

Projet de Fin d'Etudes

**EVOLUTION DES POLITIQUES
URBAINES ENCOURAGEES PAR LE
NOUVEAU GOUVERNEMENT OBAMA
AUX ETATS-UNIS DANS LE
CONTEXTE DE RECONVERSION
URBAINE**



2009-2010

RIBEIRO DOS SANTOS

Directeur de recherche :
M. THOMAS Eric

Damien

**Evolution des politiques urbaines
encouragées par le nouveau
gouvernement Obama aux Etats-
Unis dans le contexte de
reconversion urbaine :**

**Impact de la nouvelle politique
fédérale sur la gouvernance urbaine
et analyse de la réponse locale**

2009-2010

**Directeur de recherche :
M. THOMAS Eric**

**RIBEIRO DOS SANTOS
Damien**

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur (les auteurs) de cette recherche a (ont) signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance va à toutes les personnes qui m'ont encadré, suivi et soutenu lors de la réalisation de ce projet de recherche.

A cet effet, je remercie tout particulièrement M. THOMAS, tuteur de ce projet, qui a su me guider pas à pas dans l'élaboration de ce projet et m'initier à la réalisation d'un mémoire de recherche.

SOMMAIRE

Avertissement.....	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études	5
Remerciements.....	6
Introduction	10
PREAMBULE	13
Partie 1 : Rétrospective des politiques urbaines américaines de 1950 à nos jours ..	15
1. 1950-1970 : un Etat fédéral interventionniste.....	16
2. 1975-2000 : de la montée en puissance de la communauté à un retrait de l'Etat fédéral	24
3. Récapitulatif des politiques urbaines américaines de 1950 à nos jours	30
Partie 2 : La ville américaine du XXIème siècle	31
1. Des villes aux schémas de développement différents	32
2. Emergence de la problématique	36
Partie 3 : La politique urbaine de Barack OBAMA.....	39
1. Une politique urbaine appuyée par le plan de relance.....	40
2. Une armada de programmes ciblés	44
3. Une stratégie urbaine nationale ?.....	47
Partie 4 : Comparaison par étude de cas : Phoenix, Las Vegas, Portland et Pittsburgh.....	49
1. Méthode de comparaison	50
2. Phoenix : un pari sur l'avenir	51
3. Las Vegas rattrapée par la crise.....	55
4. Portland : une réputation de ville verte	58
5. Pittsburgh : une ville en éternelle reconversion	60
6. Synthèse des résultats.....	62
Conclusion.....	63
Bibliographie.....	64
Table des figures.....	66
Table des illustrations	67

Table des cartes	68
Table des matières	69

INTRODUCTION

« Mais ces vacances hors du temps à quoi convie le genre monumental, cette vie sans âge qui caractérise les plus belles cités, devenues objet de contemplation et de réflexion, et non plus simples instruments de la fonction urbaine – les villes américaines n’y accèdent jamais. »

Claude Lévi-Strauss, *Tristes tropiques*, 1955.

La ville américaine, récente et voulue comme fonctionnelle, a longtemps été opposée à la ville européenne, marquée par des siècles d’histoire. Pour Claude Lévi-Strauss, ce ne sont pas des villes neuves que l’on oppose à des villes anciennes, mais *« des villes à cycle d’évolution très court, comparées à des villes à cycles lents. »*

Faisant référence au fait que les villes américaines sont *« construites pour se renouveler avec la même rapidité qu’elles furent bâties, c’est-à-dire mal »*, il soutient que le passage du temps, vecteur de promotion pour les villes européennes, se traduit par une déchéance pour les villes d’outre-Atlantique :

« Certaines cités d’Europe s’endorment doucement dans la mort ; celles du nouveau monde vivent fiévreusement dans une maladie chronique ; perpétuellement jeunes, elles ne sont pourtant jamais saines ».

Ces citations, extraites davantage d’une autobiographie intellectuelle, s’attachant par moments à décrire les rapports entre l’ancien et le nouveau monde, plutôt que d’un réel ouvrage urbanistique, révèlent une réalité : les villes américaines fascinent.

Derrière cette fascination, les villes américaines présentent bel et bien des différences avec leurs homologues européennes, que ce soit dans le rapport du centre-ville à la banlieue ou dans les politiques urbaines fédérales qui ont accompagné leur développement.

Cette fascination est d’autant plus d’actualité que les villes américaines font face à un nouveau défi : le développement durable.

Alors que les plans climats, éco-quartiers et autres mesures environnementales accompagnent de plus en plus le développement des métropoles et des territoires en Europe, les villes américaines semblent accuser un certain retard en la matière.

Ces villes évoquant gratte-ciel et ghettos, construites sur un territoire vierge et vaste, ont toujours privilégié le développement de zones pavillonnaires, vecteur d’étalement urbain, étalement par ailleurs conforté par l’avènement de la culture du tout-automobile. Il s’agit désormais pour le gouvernement fédéral de mener ces villes vers un plus grand respect de l’environnement.

Ce nouveau défi suppose des bouleversements dans les politiques publiques, mais aussi dans le mode de vie des américains.

Dès lors, comment en pleine crise économique, comment, lorsque l’hégémonie américaine est de plus en plus remise en question dans un monde dorénavant multipolaire, le gouvernement américain va-t-il réussir à insuffler une dynamique de changement ?

Le budget fédéral tiraillé entre la guerre en Irak, la crise économique et la concurrence accrue des pays émergents doit s'attacher à relancer l'économie, aider les nombreux foyers touchés par la crise mais aussi accompagner les métropoles américaines dans cette nouvelle politique urbaine durable.

Pour ce faire, le gouvernement américain du nouveau président Barack Obama s'appuiera sur son plan de relance : l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA).

Ce vaste plan de 787 milliards de dollars, promulgué à Denver en Février 2009 est qualifié par le président comme étant « *une étape majeure vers le rétablissement* » de l'économie.

Composé d'allègements fiscaux et de dépenses d'infrastructure, il devrait sauver l'économie américaine sévèrement touchée par la crise.

Un des grands axes de ce plan de relance est la création d'une économie verte : grâce à l'innovation et au développement durable, Barack Obama espère créer plus de 4 millions d'emplois verts dans les secteurs des énergies renouvelables, de la performance énergétique et du transport.

Tout en relançant l'économie et en accompagnant les chômeurs vers le marché du travail, un tel plan a également pour finalité d'édifier des villes et territoires durables, plus respectueux de l'environnement.

Près d'un an et demi après que ce plan de relance ait été approuvé par le congrès, que peut-on dire de son impact sur les villes américaines et leurs banlieues?

Ces métropoles aux histoires et aux formes différentes, presque construites pour certaines en plein milieu du désert au XXème siècle quand d'autres sont érigées depuis déjà plusieurs siècles dans des territoires plus accueillants, n'ont pas les mêmes besoins et attentes de cette politique fédérale.

Les opportunités à saisir sont différentes selon les villes, doit-on de ce fait présumer d'une réponse locale différente à cette politique fédérale ?

Ce PFE s'attachera à étudier la politique urbaine de Barack Obama et la réponse locale de villes américaines à cette politique fédérale, afin d'en déduire si ces métropoles saisiront différemment les opportunités qui leurs sont offertes en fonction de leurs histoires, formes, attentes et besoins.

Dans un premier temps, une rétrospective des politiques urbaines américaines de 1950 à nos jours sera réalisée, afin de poser le cadre de la pratique urbaine aux Etats-Unis et d'en saisir les principaux enjeux.

Cette rétrospective sera réalisée en grande partie par la lecture d'ouvrages français et américains ainsi que d'articles de revues d'urbanisme françaises.

Dans un second temps, après analyse de l'histoire urbaine américaine, un rapide état des lieux des villes américaines en ce début de XXIème siècle sera réalisé, il aura pour but de retenir différentes typologies de villes en fonction de facteurs les différenciant. Ce classement des villes en typologies permettra de retenir quatre métropoles aux histoires et formes urbaines différentes : Pittsburgh, Portland, Las Vegas et Phoenix.

Les informations tirées sur chaque ville le seront soit d'ouvrages et d'articles (français ou américains) soit de sites internet.

Dans un troisième temps, les ambitions de la politique urbaine de Barack Obama seront détaillées, afin de connaître les programmes et subventions mis à disposition des villes américaines et de leurs partenaires.

Pour ce faire, les sites officiels du plan de relance (ARRA), de la Maison Blanche et des départements du HUD (Housing and Urban Development), du Transport et de l'Energie seront consultés, ainsi que des articles de presse relatifs à cette nouvelle politique.

Enfin, la comparaison par étude de cas entre les quatre villes retenues tentera d'inventorier les projets et impacts résultants de la nouvelle politique fédérale, la comparaison de leur réponse locale aux programmes mis en place par l'administration fédérale permettra de déterminer si, en fonction de leur typologie, ces villes saisiront différemment les opportunités qui leurs sont offertes.

L'inventaire des projets financés par des subventions fédérales sera entre autre réalisé par l'intermédiaire des sites officiels des villes, qui disposent toutes de pages spécialement consacrées à l'utilisation des fonds de l'ARRA, mais aussi par les blogs des maires, les sites des partenaires ainsi que dans la presse locale.

Par ailleurs, il convient de préciser que cette étude contient quelques limites, qui se trouvent :

- d'une part dans le fait que le terrain d'étude se résume à des ouvrages, articles et sites internet, or il aurait été souhaitable de pouvoir pratiquer les villes américaines étudiées et d'y rencontrer les acteurs locaux,
- d'autre part du fait du peu de recul dont nous disposons pour tirer des conclusions sur une politique très récente dont les applications se font à peine sentir.

PREAMBULE

Afin de cerner certaines notions et enjeux abordés dans ce rapport, il convient de revenir sur le système de gouvernement des Etats-Unis, tant la gouvernance urbaine américaine diffère sur certains aspects de la gouvernance européenne.

Une nation fédérale

Les Etats-Unis sont une république fédérale composée de 50 Etats fédérés dont la capitale est basée à Washington D.C. Ces 50 Etats ont été créés à force d'annexions et de conquêtes successives jusqu'au XIXème siècle.



Carte 1 : les 50 Etats fédérés des Etats-Unis

Source : www.onlineatlas.us

Les échelons administratifs qui composent le territoire sont les suivants :

- L'Etat Fédéral, dont le siège du gouvernement, le Maison Blanche, est basée à Washington D.C.
- Les 50 Etats Fédérés
- Les comtés
- Les municipalités

La constitution des Etats-Unis attribue des pouvoirs respectifs à l'Etat fédéral et aux Etats Fédérés. L'idée générale est qu'en ratifiant la constitution, chacun des Etats Fédérés accepte :

- de transférer certains attributs de la souveraineté au gouvernement fédéral
- de partager certains pouvoirs avec le gouvernement fédéral et
- de garder certains pouvoirs au niveau de l'Etat local

Les pouvoirs qui relèvent des Etats fédérés sont les suivants : pouvoirs relatifs à la santé, à l'éducation, aux transports, au droit municipal et à la gestion des infrastructures. Cependant l'Etat fédéral reste très présent auprès de ces pouvoirs par l'intermédiaire de financements et de réglementation fiscale.

Les Etats Fédérés disposent également de leurs propres ressources fiscales, et de pouvoirs législatifs et exécutifs, d'où les différences qu'il existe d'un Etat à l'autre en termes de lois.

Le fonctionnement des comtés et des municipalités, les deux derniers échelons dans le maillage administratif américain, est décrit de la sorte par Cynthia Ghorra-Gobin¹ :

« Les comtés sont gérés par des county supervisors (comprenez « gestionnaire du comté ») dont le pouvoir est important dans les territoires ruraux non-incorporés. Une ville est une corporation municipale créée par l'Etat qui lui accorde une charte listant ses pouvoirs et responsabilités. Au-delà de la subtile distinction entre des chartes spécifiques et générales, toutes deux conformes aux lois de l'Etat, on observe que la majorité des villes (notamment les grandes) fonctionnent selon le principe de l'autodétermination (home-rule). »

Les objectifs des municipalités sont entre autre le développement économique et la régénération urbaine.

Ces municipalités sont gouvernées par deux types de modèle de vie politique locale : le modèle Jacksonien et le modèle progressiste.

Le modèle Jacksonien, influant dès le XIX^{ème} siècle, se caractérise par un conseil municipal fort, élu par quartiers, et donc par communautés, ainsi que par un maire au pouvoir exécutif. C'est le modèle qui se rapproche le plus du modèle français.

Le modèle progressiste naît comme une réponse aux dérives du modèle Jacksonien, suite à la croissance démographique des villes et à la corruption qui ronge les partis politiques. Ce modèle se présente comme une alternative en créant la fonction de *City-manager*, un gestionnaire de ville au pouvoir exécutif qui est élu par le maire et le conseil municipal. Le *City-manager* est parfois comparé au président élu par les membres du Conseil d'Administration d'une entreprise.

¹ **Ghorra-Gobin Cynthia**, *Villes et sociétés urbaines aux Etats-Unis*, Armand Colin, Paris, 2003

PARTIE 1

RETROSPECTIVE DES

POLITIQUES URBAINES

AMERICAINES DE 1950 A NOS

JOURS

Le paysage urbain américain a profondément changé au cours de ces 50 dernières années. L'alternance politique du pouvoir fédéral, le contexte socio-économique mondial et national ou encore les courants urbanistiques ont influencé les politiques urbaines et les programmes fédéraux.

Ces politiques urbaines, à l'origine de mutations pour les villes américaines, ont évolué au gré de ces configurations urbaines changeantes.

Deux grandes périodes peuvent se distinguer :

- Des années 50 au milieu des années 70, caractérisée par des programmes et politiques fédérales interventionnistes
- Du milieu des années 70 aux années 2000, caractérisée par un retrait de l'état fédéral et l'émergence d'un développement local et communautaire.

1. 1950-1970 : un Etat fédéral interventionniste

11. La ville américaine : entre banlieue blanche et ville centre en perdition

Si la ville américaine peut évoquer en premier lieu la « *skyline* » ou le CBD cher aux géographes, et se distinguer en cela des villes européennes, elle se caractérise également comme étant une ville horizontale.

Dès 1950, l'étalement urbain est une caractéristique type des villes américaines, la banlieue pavillonnaire en étant la composante clé.

La ville américaine se décompose donc très vite en deux entités distinctes :

- La banlieue, destinée à accueillir les foyers blancs américains de la *middle* et *upper class*.
- Le centre ville à vocation principalement économique (CBD) et ses faubourgs accueillant les immigrés et les populations les moins favorisées.

a) Le mythe de l'idéal pastoral

Ce type d'urbanisation privilégiant le développement de zones pavillonnaires est évidemment consommateur d'espace et, s'il est une caractéristique majeure de la ville aux Etats-Unis, c'est en partie car la nation américaine s'est construite sur un territoire vierge et particulièrement vaste.

Le rapport à l'espace est différent, non fini, contrairement à l'Europe. L'urbanisation n'a sans doute jamais été abordée en tenant compte d'une éventuelle pénurie d'espace et la croissance démographique, dès l'industrialisation, s'est traduite davantage par un étalement urbain que par une densification, « *caractéristique perçue comme source du désordre social* »¹.

¹ **Ghorra-Gobin Cynthia** *La ville américaine*, Les Annales de la Recherche Urbaine n°74 p.69-74



Illustration 1 : Banlieue pavillonnaire américaine

Source : www.savoirs.essone.fr

L'avènement de la culture du tout-automobile va par ailleurs être un vecteur de cette consommation d'espace toujours plus grande.

La démocratisation de l'automobile marque en effet une étape dans l'histoire urbaine des Etats-Unis dans le sens où elle permet aux classes moyennes de s'éloigner du centre. Un centre ville qui par ailleurs est de plus en plus perçu comme un lieu de perte, rassemblant tous les maux de la société, en opposition avec une nature primaire, vierge et idéale.

Comme le décrit Cynthia GHORRA-GOBIN¹ : « *La civilisation américaine a cherché à préserver en permanence ce mythe de l'idéal pastoral [...] elle a donc inventé la banlieue, compromis entre la ville et la campagne* ».

Alors qu'en Europe la ville s'est construite autour d'une opposition à la nature, les Etats-Unis vont être l'occasion de réconcilier la société urbaine avec la société rurale.

S'inspirant à la fois du transcendantalisme des philosophes Ralph W. Emerson et Henri David Thoreau, de la valorisation de la sphère familiale par le pasteur Horace Bushnell et du féminisme domestique prôné par les sœurs Catherine et Harriett Beecher cet idéal pastoral s'appuie sur la famille comme lieu de préservation des valeurs morales : il impose la maison et le jardin comme modèle pour la société blanche américaine.

Enfin, cette banlieue qui s'adresse dans un premier temps aux familles riches devient au cours du XXème siècle de plus en plus accessible à la classe moyenne blanche à mesure que le gouvernement fédéral intervient, des les années 1930, à travers sa politique de logement et d'accession à la propriété proposant des emprunts à faibles taux d'intérêt.

¹ **Ghorra-Gobin Cynthia**, *La ville américaine, Espace et société*, Nathan, Paris, 1998

b) La ville centre : entre dichotomie résidentielle et fonction économique

Dans les années 50, si les centres villes américains sont de plus en plus délaissés par cette classe moyenne blanche qui s'installe en banlieue, leur vocation résidentielle n'est pour autant pas remise en question : ils sont désormais peuplés par les classes les plus défavorisées et les immigrés ainsi que par une partie de la classe blanche la plus aisée (*upper class*).

La fonction résidentielle des centres est ainsi tiraillée entre ces deux extrêmes.

Mais la ville-centre des années 50 se caractérise également par sa vocation économique et son CBD. Dès les années 1920 Ernest Burgess établit dans son modèle de ville organisée en cercles concentriques cette opposition centre ville – banlieue, avec comme centre le CBD. Ce quartier d'affaires central devient une caractéristique type de la ville américaine, réunissant complexes de bureaux, hôtels et se vidant la nuit venue.

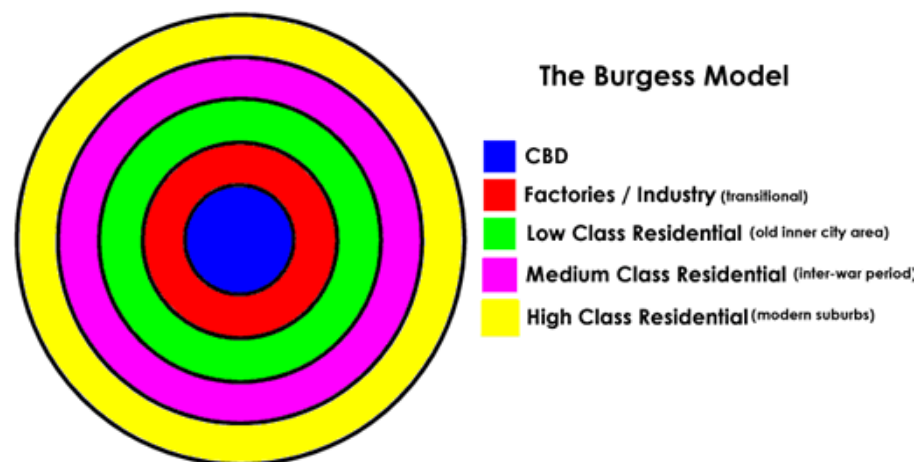


Figure 1 : le modèle mono-nucléique de Burgess,

Source : www.geography.learnontheinternet.co.uk

Outre l'illustration du phénomène de suburbanisation, Burgess, à travers son modèle, présente la ville centre comme le « territoire où les immigrés ont fait l'apprentissage de la nation, au travers de l'assimilation culturelle et de l'intégration économique » (C. Ghora-Gobin 1998).

Il s'appuie sur les observations qu'il mène dans le cadre de l'Ecole de Chicago et sa théorie de l'écologie urbaine. Les différents groupes sociaux se répartissent naturellement dans la ville comme l'explique Boquet en 2003¹ :

« La concurrence entre groupes humains pour les ressources urbaines conduit, selon eux, à une différenciation de l'espace urbain en zones « naturelles » selon les affinités ethniques des résidents et leur niveau social. Les zones les plus recherchées commandent les loyers les plus élevés : à mesure qu'ils prospèrent, individus – et entreprises – s'éloignent du centre-ville où ils sont remplacés par de nouveaux venus, selon un processus d'« Invasion-domination-succession », termes empruntés à l'écologie des plantes. »

¹ Boquet Yves, *Les Etats-Unis*, éditions Belin, 2003

12. D'une politique d'aide à la pierre à une politique d'aide à la personne

En 1956, en adoptant le *Federal Interstate Highway Act*, le gouvernement fédéral finance la création de 90% du réseau d'autoroutes, long de 60.000 km, qui relie les principales villes américaines.

Il fait suite au *Federal Highway Act* de 1921 dont le but était de subventionner la construction de routes à rayonnement national dans les Etats fédérés. La seconde guerre mondiale fera prendre conscience au gouvernement fédéral qu'il est nécessaire de doter le pays d'un réseau de routes de qualité, le chemin de fer ne suffisant plus pour assurer le transport de marchandises dans une économie en pleine croissance. Par ailleurs, la démocratisation de l'automobile à partir des années 1920 rend la construction de ce réseau encore plus nécessaire.



Illustration 2 : Premier tronçon d'autoroute financé par le Federal Interstate Highway Act en 1956, Missouri

Source: www.tfhr.gov

Les dépenses pour les autoroutes passent de 79 millions de dollars en 1946 à 429 millions en 1950 et 2,9 milliards en 1960.¹

Si le but premier de ce réseau est de connecter les grandes villes du territoire américain, il est également une des causes de l'étalement urbain et du développement de la banlieue pavillonnaire que connaissent les Etats-Unis au milieu du XXème siècle. En effet, comme l'explique Cynthia Ghora-Gobin (2003), l'Etat fédéral « *a subventionné la construction du réseau routier interurbain et infra-urbain, ce qui a considérablement facilité la tâche des promoteurs réalisant des lotissements.* »

¹ **Harter Hélène**, *Les villes américaines et le culte de la mobilité*, Cercles 13, 2005

A l'inverse des années 50, marquées par une aide à la pierre symbolisée par ce *Federal Interstate Highway Act*, la décennie des années 60 voit l'apparition des premières politiques fédérales sociales. L'entrée en fonction le 20 Janvier 1961 du 35^{ème} président américain John Fitzgerald Kennedy marque le début de cette politique d'aide à la personne.

Si l'arrivée d'un président démocrate en lieu et place d'un président républicain (Eisenhower) peut être perçue comme la raison de ce changement de politique, elle révèle surtout la situation socio-économique du pays.

a) 1960 : un contexte socio-économique préoccupant

En effet, l'ampleur que prend le mouvement des droits civiques à partir de 1955¹ va impacter les futures politiques urbaines en soulevant les inégalités que subit la population afro-américaine et, d'une manière générale, les inégalités sociales auxquelles sont confrontées une part grandissante de la population américaine.

Dès son arrivée au pouvoir, Kennedy propose une politique sociale incluant des tickets-nourriture et un accroissement des allocations pour les chômeurs et les personnes sans ressources, et lance un programme d'*affirmative action* qui oblige les programmes financés par le gouvernement fédéral à s'assurer que l'emploi ne soit pas soumis aux discriminations raciales.

Lyndon B. Johnson, successeur de Kennedy, adopte en 1964 un programme et une série de mesures de politique intérieure nommés la Grande Société (*The Great Society*) dont le but est de lutter contre la pauvreté et le racisme. Ce programme est entre autre marqué par la signature du *Civil Right Act* toujours en 1964, interdisant définitivement toute discrimination reposant sur la race, la couleur, la religion, le sexe ou l'origine nationale. Paradoxalement, malgré les avancées obtenues dans les droits civiques, les années 60 vont connaître les premières émeutes urbaines.

En 1965, des émeutes raciales éclatent dans Watts, un quartier majoritairement noir de Los Angeles, et se soldent par un bilan désastreux : 36 morts, 90 blessés graves, 600 blessés légers et plus de 4000 arrestations pour des dégâts matériels dépassant 200 millions de dollars (*source : ina.fr*).

Cleveland, San Francisco, Chicago, Newark et d'autres seront à leur tour déchirées par des émeutes dont les tensions raciales seront souvent citées comme détonateur.

En réalité, derrière les tensions raciales, ce sont la détresse, la pauvreté, les logements insalubres, la vie en ghetto ou encore les revenus inférieurs de la population noire qui semblent les principaux responsables comme l'écrivent François Dupuis et Jean François Kahn en Aout 1965² :

« C'est qu'il (Martin Luther King) se battait au nom de l'égalité raciale, du droit pour le Noir de fréquenter le même cinéma et le même autobus que son voisin blanc. Il ne s'agit plus de cela. Les Noirs d'aujourd'hui, ce sont les prolétaires d'hier. C'est une lutte de classes où les antagonistes auraient teint leur peau. »

Dès lors, les questions sociales préoccuperont les responsables politiques, économiques et les citoyens.

¹ Le 1^{er} décembre 1955, l'incident « Rosa Parks » devient un véritable détonateur pour le mouvement des droits civiques

² **Kahn Jean-François / Dupuis François, On va vous tuer, Mister !**, L'express, 24 Aout 1965

b) Une montée en puissance du développement communautaire

Suite à ces premiers revers, l'administration de Johnson lance le *Model Cities Program*. Ce programme lancé en 1966 se veut comme une réponse aux violences urbaines et aux difficultés rencontrées par les mesures déjà mises en œuvre dans le cadre de la Grande Société

Il s'agit d'« *un couplage d'actions visant la transformation "physique" des ghettos mettant l'accent sur la formation et le développement économique.* »¹

Le programme subira en 1967 une réduction d'un tiers de son budget et sera définitivement arrêté en 1974. La principale raison de son abandon par le gouvernement fédéral est l'arrivée de Richard Nixon au pouvoir en 1969, qui déclare « *la crise urbaine terminée* » tandis que la guerre du Vietnam, elle, ne l'est pas.

Les années 60 sont aussi l'occasion pour le gouvernement fédéral de modifier le programme *Urban Renewal* engagé en 1949. Ce programme de renouveau urbain était initialement destiné à lutter contre les taudis en mettant à disposition des municipalités des crédits importants avec en contrepartie l'engagement de reloger les habitants dans du *public housing*.

Sous prétexte de cette préoccupation sociale, le programme va surtout être détourné par les gouvernements locaux pour bâtir davantage des centres d'affaires avec pour conséquence le rejet des populations défavorisées dans des espaces urbains encore plus dévalorisés.

La réorientation ferme du programme par l'administration Johnson dans les années 60 tend à stopper cette dérive. Le programme doit désormais accorder la priorité à la construction de logements pour les populations à faibles revenus plutôt qu'à la construction de bureaux et de logements pour les classes supérieures.

L'*Urban Renewal* deviendra une composante clé du programme *Model Cities*.

Parallèlement à ces programmes, la deuxième moitié des années 60 va connaître une montée en puissance du développement communautaire, par le biais de *leaderships* locaux, de lutte pour la démocratie participative et de notions telles que l'autosuffisance. Le terme de communauté mérite d'être défini tant il apparaît important dans la construction de la société américaine. Notion confuse entre entité spatiale (quartier, îlot, ...) et population (groupe, famille, minorité, ensemble de résidents,...), la communauté peut se caractériser par une interdépendance, une solidarité et une autonomie de fonctionnement.²

Cette importance accrue de la communauté et du quartier dans les affaires urbaines va donner lieu à un nouveau courant urbanistique : l'*Advocacy Planning*, véritable « *prise de pouvoir par l'usager sur son cadre de vie* ». ³

¹ **Mével Catherine / Donzelot Jacques**, *La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France*, Veille Internationale, 2001

² **Jacquier Claude**, *Les quartiers américains, rêve et cauchemar*, Editions L'Harmattan, 1993

³ **Masboungi Ariella / McClure Bert** (1996) *Les trente ans de l'Advocacy Planning*, URBANISME n°286 p.22-25, 1996

Ce mouvement s'inspire d'un article du Professeur Paul Davidoff publié en 1965 dans le *Journal de l'American Institute of Planners* : « *Advocacy and Pluralism in Planning* ». Davidoff y critique un urbanisme trop spatial (matérialisé par les *Master Plan*) qui a tendance à écarter une multitude de dimensions (problèmes sociaux, économiques, culturels, relationnels) qui permettraient pourtant de mieux répondre aux attentes de la population.

Son argumentaire est détaillé de la façon suivante par Ariella Masbouni et Bert McClure :

« Il faut éviter que le plan soit le produit d'une seule équipe d'urbanisme : il existe autant de systèmes d'évaluation que de systèmes de valeurs et l'équipe n'exprime que le sien ; critiquer est facile, réaliser son propre plan demande plus d'effort et de compétences. Chacun des groupements d'intérêt (chambre de commerce et d'industrie, syndicalistes, environnementalistes, etc.) serait invité par la ville à élaborer son propre plan et à le défendre ; la plupart des associations ne sachant comment procéder, un urbaniste aidera chaque groupement d'intérêt à produire la meilleure expression de son point de vue, de ses valeurs, en bref son meilleur plan possible [...] le plan final exprimerait alors sinon le consensus, du moins l'arbitrage entre les différents acteurs concernés par l'avenir de la ville ».

Dans la pratique, ce mouvement ne connaîtra pas le succès escompté : d'une part les urbanistes (souvent blancs) qui s'engagent dans cette mouvance seront considérés comme externes par les groupements qu'ils représenteront, d'autre part ces mêmes groupements constateront que derrière l'acte de planification, c'est plutôt les moyens financiers et pouvoirs d'action qu'il faut leur fournir.

D'où l'essor des *Community Development Corporation* (CDC), sortes d'associations de quartier, qui vont se multiplier à la fin des années 60 et au début des années 70, décrites comme des « *Corporations de Développement Communautaire* » par Jacques DONZELOT et Catherine MEVEL¹ :

« Elles (les CDC) se chargent principalement de la réhabilitation et de la construction d'immeubles sociaux, de la location et de la vente des appartements. Elles ont également pour objectif l'amélioration des services urbains (transports, sécurité), sociaux (garde d'enfants, aide aux devoirs, prise en charge des personnes âgées), de santé (création de dispensaires). Elles sont dites communautaires dans la mesure où leurs statuts prévoient que les équipes techniques dépendent d'un conseil d'administration élu dont plus de la moitié des membres doivent provenir des résidents du quartier où elles se trouvent implantées. »

Les CDC réunissent des fonds de différentes natures, soit des subventions fédérales, par le biais du HUD, soit des financements par le biais de partenaires privés.

C'est à partir de cette décennie que l'on peut qualifier l'approche urbaine américaine d'approche communautaire, par opposition à l'approche spatiale traditionnelle européenne, dans le sens où elle privilégie les populations plutôt que les territoires.

¹ Mével Catherine / Donzelot Jacques, *La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris Seuil, 2003

Jacques DONZELOT et Catherine MEVEL (2003) mettent en évidence deux modèles distincts de politiques urbaines : la « *magistrature sociale* » pour la France qui traite les lieux et s'appuie sur la citoyenneté pour restaurer le lien social, et la « *communauté civique* » pour les Etats-Unis, qui s'occupe des gens, s'appuie sur les communautés.

2. 1975-2000 : de la montée en puissance de la communauté à un retrait de l'Etat fédéral

21. Une accentuation de la fracture Ville centre - Banlieue

Dans les années 70, la fracture centre-banlieue continue de caractériser la ville américaine : les centres urbains accueillent essentiellement les populations à bas revenus, majoritairement les minorités ethniques (noirs, hispaniques et nouveaux immigrants) tandis qu'une partie de l'économie se déplace vers la périphérie, laissant des communautés entières dévastées par le chômage, les emplois précaires, la pauvreté et la dépendance.

C'est véritablement une accentuation du déclin de la fonction résidentielle du centre-ville et de la paupérisation de sa population.

a) Un changement de cap dans la politique urbaine

Dans les années 70, les crédits fédéraux sont majoritairement alloués à la rénovation urbaine des centres.

Les CDC se développent lentement (on en compte 30 à 50 en 1975) et s'attachent tant à transformer physiquement les *inner-cities* qu'à procurer de l'emploi et à éduquer les minorités ethniques. Elles sont un lieu d'apprentissage de la citoyenneté.

Les principaux programmes fédéraux des années 70 sont le *General Revenue Sharing (GRS)* et le *Community Development Block Grant (CDBG)*.

Le GRS alloue 30 milliards de dollars sur 5 ans aux gouvernements locaux. Ces fonds proviennent d'une partie du revenu de l'Etat Fédéral provenant des taxes. Ils seront partagés entre les Etats Fédérés (à hauteur de 1/3) et les gouvernements locaux (2/3). La particularité de ces fonds est que leur utilisation est très souple puisque très peu contrôlée.

Le CDBG lancé en 1974 consiste en des subventions fédérales « *laissées à la discrétion des élus locaux dans les domaines de la rénovation urbaine, du développement rural, éducatif, du transport, de la sécurité et de la formation* »¹.

Le CDBG correspond au regroupement des lignes budgétaires de programmes tels que l'*Urban Renewal*, les *Model Cities* et d'autres programmes plus classiques.

Ce programme permet aux autorités locales d'acquérir une nouvelle marge de liberté après celle acquise par le GRS.

Plutôt que d'agir du niveau fédéral sur la situation des villes, la Maison Blanche commence à donner plus de pouvoirs aux gouvernements locaux en leur octroyant plus de libertés dans l'utilisation des subventions.

¹ **Body-Gendrot Sophie**, *Les villes américaines, les politiques urbaines*, Hachette supérieur, Paris, 1998

C'est les débuts du Nouveau Fédéralisme (*New Federalism*) qui « se traduit par une refonte de toutes les subventions concernant les politiques urbaines fédérales de façon à ce que celles-ci soient, de fait, prises en charge par les autorités locales. [...] La certitude que les équipes municipales feront mieux que les fonctionnaires fédéraux en matière de traitement des problèmes urbains, y compris ceux des inner cities » en constitue l'idée maîtresse.¹

D'une façon générale, sous Nixon tous les programmes de politiques urbaines connaissent une augmentation de leur budget, pour preuve, le pourcentage du budget fédéral alloué à la politique urbaine passe de 2% en 1967 à 12% en 1973, et se stabilise aux dessus des 10% jusqu'en 1978.²

En effet, l'année 1977 marque l'arrivée au pouvoir du président Carter qui commence à remettre en question cette stratégie d'investissement fédéral à destination des centres appauvris. En 1981, la prise de fonction de son successeur Ronald Reagan est véritablement synonyme de bouleversement dans la politique urbaine américaine. Son arrivée correspond à l'effondrement quasi-instantané du budget fédéral accordé aux affaires urbaines, comme en témoigne le graphique suivant :

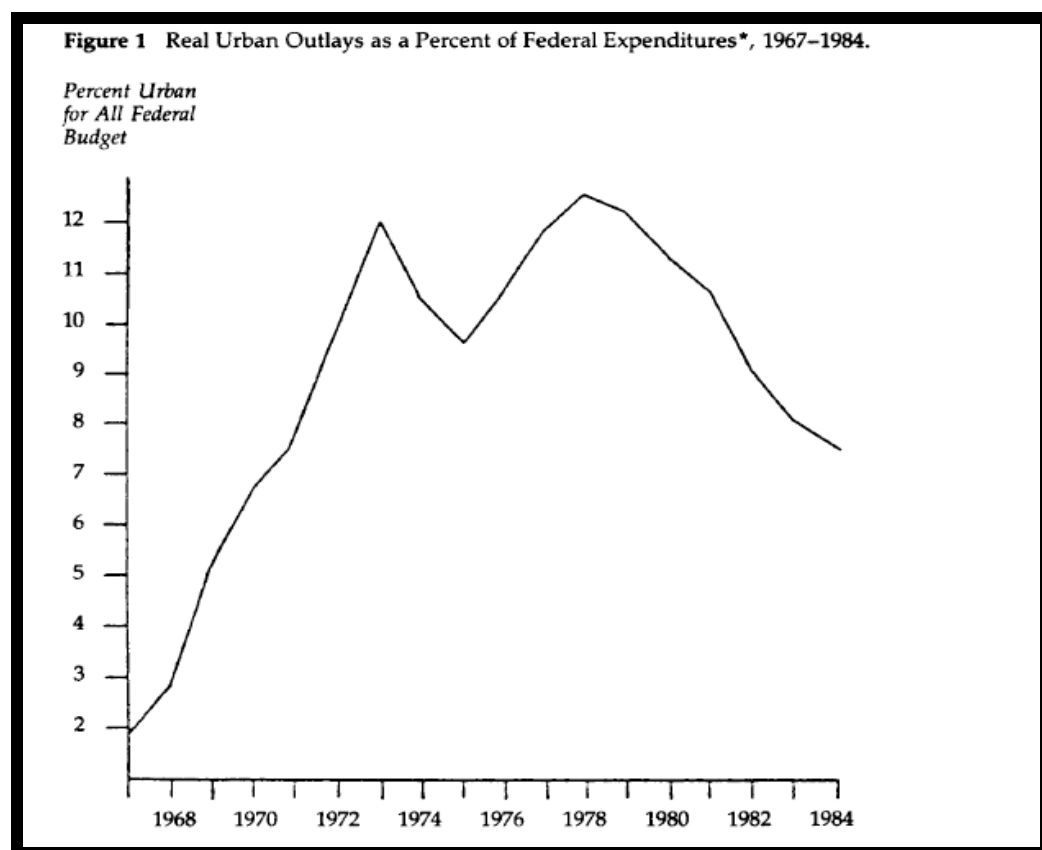


Figure 2 : Pourcentage du budget fédéral alloué à la politique urbaine de 1967 à 1985

Source: Glickman Norman, *Cities in the International Division of Labor*, Working Paper N°31, University of Texas, Austin, 1985.

¹ Mével Catherine / Donzelot Jacques, *La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France*, Veille Internationale, 2001

² Glickman Norman, *Cities in the International Division of Labor*, Working Paper N°31, University of Texas, Austin, 1985.

Passé de 2% à 12% de 1967 à 1973, le budget fédéral alloué aux politiques urbaines dégringole à partir des années 80 pour atteindre un total de 7% en 1984.

Les années Reagan (1980-1988) se caractérisent par une importante diminution des budgets fédéraux et une détérioration de l'éducation, du système de santé et des services sociaux.

Pour Reagan, la meilleure politique urbaine c'est l'absence de politique urbaine, c'est au marché de faire revivre les quartiers en déclin, ce n'est pas à l'état Fédéral d'intervenir mais aux localités, aux industries, aux populations.

On assiste à un désengagement progressif de l'Etat au profit d'un marché au rôle toujours plus important, synonyme de revitalisation des centres.

Pour augmenter le rôle du marché, le gouvernement fédéral cherche à favoriser le développement de zones franches urbaines pour faire revenir l'emploi et l'économie dans les centres.

Beaucoup de mesures fiscales sont prises pour inciter ce retour du marché et de l'emploi (réduction des prélèvements fiscaux et sociaux, diminution des taxes pour les accédants à la propriété) tandis que les budgets alloués à la réhabilitation des logements et la revitalisation des centres subissent d'importantes diminutions.

En 1986, une loi, la LIHTC ou *Low Income Housing Tax Credit*, favorise l'investissement immobilier dans les centres tout en venant en aide aux populations à faibles revenus. Les populations défavorisées bénéficient de crédits d'impôts tandis que les propriétaires sont exonérés d'impôts à hauteur d'investissement.

Les CDC connaissent aussi une diminution de leurs subventions fédérales, même si celle-ci est largement compensée par l'engagement de nouveaux partenaires (Etats, Villes, secteur privé).

Dès lors, grâce aux soutiens de ces partenaires et aux nouveaux financements incitatifs, les CDC connaissent un essor : en 1982, plus de 1000 CDC sont recensés et continuent à construire des logements et à réhabiliter tout en promouvant l'économie dans les quartiers défavorisés du centre.

D'une manière générale les gouvernements locaux sont de plus en plus affaiblis par des situations fiscales difficiles, et se tournent donc de plus en plus vers leurs nouveaux partenaires, en particulier les états fédérés.

b) L'influence du contexte socio-économique sur la gouvernance urbaine

Pour comprendre ce revirement de situation dans la prise de position du gouvernement fédéral, il faut se replacer dans le contexte économique mondial d'époque.

Dès 1944, Friedrich August Von Hayek soulignait les impacts négatifs d'un Etat interventionniste laissant trop peu de libertés au marché :

« C'est la soumission de l'homme aux forces impersonnelles du marché qui, dans le passé, a rendu possible le développement d'une civilisation qui sans cela n'aurait pu se développer ; c'est par la soumission que nous participons quotidiennement à construire quelque chose de plus grand que ce que nous tous pouvons comprendre pleinement »¹

¹ Hayeck Von, Friedrich August, *La route de la servitude*, p.176, 1944

A partir des années 70, la pensée Keynésienne et ses politiques d'intervention active des pouvoirs publics se trouve de plus en plus contestée par les néolibéraux prônant un retrait de l'état-providence au profit du marché.

Si l'année 1981 est synonyme de bouleversement aux Etats-Unis avec l'arrivée de Reagan à la Maison Blanche et un désengagement progressif de l'Etat Fédéral, cette période est aussi synonyme de mutation pour la gouvernance urbaine européenne. L'analogie entre les bouleversements que connaissent les deux continents permet de comprendre les enjeux soulevés par les changements dans la gouvernance urbaine américaine.

En effet, les années 70 marquent en Europe le début d'une période de transition entre les politiques nationales du Keynésianisme spatial et des nouvelles formes de gouvernance et de coalitions politiques (collectivités locales, métropoles, communautés urbaines, etc.).¹

Les années 80 voient en Europe le début des stratégies de *bottom-up*, stratégies de développement local partant du bas vers le haut. Ces initiatives locales émergent dans un contexte politique où les gouvernements centraux restent attachés à la priorité d'une politique nationale de réduction des inégalités territoriales.

Le rejet explicite des modèles de développement territorial nationaux au profit d'un développement endogène va se traduire par la prolifération d'expériences locales et régionales de qualité et d'un nouveau genre qui vont marquer la déstabilisation de la forme de gouvernance urbaine qui prévalait sous le Keynésianisme spatial.

Dans l'Europe de la fin des années 80, les programmes politiques néo libéraux tels que la réduction des dépenses publiques, la libéralisation du marché, la privatisation et la dérégulation ont été adoptées, pas uniquement dans le Royaume Uni de Margaret Thatcher et dans l'Allemagne de l'ouest d'Helmut Kohl, mais aussi dans de nombreux pays tels que les Pays-Bas, la Belgique, la France, l'Espagne, le Danemark ou la Suède (Brenner et Theodore, 2002).

Ce changement politique va avoir pour effet d'imposer de nouvelles contraintes fiscales et taxes à la plupart des gouvernements municipaux et métropoles, dont les revenus avaient déjà significativement diminué durant les décennies précédentes. Les institutions métropolitaines sont affaiblies à cause des pressions budgétaires imposées par l'état mais aussi du fait de l'augmentation de la compétition entre centre ville et banlieue pour l'accueil d'investissements, de capitaux et des subventions d'Etat.

En étant de plus en plus sujets aux contraintes budgétaires, les gouvernements locaux ont alors privatisé ou sous-traité de nombreux services publics.

Si l'Europe connaît des bouleversements dans ses échelles de gouvernance urbaine comme l'explique Brenner en 2004 dans son ouvrage *Urban Governance and the production of new state spaces in Western Europe 1960-2000*, les Etats-Unis également sont sujets à des mutations.

En effet, le désengagement de l'Etat Fédéral au cours des années 80 se développe corrélativement au *New Federalism* commencé dans les années 70 sous Nixon, mouvement correspondant à un retrait idéologique de l'Etat Fédéral auprès des gouvernements locaux, et qui laisse aux gouvernements fédérés la responsabilité, ou pas, de pallier à ce désengagement.

¹ **Brenner Neil**, *Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe 1960-2000*, Review of International Political Economy, August 2004

Et si le *New Federalism* ne met pas fin au financement des programmes fédéraux, même s'il y réduit le volontarisme qui y était associé, l'arrivée de Reagan à la présidence va elle définitivement affaiblir la situation fiscale des gouvernements locaux en réduisant drastiquement leurs aides financières.

Ainsi, tout comme en Europe où la réduction des subventions nationales pousse les autorités locales à chercher de nouveaux partenaires, les villes américaines, suite au retrait de l'Etat Fédéral, vont rassembler de nouveaux acteurs autour de leur développement.

Cela explique l'essor des CDC, l'émergence des partenariats public-privé et le rôle accru des Etats Fédérés dans la gouvernance urbaine.

22. Des Villes en mutation

a) L'apparition des *Edge Cities*

Parallèlement à ce désengagement progressif de l'état Fédéral, la croissance urbaine des villes américaines continue.

Certaines données tirées de l'ouvrage *La ville américaine : espace et société* par C. Ghorra-Gobin, témoignent de l'importance de l'*urban sprawl* aux Etats-Unis :

« Entre 1970 et 1990, la région de New York a connu une croissance démographique de 8% mais une extension de 65% de son territoire urbanisé ».

Les mêmes données donnent par exemple pour la ville de Chicago respectivement 4% et 46% et pour celle de Denver 8% et 33%. »

A partir des années 80, on assiste à un véritable redéploiement des fonctions économiques dans les aires urbaines américaines, le terme de *Edge-City* apparaît pour qualifier les banlieues américaines. Suite au déclin des centres et à la tertiarisation des emplois, les banlieues initialement résidentielles sont désormais de véritables villes à part entière, rassemblant emploi, commerces et habitat.

Le développement des technologies de communication ayant fait disparaître toute contrainte d'ordre spatial, les entreprises n'ont pas hésité à quitter la ville pour des territoires périphériques proches de la nature où les conditions de vie sont plus agréables, et où les prix du foncier, les coûts des services publics (eau, électricité et téléphone) et les taxes locales sont inférieurs à ceux pratiqués en ville¹.

Désormais, la société américaine est en passe de devenir davantage suburbaine qu'urbaine, la figure de proue de cette mutation dans le mode de vie des américains est le *mall*, cet énorme centre commercial situé en banlieue, qui « ouvert sept jour sur sept serait en quelque sorte le lieu de promenade, de la rencontre spontanée avec autrui, de la magie ainsi que de l'illusion d'avoir le monde à portée de main. »²

¹ **Ghorra-Gobin Cynthia** *La ville américaine*, Les Annales de la Recherche Urbaine n°74 p.69-74

² **Reich Robert / Porter Michael**, *Aux Etats-Unis un débat pour la ville*, Urbanisme n°290

b) Du central Business District au Central Social District ?

En 1992, la prise de fonction de Bill Clinton à la Maison Blanche (président démocrate) confirme le rôle clé des CDC dans la question des zones urbaines défavorisées.

Les CDC trouvent leur chance de se multiplier dans les difficultés de l'Etat fédéral comme des autorités locales à maintenir ou créer des services efficaces dans les *inner cities*.

L'administration Clinton mettra tout de même en place les *Empowerment Zones* en 1994, première véritable politique fédérale après 20 ans de désengagement de l'Etat Fédéral. Ce programme qui s'articule autour d'un développement économique et de créations d'emploi consiste à inventorier des zones dites « *Empowerment Zones* » dans les villes américaines selon des critères sociaux. Différents types d'action sont ensuite entrepris dans ces zones : aides aux entreprises, incitations fiscales, taux d'intérêts plus faibles, microcrédits...).

Ce programme va entre autre accompagner le phénomène de gentrification commencé quelques années auparavant.

La gentrification du quartier de Harlem à New York en est le meilleur exemple. La revitalisation de Harlem passera par une volonté de la municipalité, par le financement venant de fonds privés, mais aussi par un certain engagement de l'Etat fédéral.

En effet, le gouvernement fédéral crée en 1996 la *New York Empowerment Zone* afin de stimuler l'économie du nord de Manhattan et du Bronx. (Harlem étant situé entre les 2). Désormais, Harlem est davantage un quartier dynamique et attrayant que le ghetto qu'il était auparavant.

On assiste dès lors à un retour au centre : alors qu'ils se vidaient de leur population depuis des décennies, les centre villes connaissent une augmentation de celle-ci de près de 10% dans les grandes villes d'Amérique du Nord au cours des années 1990.¹

Tous ces projets de régénération urbaine et cette dynamique de retour au centre vont amener un certain nombre d'auteurs à se poser la question de la fin annoncée des Central Business Districts au profit des Central Social Districts, comme le souligne Nicolas Buchoud :

« Le central Business District (CBD) semble ainsi appelé par la municipalité à se transformer progressivement en un Central Social District (CSD) caractérisé par des politiques urbaines en faveur d'une mixité fonctionnelle et sociale accrue dans les anciens quartiers d'affaires ».

La fin des années 2000 est quant à elle marquée par l'importance toujours plus grande de la prise en considération du développement durable dans les politiques tandis que la crise des *subprimes* met des milliers d'américains à la rue et que l'émergence de nouvelles puissances remet en question l'hégémonie américaine sur la scène internationale, d'autant plus fragilisée par la crise économique.

Elu à la Maison Blanche en 2008, Barack Obama répond à ces défis par l'*American Recovery & Reinvestment Act (ARRA)* : un plan de relance de l'économie, s'efforçant entre autre de venir en aide aux populations les plus affectées par la crise, accompagné de nouvelles mesures en faveur d'un développement urbain durable.

¹ **Buchoud Nicolas**, *Villes d'Amérique du Nord : un renouvellement exemplaire – stratégies métropolitaines*, Les cahiers de l'IAURIF n°151 p.74-76, 2009

3. Récapitulatif des politiques urbaines américaines de 1950 à nos jours

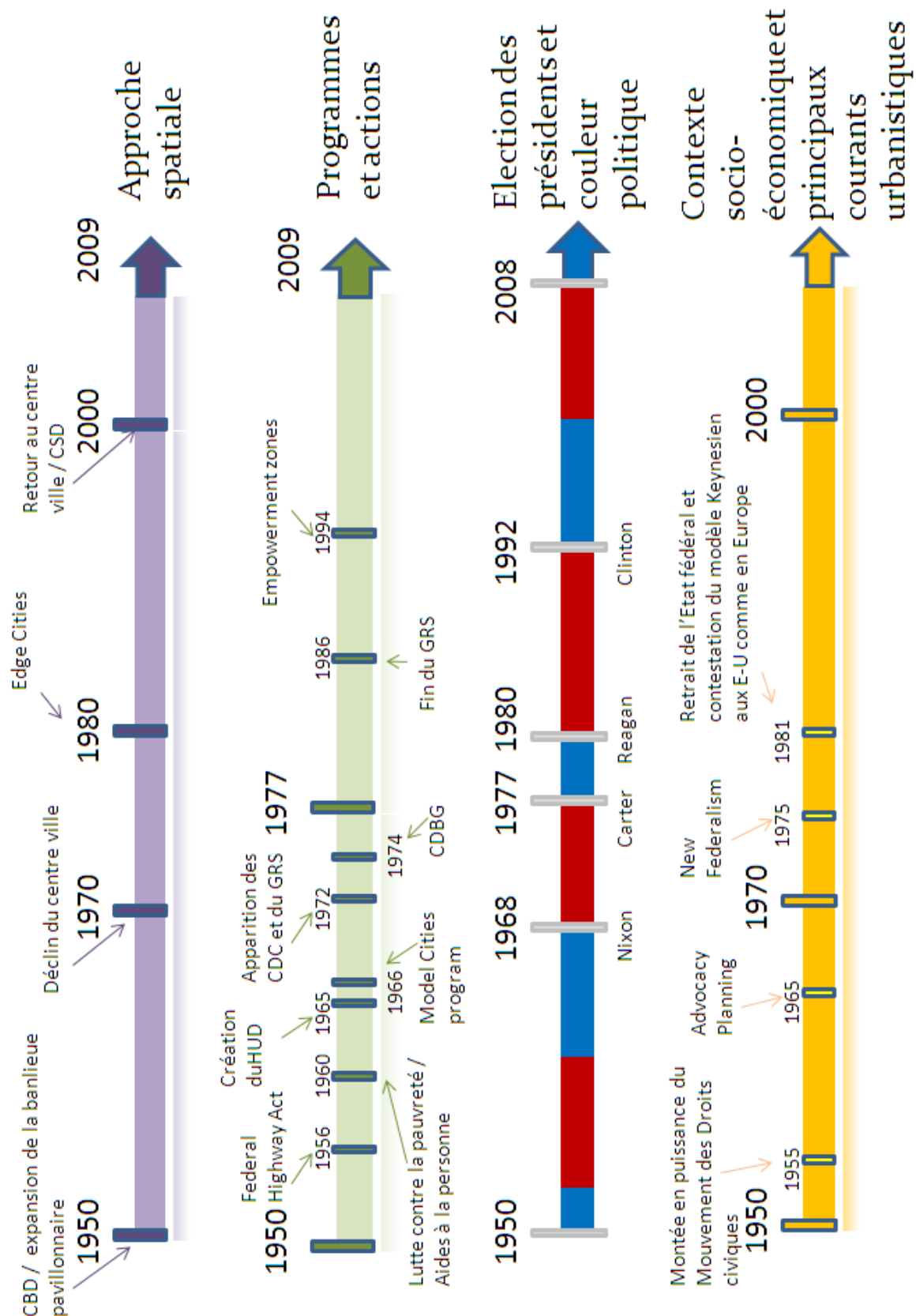


Figure 3 : Rétrospective des politiques urbaines américaines 1950-2009

Réalisation : RIBEIRO, CANTEGRIL

PARTIE 2

LA VILLE AMERICAINE DU

XXIEME SIECLE

Après avoir posé le contexte des politiques urbaines de ces 50 dernières années, il s'agit de dresser un état des lieux de la situation des métropoles américaines en ce début de XXIème siècle.

Ces villes ne se sont pas toutes développées selon le même schéma : leur localisation, leur démographie, leur superficie ou encore leur respect de l'environnement sont autant de critères de différenciation qui se traduisent sur le terrain par des attentes différentes de la politique fédérale.

Dès lors, peut-on supposer que les métropoles américaines, du fait de leurs disparités, saisiront différemment les opportunités qui leur sont offertes par la nouvelle politique urbaine fédérale ?

Mais quels sont ces critères qui différencient ces villes ?

Avant d'analyser en détail la politique urbaine de l'administration Obama, puis la réponse locale des métropoles américaines à cette même politique, il convient d'observer les facteurs de différenciation de ces métropoles, afin de retenir les villes les plus représentatives des différentes typologies d'aires urbaines que l'on peut retrouver sur le sol américain.

1. Des villes aux schémas de développement différents

D'une façon succincte, le développement des villes américaines peut, comme cela a été détaillé dans la rétrospective des politiques urbaines, se résumer en plusieurs étapes clés :

- Un développement de la banlieue pavillonnaire autour des CBD
- Des centres villes qui se paupérissent et perdent des habitants
- Des banlieues qui deviennent de véritables villes à part entière (*Edge City*)
- Un retour au centre encouragé par la réhabilitation

Cependant ce schéma de développement ne s'applique pas à toutes les villes américaines. En effet, certaines métropoles américaines, qui rayonnent aujourd'hui à l'échelle du territoire américain, n'étaient que très peu peuplées au début des années 50 et n'ont donc pas suivi la même évolution que les villes qui l'étaient.

11. Des contrastes démographiques forts

Globalement, les villes de l'ancienne *Manufacturing Belt* (ceinture industrielle) du Nord Est étaient des grandes métropoles dès les années 50 tandis que les villes de la *Sun Belt* (ceinture du soleil) au Sud se caractérisent par un accroissement considérable de leur population à partir des années 1970 et du déclin industriel.

En effet, c'est suite au déclin des industries lourdes qu'une partie de la population du nord va quitter les anciens centres économiques pour s'installer dans les régions plus dynamiques allant de la Floride à la côte ouest en passant par tout le sud des Etats-Unis.

Le tableau suivant permet de constater l'évolution de la démographie d'un certain nombre de villes américaines :

Tableau 1 : Evolution de la population des principales métropoles américaines et superficie

Villes	Population de la ville en 1950	Population de la ville en 2005	Variation de la population de 1950 à 2005 (%)	Population de l'agglomération en 2000 (en millions d'habitants)	Superficie de la ville (Km ²)
Philadelphie	2 000 000	1 500 000	-25,0	6	330
Detroit	1 850 000	915 000	-50,5	4,4	359,4
Cleveland	915 000	450 000	-50,8	3	200
Pittsburgh	676 000	316 000	-53,3	2,5	144
Portland	373 000	550 000	47,5	2	349
Boston	800 000	600 000	-25,0	5,8	232
Seattle	467 000	600 000	28,5	3,4	369
Atlanta	330 000	530 000	60,6	5	341
San Diego	333 000	1 300 000	290,4	3	840
Houston	596 000	2 000 000	235,6	5,5	1558
Dallas	434 000	1 240 000	185,7	6	887
San Antonio	400 000	1 250 000	212,5	1,9	1000
Phoenix	100 000	1 500 000	1400,0	4,9	1 330
Las Vegas	25 000	570 000	2180,0	2	340
Austin	132 000	691 000	423,5	1,4	670
El paso	130 000	563 000	333,1	2	649

Source : *US CENSUS*, réalisation : Damien RIBEIRO

Les villes de New York, Los Angeles et Chicago ne sont pas intégrées dans ce tableau car, du fait de leur statut de métropoles à rayonnement international, elles semblent trop spécifiques pour pouvoir être comparées aux autres grandes villes américaines.

Ces données mettent en évidence le contraste fort qu'il existe entre :

- des villes qui ont connu une très forte croissance démographique et
- d'autres villes qui ont connu une croissance relative de leur population, voire une baisse de celle-ci.

Toutes les villes qui ont perdu de la population sont des villes de l'ancienne *Manufacturing Belt*. La diminution de leur nombre d'habitants témoigne à la fois du déclin industriel, mais aussi tout simplement de l'exode des classes moyennes qui quittent les centres pour habiter en banlieue.

Les villes d'Atlanta, Seattle et Portland, qui se situent dans la *Sun Belt*, bien qu'elles aient connu une augmentation de leur population (de +28 à +60%) se différencient des autres villes de la *Sun Belt* qui, elles, ont connu une explosion démographique (de + 180% à + 2180% de leur population en 50 ans).

12. De la ville compacte à la ville étalée

Qui plus est, en termes de superficie, et à nombre d'habitants comparable, de grandes disparités existent entre les villes du Sud et leurs homologues du nord-est. Les villes du nord-est ainsi qu'Atlanta, Seattle et Portland se situent pour les plus étalées aux alentours des 350 km² de superficie lorsque les villes de la *sun belt* se situent entre 340 km² et plus de 1500 km² pour la plus étalée.

Ce contraste entre des villes qui sont en l'espace de 50 ans devenues des métropoles à l'échelle du territoire américain et d'anciennes métropoles prospères qui ont connu un déclin démographique ou du moins une faible croissance, permet de distinguer deux types de villes :

- Des villes éclatées, diffuses, qui pour faire face à l'accroissement de leur population se sont étalées sans commune mesure
- Des villes plus compactes, avec un statut de métropole plus ancien également, qui ont suivi le schéma d'évolution des villes américaines décrit précédemment, qui se sont certes étalées elles aussi, mais d'une façon moins pertinente.

En établissant ce postulat simpliste, il convient cependant de prendre en compte que ce sont là deux extrêmes, deux modèles quasi théoriques de ville, et qu'aucune ville ne se rattache à l'un ou à l'autre de ces modèles, chaque ville se situant entre les deux, étant plus ou moins dense ou compacte.

13. Le développement durable : de la ville modèle au modèle anti-urbain

Par ailleurs, en marge de la croissance démographique ou de l'étalement urbain, un autre critère semble distinguer ces villes : le respect de l'environnement.

Là encore, elles peuvent se classer en deux catégories représentées par deux extrêmes :

- La ville anti-urbaine par définition, localisée dans un environnement peu propice au développement urbain dans les Etats du Sud tels que l'Arizona, le Nevada ou le Texas, construite au milieu du désert et donc très dépendante des ressources extérieures pour se développer.
- La ville plus respectueuse de l'environnement, représentée par la ville qui s'est affirmée au cours du temps comme un modèle en la matière.

Il ne s'agit pas là de qualifier les villes du sud de villes peu respectueuses de l'environnement, du fait de leur étalement dans un environnement hostile, et les villes du nord plus compactes de villes durables, tant le modèle diffus comme compact peut apporter des réponses à la question de la ville durable.

Pour différencier les villes sur ce critère, il est possible de s'appuyer sur des classements publiés chaque année aux Etats-Unis, dont le but est de sélectionner et classer les villes ayant les démarches les plus durables et respectueuses de l'environnement.

En se basant sur ces classements et sur la réputation des villes, on peut ainsi tenter de différencier les métropoles américaines en fonction de leur prise en compte des facteurs environnementaux.

Les quatre classements suivants des villes les plus vertes des Etats Unis, réalisés par différents journaux et selon différents critères, classent les métropoles de la façon suivante :

Tableau 2: Position des principales métropoles américaines dans les classements des villes les plus vertes

Position dans les classements suivants :				
Villes	Green City index (/41)	Smarter Cities (/15)	Popular Science (/50)	Mother Nature Network (/10)
Philadelphie	17			
Detroit				
Cleveland	31			
Pittsburgh	8			
Portland	1	3	1	1
Boston		8	3	3
Seattle	6	1	8	8
Atlanta	32			
San Diego		11		
Houston	26			
Dallas	37	14		
San Antonio	22			
Phoenix	21			
Las Vegas				
Austin	4	6	10	10
El paso				

Source : Green City index, Smarter Cities, Popular Science et Mother Nature Network

Réalisation: Damien RIBEIRO

La ville de Portland, qui se situe parmi les trois premières villes les plus vertes dans chaque classement, est également la seule à apparaître dans les quatre classements avec Seattle et Austin tandis que les villes de Détroit, Las Vegas et El Paso, quant à elles, n'y figurent pas.

S'il est impossible de tirer de réelles conclusions avec ce type de classement, tant les méthodes et les critères retenus pour leur élaboration peuvent être discutés, on retiendra cependant la position qu'occupe Portland.

On dispose donc de 3 facteurs de différenciation des villes américaines : la croissance démographique, la superficie et le respect de l'environnement.

2. Emergence de la problématique

21. Choix des villes pour la comparaison par étude de cas

Chacun des 3 facteurs précités permet de positionner les villes sur une échelle linéaire, dont les limites sont représentées par 2 extrêmes, de la façon suivante :

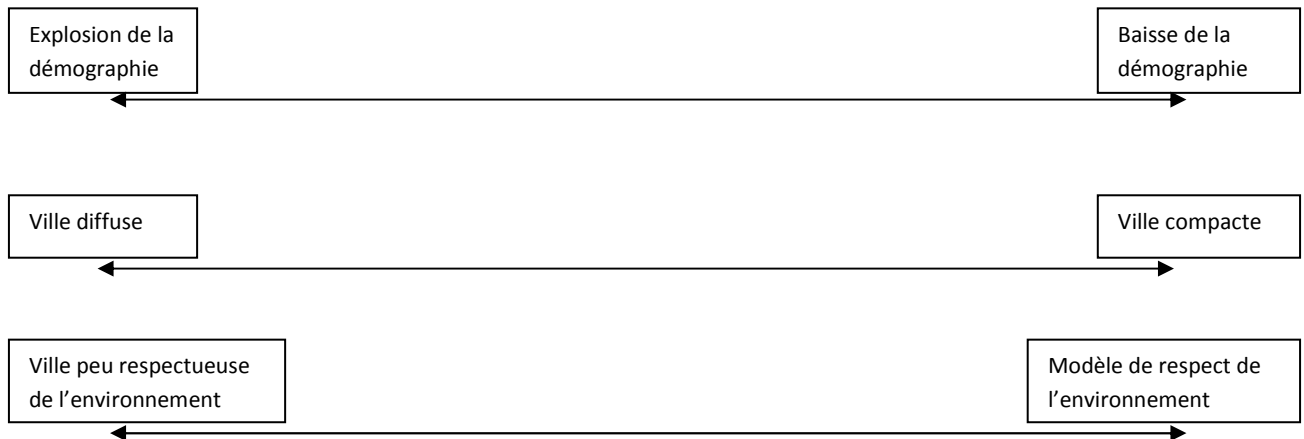


Figure 4 : Facteurs de différenciation des villes américaines

Réalisation : RIBEIRO Damien

Parmi toutes les villes citées auparavant, certaines se démarquent davantage que d'autres. Nous retiendrons quatre villes dans le cadre de cette étude, deux villes qui se rapprochent d'un premier modèle (A) qui serait caractérisé par son étalement urbain, une explosion de sa démographie et des politiques environnementales peu présentes, et deux autres villes proche d'un modèle (B) aux antipodes du premier.

Modèle A

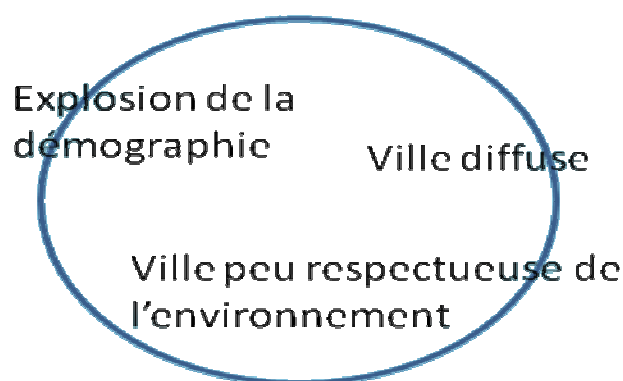


Figure 5 : Modèle A caractérisé par une explosion de la démographie, une ville diffuse et peu respectueuse de l'environnement

Réalisation : RIBEIRO Damien

- Phoenix se rapproche de ce premier modèle, avec une augmentation de 1400 % de sa population en l'espace de 50 ans et 1330 Km² de superficie, elle est par ailleurs peu représentée dans les classements récompensant les villes les plus durables.

- Las Vegas se rapproche également de ce premier modèle en ayant connu une augmentation de plus de 2000 % de sa population depuis 1950 et en étant une des villes qui, par sa localisation en plein désert, semble la moins durable. En termes de superficie, si la ville de Las Vegas (340 km²) se situe bien en dessous de Phoenix, si sa population ne cesse d'augmenter, elle risque de continuer à s'étaler.

Modèle B

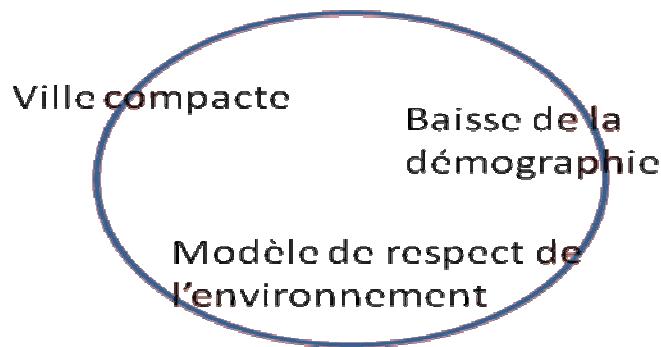


Figure 6 : Modèle B caractérisé par une baisse de la démographie, une ville compacte et respectueuse de l'environnement

Réalisation : RIBEIRO Damien

- Portland se rapproche quant à elle de ce deuxième modèle : elle n'a pas connu une croissance démographique aussi importante que Phoenix ou Las Vegas, s'étale sur une surface de 349 km² et apparaît comme la ville modèle en matière de respect de l'environnement.
- Enfin Pittsburgh est à classer auprès de Portland, c'est la ville modèle en termes de reconversion suite au déclin industriel et à sa baisse de population, sa superficie de 144 km² la place bien en deçà des villes citées auparavant, enfin elle jouit également d'une réputation de ville sensible aux questions environnementales.

22. Formulation de la problématique

Ces deux modèles de villes, auxquels se rattachent plus ou moins les villes de Phoenix et Las Vegas et celles de Portland et Pittsburgh, soulèvent la question suivante :

Les opportunités offertes par la nouvelle politique urbaine fédérale seront-elles saisies de la même manière par les métropoles américaines selon que celles-ci appartiennent à l'un ou à l'autre des modèles précités ?

L'hypothèse étant que les villes appartenant au modèle B saisiront davantage les opportunités de cette nouvelle politique urbaine pour les raisons suivantes :

- Ces villes plus respectueuses de l'environnement sont déjà engagées dans un processus de développement durable depuis des années, tous les acteurs locaux de la scène urbaine pourront s'appuyer sur leurs expériences précédentes et sur leurs réseaux pour utiliser de façon optimale les fonds des programmes fédéraux axés sur le développement et l'urbanisme durable.
- D'une manière moins évidente, on peut supposer qu'à population quasi-égale, une ville qui a connu une très forte explosion démographique au cours des dernières années sera contrainte de multiplier les investissements (équipements, services) à destination de ses nouveaux habitants tandis qu'une ville ayant connu une baisse de sa démographie ou une faible augmentation de celle-ci disposera de fonds pour renforcer les équipements et services existants, ce qui est le cas des villes du modèle B.

Pour tenter de répondre à cette problématique, et de confirmer ou non cette hypothèse, ce rapport va tout d'abord s'attacher à détailler les ambitions de la politique urbaine fédérale et les différents programmes qui la composent.

Ensuite pour chacune des villes sélectionnées, un inventaire des programmes financés par le plan de relance et dont bénéficie chaque ville sera réalisé.

Enfin nous tenterons de déterminer, en s'appuyant sur les inventaires réalisés, si la politique fédérale est davantage profitable aux villes s'apparentant au modèle B comme cela est supposé dans l'hypothèse.

PARTIE 3

LA POLITIQUE URBAINE DE BARACK OBAMA

« Arrêtez de voir les villes comme le problème, mais commencez à les voir comme la solution »

Barack Obama, 19 Février 2009.

Le président américain annoncera quelques mois après son élection les grands principes fondateurs de sa nouvelle politique urbaine, qui repose sur la finalité suivante : des villes fortes seront les fondations de régions fortes, qui à leur tour seront essentielles pour une Amérique forte.

1. Une politique urbaine appuyée par le plan de relance

11. Un désir de changement

Les trois grands piliers de cette nouvelle politique urbaine, tels qu'ils sont annoncés, sont les suivants :

- Briser les barrières traditionnelles

L'administration Obama souhaite stopper l'approche sectorielle en vigueur aux Etats-Unis dans le développement urbain où chaque facette d'un projet est abordée indépendamment des autres. L'idée est d'encourager une approche interdisciplinaire des politiques urbaines en coordonnant les différents départements (Transport, Logement, Energie, etc.).

- Développer une approche régionale

Mettre en place des politiques qui dépassent les limites juridictionnelles habituelles synonymes de dichotomie Centre-Ville / Banlieue, mais aussi l'opposition zone urbaine / zone rurale, et réduire la prédominance du quartier comme échelle de réflexion urbaine.

- Encourager l'initiative locale

S'appuyer sur le développement communautaire et les PPP, acteurs clés du développement urbain depuis plus de 20 ans.

Cette nouvelle politique sera appuyée par l'ARRA, le plan de relance américain, par le biais d'une série de programmes subventionnant à la fois les gouvernements locaux (Etats Fédérés, Comtés, Municipalités) et/ou les organisations privées.

12. Une volonté de coordination

La première action de Barack Obama concernant la politique urbaine est la création d'un bureau des affaires urbaines à la Maison Blanche (*White House Office of Urban Affairs*), dont le but est d'assurer la coordination entre les différents départements et agences fédérales suivantes :

le département du Trésor (*Treasury*), de la Justice, du Commerce, du Travail, de la Santé et des Services Sociaux (*Health and Human Services*), du Logement et du Développement Urbain (*Housing and Urban Development –HUD*), du Transport, de l'Energie, de l'Education et l'Agence de Protection Environnementale.

La coordination entre ces départements a principalement pour objectif de s'assurer que toutes les subventions accordées à des zones urbaines seront affectées dans les programmes les plus légitimes.

Par ailleurs, le but de ce Bureau des Affaires Urbaines est également de servir d'intermédiaire officiel du gouvernement fédéral, et de ses agences, auprès des autorités locales (Municipalités, Comtés et Etats fédérés), mais aussi auprès du secteur privé et des organisations à but non lucratif (en particulier les CDC).

Le but est à la fois de faciliter le dialogue, mais aussi d'aider à mettre en place les politiques les plus cohérentes en s'inspirant de l'expérience acquise par les partenaires locaux après des années d'initiative locale.

Ainsi, après des années de désengagement de l'Etat fédéral, on assiste à un retour de celui-ci dans la politique urbaine, mais ce retour n'est pas pour autant synonyme de rejet de la dynamique d'initiative locale qui s'est développée au cours des décennies précédentes. Au contraire, les stratégies de *bottom-up* qui se sont multipliées depuis les années 80, entre autre par le biais de partenariats public-privé et des CDC, sont autant d'exemples sur lesquels l'administration Obama désire s'appuyer pour mettre en place sa nouvelle politique urbaine.

Telle qu'elle est annoncée, celle-ci se construit donc autour de la logique suivante :

La politique de laissez-faire engagée depuis l'arrivée de Reagan à la présidence, qui s'est traduite par une diminution du rôle des pouvoirs publics (locaux comme fédéraux) aux dépens d'organisations privées, doit être stoppée. L'Etat fédéral a bel et bien un rôle à jouer dans la gouvernance urbaine, mais celui-ci doit se faire conjointement d'une part avec les autorités locales, d'autre part avec le marché, par le biais de partenariats publics-privés, tout en s'inspirant des stratégies de *bottom-up* qui prévalent depuis plusieurs décennies.

13. Une politique peu adaptée au mode de gouvernance urbaine actuel ?

Peu de temps après l'annonce de sa création, le Bureau des Affaires Urbaines soulève néanmoins de nombreuses questions tant son rôle dans la pratique paraît aussi limité que ses ambitions apparaissent grandes, comme le souligne Dayo Olopade¹ qui le qualifie, 100 jours après sa création, de « *cauchemar bureaucratique* »².

Elle tend à exposer que la coordination de tous les départements de la Maison Blanche sera rendue difficile tant chaque service (Transport, Logement, Education, Environnement, etc.) possède une approche très sectorielle de la politique urbaine et sera peu enclin à faire des concessions devant cette nouvelle institution qu'est le Bureau des Affaires Urbaines.

Quelques mois plus tard, il apparaît en effet difficile de mesurer l'efficacité de ce nouveau Bureau. Si de plus en plus de politiciens locaux semblent suggérer que des progrès ont eu lieu dans la gestion des problèmes auxquels sont confrontées les zones urbaines, comme le souligne le gouverneur de Pennsylvanie Ed Rendell :

« L'administration à tout compris [...] Il n'y avait aucunes politiques pour aider les villes lorsqu'elles luttait durant la récession de 2002, de 2003 [...] Pour la première fois les villes peuvent utiliser ces dollars, employer les populations locales et les mettre au travail »

, ces progrès ne semblent pas être le fait du Bureau des Affaires Urbaines.

En effet, force est de constater que ces dollars qu'évoque le gouverneur Rendell sont les subventions allouées directement aux villes et gouvernements locaux par le biais du plan de relance américain (l'ARRA) et sur lesquels le Bureau des Affaires Urbaines n'a aucune mainmise.³

En marge de ces critiques, sur le manque de visibilité de l'efficacité du Bureau des Affaires Urbaines, les principaux opposants à la politique urbaine de Barack Obama sont évidemment les républicains.

Plus que la pertinence, ou non, de la création de ce Bureau des Affaires Urbaines, ils dénoncent le retour à une politique urbaine nationale et un retour en force des pouvoirs publics qui leur semble dépassé et peu en mesure de répondre aux défis que posent désormais les villes américaines.

¹ Correspondante à Washington pour le site theroot.com

² **Olopade Dayo**, *What happened to the office of Urban Policy?*, TheRoot, 27 Avril 2009

³ **Olopade Dayo**, *The president's pet project for American cities finally gets off the ground. Can it stand out in a crowd?*, TheRoot, 29 Juillet 2009

Witod Rybczynski, architecte canado-américain, professeur d'urbanisme à l'université de Philadelphie et correspondant pour le magazine en ligne américain *Slate* résume dans un article¹ ces principales critiques en concluant par une citation de Daniel Hudson Burnham² :

« *Ne faites pas de grands plans, uniquement une multitude de petits* ».

Witod Rybczynski souligne à quel point le retour d'une politique d'urbanisme centralisée (*centralized city planning*), entendons par là le retour d'une politique interventionniste fédérale, n'est pas la réponse aux problèmes auxquels font face les villes américaines.

Son parti pris est que la dynamique urbaine actuelle, portée par l'initiative locale et les acteurs privés, jouit d'une très grande liberté, or l'arrivée d'une nouvelle politique fédérale trop interventionniste imposerait par définition des restrictions et serait en ce sens un frein au développement urbain.

Il explique en quoi les conséquences des dernières politiques volontaristes de l'Etat Fédéral (datant des années 60) se sont traduites par un rejet collectif d'une intervention fédérale tant celles-ci ont été désastreuses. Il s'appuie en particulier sur le programme *Urban Renewal*, qui a davantage détruit que réhabilité les centres villes, et sur le programme des autoroutes infra-urbaines du *Federal Interstate Highway Act* qui s'est révélé être un facteur clé de l'étalement urbain.

Il démontre par ailleurs que dans la dynamique actuelle, les gouvernements municipaux ne sont plus les principaux acteurs du développement urbain, mais ce sont bien les organisations privées (en particulier les CDC) et les PPP.

Il tend également à souligner que les promoteurs immobiliers se substituent peu à peu aux urbanistes et bureaucrates en tant que principaux acteurs de la scène urbaine, en réhabilitant des quartiers, en attirant des résidents vers les centres-villes autrefois délaissés, et en aidant à créer des équipements et services qui fixeront ces populations.

Si le fondement de ces critiques peut être discuté, tant elles semblent servir un dessein d'opposition politique, le fait est que la logique d'une stratégie urbaine globale émanant de la Maison Blanche peut sembler peu appropriée face au mode de fonctionnement actuel basé sur l'initiative locale, le partenariat avec de nombreux acteurs et l'approche typiquement communautaire.

Mais peut-on réellement parler de stratégie urbaine nationale ?

Derrière les grandes orientations affichées par la Maison Blanche (Briser les barrières traditionnelles, avoir une approche régionale et encourager l'initiative locale), que traduisent, en termes d'ambition, les différents programmes financés par l'ARRA ?

¹ **Rybczynski Witod**, *Don't Plan On It - Centralized city planning is not the answer to the problems facing America's cities*, SLATE, 31 Mars 2010

² Daniel Hudson Burnham était un architecte et urbaniste, célèbre entre autres pour être à l'origine du plan de Chicago en 1909.

2. Une armada de programmes ciblés

Comme cela à été exposé auparavant, la nouvelle politique urbaine de Barack Obama a entre autre pour objectif de stopper l'approche sectorielle et de coordonner dans la mesure du possible les différents départements américains.

En l'occurrence, les trois principaux départements concernés par la politique urbaine sont le HUD, le département de l'Energie et le département du Transport.

Les programmes qu'ils portent sont respectivement les suivants :

21. Les programmes du HUD financés par l'ARRA (13,61 milliards de dollars)

Le plan de relance américain prévoit d'accorder 13,61 milliards de dollars pour les projets et programmes pilotés par le HUD. Ces fonds promettent de générer des dizaines de milliers d'emplois, de moderniser l'habitat, d'améliorer son efficacité énergétique et d'aider les familles et communautés les plus touchées par la crise économique.

Les différents programmes du HUD se décomposent en 3 grands volets :

- Promouvoir l'efficacité énergétique et créer des emplois verts
- Soutenir les projets en cours et assister les améliorations dans l'habitat
- Promouvoir des communautés stables et aider les familles les plus touchées par la crise

Chacun de ces volets porte des programmes, financés par l'ARRA, auxquels sont éligibles les gouvernements locaux, les organismes privés et/ou les particuliers. Certains programmes sont alloués automatiquement à chaque potentiel bénéficiaire identifié (les *formula grants*), d'autres sont attribué suite à des candidatures après passage devant une commission (les *competitive grants*).

Ces programmes sont décrits de la sorte sur le site du HUD :

- *Promouvoir l'efficacité énergétique et créer des emplois verts*

Ces investissements seront des vecteurs puissants de la relance économique car leurs effets vont se faire sentir rapidement. Les emplois vont permettre de venir en aide aux populations en difficultés financières et la meilleure efficacité énergétique des bâtiments permettra de réduire les dépenses tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre.

Public Housing Capital Fund : 4 milliards de dollars pour la modernisation et l'amélioration de l'efficacité énergétique du parc de logement public.

Native American Housing Block Grant : 510 millions de dollars pour la modernisation et l'amélioration de l'efficacité énergétique du parc de logements géré par le *Native American Housing Program*¹.

Assisted Housing Energy Retrofit : 250 millions de dollars pour la modernisation et l'amélioration de l'efficacité énergétique du parc de logement possédé par le HUD, en particulier des logements à loyers modérés et des logements à destination des seniors ou des handicapés.

Lead Hazard Reduction : 100 millions de dollars pour la lutte contre le saturnisme dans l'ancien habitat (réhabilitation de l'habitat pour éviter les intoxications au plomb).

- *Soutenir les projets en cours et assister les améliorations dans l'habitat*

Ces investissements vont supporter une large gamme de projets de développement d'habitat et de communautés qui ont été débutés ou qui attendent de l'être. Beaucoup de ces projets n'ont pas vu le jour ou ont été arrêtés du fait du manque d'investissement privé conséquent à la crise.

Tax Credit Assistance Program : 2,25 milliards de dollars pour accélérer la construction et l'entretien de dizaines de milliers de logements à loyer modéré.

Project Based Rental Assistance : 2 milliards de dollars pour aider les propriétaires à effectuer des travaux de rénovation dans les logements à loyer modéré qu'ils proposent à la location afin de fournir des logements décentes.

- *Promouvoir des communautés stables et aider les familles les plus touchées par la crise*

Ces investissements vont aider les foyers les plus touchés par la crise. Les fonds vont être utilisés pour stabiliser et faire revivre les quartiers les plus touchés par les saisies immobilières.

Neighborhood Stabilization Program : 2 milliards de dollars pour atténuer l'impact des saisies immobilières conséquentes à la crise des subprimes à travers le rachat et la réhabilitation des maisons saisies et des propriétés vacantes dans le but de créer plus de logements à loyer modéré et de faire revivre les quartiers dévastés par la crise économique.

Homelessness Prevention and Rapid Re-housing : 1,5 milliards de dollars pour prévenir les saisies immobilières, pour reloger les familles sans logement et pour éviter la déstabilisation de quartiers entiers.

Community Development Block Grant : 1 milliard de dollars pour près de 1200 Etats Fédérés et gouvernements locaux (comtés, municipalités, ...) pour développer des projets selon leurs propres priorités.

¹ Le *Native American Housing Program* fait partie d'une série de programmes fédéraux dédiés spécifiquement à la minorité ethnique des *Native American* (les indiens d'Amérique). Ces programmes sont à destination des tribus, d'organisations privées, d'associations ou parfois de particuliers

La majorité des gouvernements locaux qui utilisent ces fonds le font pour améliorer ou créer des équipements publics et pour réhabiliter le parc de logements à loyer modéré en créant des emplois sur place.

21. Les programmes du département de l'Energie financés par l'ARRA (8,2 milliards de dollars)

Le but de ces programmes est d'une part d'améliorer l'efficacité énergétique de l'habitat, un des postes les plus pollués des Etats-Unis, et d'autre part de développer les énergies renouvelables afin de réduire la dépendance aux matières fossiles et d'atteindre les objectifs fixés en termes de réduction d'émission de Gaz à Effet de serre.

Ces programmes sont décrits de la sorte par le département de l'Energie :

Weatherisation Assistance Program : 5 milliards de dollars pour aider les familles à bas revenus à réduire d'une façon permanente leur facture énergétique en améliorant l'efficacité énergétique de leurs bâtiments. Les fonds sont alloués aux Etats Fédérés qui ensuite distribuent les fonds entre les organisations privées et les gouvernements locaux. Le but est à la fois de diminuer les dépenses pour les familles en difficultés mais aussi de réduire la dépendance au pétrole étranger.

Energy Efficiency and Conservation Block Grant : 3,2 milliards de dollars pour développer les énergies renouvelables et améliorer l'efficacité énergétique à travers le territoire américain (équiper des bâtiments/infrastructures existants ou en saisir l'occasion pour en construire de nouveaux). Le but est de réduire les émissions de combustibles fossiles, diminuer les besoins en énergie des bénéficiaires du programme, améliorer l'efficacité énergétique dans les domaines du transport, du bâtiment mais aussi tout autre secteur approprié tout en créant de l'emploi.

23. Les programmes du département du Transport financés par l'ARRA (48,1 milliards de dollars)

Le but de ces programmes est d'aider les autorités locales à s'équiper de systèmes de transports modernes (train, tramway, autoroutes, bus, aérien, maritime...) en subventionnant soit des créations de réseaux soit des extensions.

Ces programmes se séparent en six volets différents :

Transit (8,4 milliards de dollars) :

Fixed Guideway Infrastructure : 750 millions de dollars pour moderniser tous les systèmes de transport guidés du type train, tramway, trolleybus, tramway aérien etc.

Capital Investment Grant : 750 millions de dollars pour construire de nouveaux projets de systèmes de transports guidés ou pour réaliser des extensions de réseaux existants.

Transit Capital Assistance : 6,9 milliards de dollars pour assister la conception de réseau de transports, pour investir dans les réseaux de bus et le mobilier et pour la prévention de l'insécurité.

- *Highway* (27,5 milliards de dollars) :

Highway Infrastructure Investments : 27,5 milliards de dollars pour augmenter les investissements actuels pour aider les états fédérés et gouvernements locaux à accélérer l'achèvement des projets d'autoroutes actuellement en cours ou en voie de l'être.

- *Rail* (9,3 milliards de dollars):

High-speed rail : 8 milliards de dollars pour créer un réseau de train à grande vitesse connectant les principales aires urbaines et pour moderniser le système de transport inter-cité existant afin de le relier à ce nouveau système à grande vitesse.

Amtrak : 1,3 milliards de dollars pour améliorer les infrastructures et la flotte de véhicules de l'entreprise publique ferroviaire américaine *Amtrak*.

- *Air et Maritim* (1,4 milliards de dollars) :

1,4 milliards de dollars répartis dans 3 programmes (*Airport Grants*, *Airport Facilities and Equipment Upgrades* et *Assistance to Small Shipyards*) pour des investissements relatifs au transport aérien et maritime.

- *Blended* (1,5 milliards de dollars):

Supplemental Discretionary Grants for National Surface Transport system : 1,5 milliards de dollars pour financer tout projet de transport (guidé, bus, eau, air, autoroutes) qui stimulera l'économie et créera de l'emploi sur du long terme.

3. Une stratégie urbaine nationale ?

Avec son plan de relance, l'administration Obama met donc à disposition des acteurs de l'urbanisme une armada de programmes divers et variés pour financer leurs projets.

L'ensemble de ces programmes est très ciblé, même si certains semblent laisser plus de liberté que d'autres à leurs bénéficiaires.

Les programmes tels que le *Community Development Block Grant* (HUD), le *Energy Efficiency and Conservation Block Grant* (Département de l'Energie) ou le *Blended* (Département du Transport) semblent laisser des marges de manœuvres plus grandes que les autres programmes, et permettent de ce fait d'encourager l'initiative locale sans imposer un quelconque modèle ou carcan au bénéficiaire.

On notera que ces programmes sont pour la plupart à destination de projets à l'échelle du bâtiment et non de la ville, il n'est pas question de formes urbaines, de densité ou d'étalement urbain, les gouvernements locaux semblent donc très libre sur ces questions.

Dès lors, faire l'analogie entre cette nouvelle politique urbaine et les anciennes politiques datant des années 50-60 (création des autoroutes infra-urbaines synonyme d'étalement urbain ou stratégies de réhabilitation des centres pour stopper leur paupérisation) ne semble pas très pertinent.

On ne peut pas réellement parler d'une politique urbaine nationale, d'un schéma planifié à la Maison Blanche qui se reproduirait sur chaque métropole américaine, au contraire il semble que le soin soit laissé aux acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés, d'accompagner le développement de ces métropoles en étant portés par les financements fédéraux.

A ce titre, les pouvoirs publics retrouvent par le biais de ces subventions fédérales des moyens d'action qu'ils avaient peu à peu délégué au secteur privé, même si celui-ci devrait rester très présent sur la scène urbaine.

Ainsi, les fonds levés par le plan de relance ne semblent donc pas réellement s'inscrire dans une démarche nationale d'un retour vers des programmes fédéraux semblables à ceux d'après guerre et, de ce fait, semblent adaptés au nouveau mode de gouvernance urbaine basé sur l'initiative locale et les partenariats.

Finalement, en termes de répercussion sur les villes américaines et leurs citoyens, les 2 objectifs majeurs de ces programmes semblent donc les suivants :

- Venir en aide aux familles les plus affectées par la crise, que ce soit par la création de nouveaux logements à loyer modéré, par l'amélioration de l'efficacité énergétique à des fins de réduction des coûts, par la création de systèmes de transport public performants ou tout simplement par la création d'emplois engendrée par ces programmes.
- Aller vers des villes durables, par un développement massif des énergies renouvelables, des systèmes de transport alternatifs à la voiture, par un habitat plus efficace énergétiquement parlant et donc moins polluant et par la diminution de la dépendance aux matières fossiles polluantes.

On remarquera que si les populations les plus pauvres sont clairement ciblées par la nouvelle politique fédérale, il semble que la classe moyenne américaine n'ait que très peu de possibilités de saisir les opportunités offertes par ces programmes.

Cette même classe moyenne qui bénéficia, directement ou indirectement, d'une grande partie des politiques fédérales (d'aide à la pierre et d'aide à la personne) par le passé ne semble plus être la priorité de la Maison Blanche.

Pourtant cette classe moyenne américaine (entre 18 000 et 88 000 dollars par an) qui représentait en 2007 près de 60% des américains (*source : CAP Center for American Progress*) est soumise à une pression sans précédent.

Une étude menée en 2007 intitulée « *La classe moyenne en désarroi* » menée conjointement par le CAP et un syndicat, à partir des données de la Banque Centrale, du Bureau des Statistiques du Travail, et des données de recensements souligne que même avant la crise économique les classes moyennes semblaient particulièrement fragiles :

« *Les familles sont contraintes de vivre au dessus de leurs moyens, simplement pour les dépenses de base, comme le logement et la santé* », déclare Christian Weller, économiste du CAP, qui ajoute « *Ils sont obligés de dépenser non seulement leurs revenus actuels, mais aussi futurs.* »

C'est sans doute la principale réserve quant à cette politique, elle s'annonce comme sociale mais ne semble pas en mesure de venir en aide à une partie de la population fragilisée par la crise.

PARTIE 4

COMPARAISON PAR ETUDE DE CAS : PHOENIX, LAS VEGAS, PORTLAND ET PITTSBURGH

1. Méthode de comparaison

Nous allons dans cette partie tenter d'analyser la réponse locale de chacune des quatre villes à la politique urbaine de l'administration Obama.

Pour cela, nous nous appuierons dans un premier temps sur un inventaire des fonds directement alloués aux municipalités.

Cet inventaire sera réalisé par le biais des sites internet officiels des différentes villes qui disposent tous d'une section dédiée au montant des subventions fédérales accordé par les différents programmes mis en place par l'administration Obama.

Si la mise à disposition, pour tous les américains, de plateformes officielles permettant de suivre le montant des subventions fédérales semble une priorité pour la Maison Blanche, le suivi de ces fonds est cependant limité dans la mesure où peu de détails sont donnés sur leur utilisation précise.

De plus, le caractère récent de ces politiques ne permet tout simplement pas de mesurer leur impact concret sur le terrain, tant les informations disponibles à ce sujet sont minces.

Le but n'est donc pas de répertorier tous les projets urbains financés par l'ARRA (rares à l'heure actuelle), mais plutôt d'observer la dynamique qui entoure ces programmes fédéraux.

C'est pourquoi dans un second temps nous tenterons de sélectionner, via la presse locale consultable en ligne ou les sites officiels de chaque ville, un fait marquant symbolisant l'accueil de ces politiques fédérales, pour tenter de conclure sur l'approche qu'a chacune de ces villes par rapport à ces nouveaux programmes fédéraux.

2. Phoenix : un pari sur l'avenir

La ville de Phoenix est la capitale et plus grande ville de l'Arizona. Avec un peu plus de 1 500 000 habitants c'est la cinquième municipalité la plus peuplée des Etats-Unis derrière New York, Los Angeles, Chicago et New York.

Une des particularités de la ville est son climat : en étant située au cœur d'un désert (le désert de Sonora) elle connaît une des températures saisonnières les plus chaudes au monde pour une métropole.

La température atteint ou dépasse 38°C 89 jours par an (source : World Climate).

Par ailleurs Phoenix se caractérise par son étalement urbain et l'explosion de sa démographie.



Illustration 3: Vue aérienne de Phoenix : la banlieue pavillonnaire composante clé de l'étalement urbain

Source : www.phoenix.gov

En dix ans sa population a augmenté de 25% (source : *US census*) et en 1998, pour un peu plus d'un million d'habitants, la ville dépassait en superficie la conurbation de Los Angeles comptant pourtant une population trois fois supérieure.

Alors que l'une de ses suburbs, Scottsdale, n'occupait encore qu'un seul mille carré en 1950 (pour 2000 personnes) celle-ci s'étendait en 1998 sur une surface trois fois supérieure à celle que couvrait San Francisco pour une population de 165 000 habitants (contre plus de 720 000 pour San Francisco).¹

En termes de formes urbaines, la ville de Phoenix se démarque des principales autres métropoles américaines par l'absence de véritables gratte-ciel dans son centre ville.

Cela est dû à plusieurs facteurs :

- Le développement de la ville a toujours privilégié l'étalement urbain
- Phoenix a longtemps été considérée comme une métropole secondaire, une métropole résidentielle subissant l'influence de Los Angeles.

¹ **Maumi** Catherine, *L'urbanité made in USA*, URBANISME n°301 p.22-24, 1998

Enfin, les industries de haute technologie et le tourisme sont les principaux vecteurs du développement économique.



Illustration 4 : Phoenix et son CBD

Source : www.phoenix.gov

21. Quels programmes fédéraux pour quelles actions ?

La ville de Phoenix est, parmi les quatre villes étudiées dans ce rapport, la ville qui bénéficie du plus grand montant de subventions fédérales à la date du mois de Mai 2010. Cela est d'une part du au fait que Phoenix est de loin la plus peuplée avec 1 500 000 d'habitants contre environ 500 000 ou moins pour les trois autres villes, et d'autre part au fait que la communication faite autour de l'obtention des fonds fédéraux sur les sites internet officiels est bien plus détaillée dans le cas de Phoenix que des trois autres villes.

En tout, c'est un peu plus de 369 millions de dollars dont va bénéficier la ville au nom de l'ARRA. Ce montant est à diviser de la façon suivante entre les différents secteurs :

- 112 millions pour le transport
- 96 millions pour le logement
- 99 millions pour l'énergétique et l'environnement
- 55 millions pour des prêts
- 8 millions pour l'ordre public

Dans le domaine des transports, les travaux vont tant s'attacher à entretenir les infrastructures existantes qu'à en créer d'autres. Ainsi le programme *Highway infrastructure Investments* (20 900 000\$) a pour but d'effectuer des travaux de maintenance sur les autoroutes infra-urbaines et grands axes routiers de phoenix et son agglomération, mais il sert également à financer la création de quatre parkings relais connectés aux transports en commun à différents endroits de la ville. Le programme *Capital Investment Grant* (36 000 000\$) va lui servir à compléter la création du Tramway de la ville. Dans l'ensemble tous les modes de transport vont bénéficier de ces aides : un total de 18 projets vont ainsi se consacrer tant à agrandir l'aéroport qu'à renouveler le mobilier des arrêts de bus afin d'améliorer le temps de montée et de descente des passagers.

Dans le domaine du logement et de l'habitat, les programmes ont surtout pour but d'accompagner financièrement les populations les plus fragilisées par la crise en réalisant des travaux sur leurs logements ou en augmentant l'offre de logements sociaux. Ainsi le programme *Public Housing Capital Fund* (4 295 283 \$) a pour objectif de réhabiliter le parc de logement public de la ville, le *Lead Hazard Control Program* (2 336 918 \$) s'attachera lui à lutter contre l'intoxication par les peintures au plomb dans les logements vétustes, enfin le programme *Community Development Block Grant*, qui laisse beaucoup de marge de liberté dans son utilisation se consacre lui à la rénovation des maisons individuelles en ciblant les populations dont les revenus sont inférieurs ou égaux à 80% du AMI¹ (*Area Median Income*).

Le *Neighborhood Stabilization Program* (60 000 000 \$) est le programme qui bénéficie des plus grandes subventions, son rôle est comme cela a été explicité plus en amont de lutter contre les saisies immobilières et leurs impacts conséquents à la crise des *subprimes*.

Enfin en termes de politique énergétique, là encore les catégories sociales les plus défavorisées sont les principales bénéficiaires de ces aides : le programme *Weatherize Home* (7 222 865 \$) à pour objectif de réduire la facture énergétique des foyers à bas revenus enfin le programme *Energy Efficiency and Conservation Block Grant* (15 233 500 \$) à pour ambition de développer les énergies renouvelables, en particulier les panneaux solaires photovoltaïques en équipant le maximum de bâtiments et d'équipements publics.

22. Vers une politique énergétique respectueuse de l'environnement

Par ailleurs, à la date du 21 Avril 2010 la municipalité de Phoenix, en partenariat avec l'Arizona State University et l'Arizona Public Service² (APS), a lancé le projet « *Energize Phoenix* » subventionné à hauteur de 25 millions de dollars par l'ARRA.

Ce projet à pour but de réduire la consommation d'électricité, générer des milliers d'emplois verts et transformer les quartiers.

Les objectifs sont entre autre de réduire la consommation d'énergie des habitations mais aussi des zones commerciales et industrielles.

Parallèlement la création d'un corridor vert le long d'une des lignes de Tramway existantes va s'accompagner de la rénovation et réhabilitation des logements annexes à ce corridor vert.

Enfin un partenariat public privé avec la société Tessera Solar à pour but de créer une centrale solaire de 250 Mega Watts pouvant générer de l'énergie pour 50 000 foyers par an, ce projet étant le plus important projet municipal de ce type aux Etats-Unis.

Cette initiative semble la plus représentative de l'utilisation des fonds de l'ARRA par la ville de Phoenix : elle reste très proche des objectifs fixés par les différents programmes (créer de l'emploi et réduire les émissions de carbone) et semble décidée à orienter la ville de Phoenix vers une plus grande prise en compte des questions environnementales à travers une nouvelle politique énergétique.

¹ L'AMI est utilisé pour déterminer l'éligibilité des potentiels bénéficiaires des fonds fédéraux et locaux. Il fixe une limite maximum de revenus qu'un foyer peut toucher pour être éligibles à ces programmes. Ces limites de revenus sont calculées par zones géographiques et sont basées sur des estimations du HUD et sont ajustées selon la taille du foyer.

² L'APS est une société publique produisant, transportant et distribuant de l'électricité en Arizona

Cette nouvelle politique énergétique peut légitimement être porteur d'avenir tant la ville peut développer son utilisation de l'énergie solaire, du fait de son ensoleillement mais également de son économie fortement basée sur les nouvelles technologies.

La ville de Phoenix semble ainsi saisir toutes les opportunités qui lui sont offertes par la nouvelle politique fédérale.

Il semble toutefois difficile de réellement porter un jugement sur la réponse de la ville à la politique fédérale : les programmes qui ont des cibles très précises laissent finalement peu de place à l'initiative locale et l'on peut doré et déjà supposer que chaque ville sera impactée plus ou moins de la même manière par cette politique fédérale.

3. Las Vegas rattrapée par la crise

Las Vegas, située au milieu du désert, est la plus grande ville du Nevada. La population de son agglomération a été multipliée par trois en vingt ans et compte désormais un peu plus de 2 millions d'habitants (*source : US Census*). C'est un des taux de croissance les plus importants des Etats-Unis.



Illustration 5 : Las Vegas : capitale mondiale du jeu

source : www.lasvegasnevada.gov

L'économie de Las Vegas est basée sur le tourisme et l'industrie du spectacle, c'est une des destinations les plus touristiques au monde (39 millions de visiteurs en 2007) (*source : US Census*) et à ce titre c'est également une des villes les plus touchées par la crise économique et la baisse du pouvoir d'achat.

Du fait de sa localisation en terre aride, l'approvisionnement en eau est un des problèmes majeurs de la ville et pourrait même devenir un véritable frein à l'urbanisation et au développement de celle-ci dans le futur.

31. Quels programmes pour quelles actions ?

La ville de Las Vegas bénéficie d'un total de 50 686 008 \$ répartis de la manière suivante :

- 21 160 952 pour le transport
- 24 081 856 \$ pour le logement et l'habitat
- 5, 449, 200 pour l'énergie

En termes de transport, la majorité des fonds sera allouée à l'entretien des routes et boulevards ainsi qu'à la création et à l'amélioration d'espaces piétonniers. Un effort particulier sera réalisé auprès de tous les axes les plus fréquentés par les piétons pour les rendre accessibles en respectant les normes de l'ADA (*American with Disabilities Act*). Dans le domaine du logement, les objectifs de la municipalité sont de lutter contre les saisies immobilières et leurs conséquences à l'aide du *Homelessness Prevention and Rapid Re-Housing Program* (2 105 118 \$). Pour ce faire, une aide financière est accordée aux familles ayant un salaire égal ou inférieur à 50% de l'AMI, sous la forme d'aide à court terme (3 mois) ou moyen et long terme (18 mois). Le *Community Development Block Grant program* s'attache quant à lui aux deux objectifs suivant :

- La création de pistes cyclables permanentes le long de 4 miles de routes existantes dans le but de créer un corridor de transport plus sécuritaire et de promouvoir des modes de transport alternatifs.
- Le développement de *Solar Carports* (carports solaires) dont le but est tant de produire de l'électricité que de fournir des emplois aux populations les plus touchées par la crise.

Dans le domaine de l'énergie, le programme *Energy Efficiency and Conservation Block Grant* la municipalité va conduire plusieurs projets dans le but de réduire les émissions de polluants, la dépense énergétique et d'améliorer l'efficacité énergétique dans le secteur du bâtiment, des transports tout en créant de l'emploi.

32. Des subventions insuffisantes ou peu adéquates

Si la ville de Las Vegas bénéficie de subventions dans le cadre du programme *Neighborhood Stabilization Program*, un article de presse paru le 15 janvier 2010 sur le site internet de la chaîne de télévision locale *8 News Now* intitulé « HUD denies Las Vegas Millions in Stimulus Money » (Le HUD refuse des millions de dollars de subvention à Las Vegas), détaille les enjeux soulevés par ces programmes.

L'article relate le fait que la municipalité espérait obtenir 360 millions de \$ du gouvernement fédéral pour l'aider dans la gestion des saisies immobilières mais que cette aide n'a pas été accordée.

« *Quand le maire de Las Vegas Oscar Goodman lui a expliqué qu'une maison sur 12 dans le comté de North Las Vegas et une sur 16 dans la municipalité de Las Vegas était en saisie, ou en voie de l'être, une responsable du HUD lui a répondu : le pays se porte aussi mal que vous.* »

Cet article est révélateur de la situation critique de Las Vegas lorsqu'il est relayé quelques mois plus tard, toujours par la chaîne locale *8 News Now*, par un second article intitulé « Nevada records nation's highest foreclosure rate in first quarter » (Le Nevada atteint le record national du plus haut taux de saisies immobilières pour le premier trimestre de l'année 2010) :

« *Le Nevada connaît le taux le plus important de saisies immobilières au premier trimestre 2010. C'est le 14ème trimestre consécutif où le Nevada est au dessus de tous les autres états en termes de saisies immobilières.*

RealtyTrac, une société d'études spécialisée dans l'immobilier précise que 34 557 propriétés dans le Nevada ont été saisies pour ce trimestre, ce qui correspond à un foyer sur trente trois. Ce nombre est quatre fois supérieur à la moyenne nationale. Rien qu'au mois de Mars 2010 le Nevada a connu 14 743 saisies immobilières, soit une augmentation de 33% par rapport à février, et une baisse de 26% par rapport à 2009 mars. La californie, l'Arizona, la Floride et L'Utah sont les Etats les plus touchés après le Nevada. »

Ainsi si les subventions fédérales viennent en aide à la municipalité, il semble cependant que cette aide soit très insuffisante pour la ville la plus sinistrée des Etats-Unis par les saisies immobilières.

Le constat semble plutôt négatif pour Las Vegas : sévèrement touchée par les saisies immobilières, elle l'est aussi par la crise économique qui impacte fortement le tourisme, principal vecteur de son économie.

Alors que le principal frein au développement futur de la ville reste son approvisionnement en eau, ce problème n'est évoqué par aucun programme fédéral.

Au contraire, ceux-ci s'attachent à venir en aide, dans la mesure du possible, aux populations fragilisées et à développer les énergies renouvelables dans la ville.

Or il semble clairement que les fonds octroyés dans le cadre des programmes *Neighborhood Stabilization Program* et *Homelessness Prevention and Rapid Re-Housing Program* soient insuffisant.

Enfin, si des programmes comme le *Community Development Block Grant* et le *Energy Efficiency and Conservation Block Grant* s'attachent à rendre la ville plus durable, on peut tout de même se poser la question de la pertinence de réaliser une ville durable en plein désert.

La ville de Las Vegas, si elle profite des subventions fédérales pour se lancer dans de nouveaux projets, ne semble pas pour autant pouvoir s'appuyer sur le plan de relance pour rebondir en plein contexte de crise économique.

Les deux freins au développement de la ville, que sont la baisse du pouvoir d'achat et la question de l'approvisionnement en eau, ne semblent en effet pas être amenés à disparaître avec ces nouveaux programmes fédéraux.

4. Portland : une réputation de ville verte

Portland est la plus grande ville de l'Etat de l'Oregon et son agglomération compte un peu plus de 2 millions d'habitants. La ville est un des principaux ports de la côte ouest américaine, a une économie basée sur les nouvelles technologies et s'illustre depuis plusieurs décennies en matière de développement durable. Comme cela a été expliqué auparavant, la ville apparaît souvent en première position dans les classements répertoriant les villes les plus vertes des Etats-Unis.



Illustration 6 : Portland, une ville modèle en matière de développement durable

Source : www.portlandonline.com

Dès 1989, l'Oregon est le premier Etat américain à adopter une stratégie de réduction des émissions de carbone. En 1993, la ville de Portland se fixe elle-même une stratégie similaire qui portera ses fruits : en 2008 les émissions de carbone sont inférieures de 1% à celles de 1990. En 2009, la ville a adopté son plan climat (*Climate Action Plan*) dont le but est entre autre de réduire les émissions de carbone de 80% par rapport au niveau d'émissions de 1990.

41. Quels programmes pour quelles actions ?

29 298 382 \$: c'est le total de fonds alloué à la municipalité de Portland dans le cadre de l'ARRA.

Ces fonds se répartissent de la manière suivante :

- 14 700 000 \$ pour le transport
- 8 972 282 \$ pour le logement
- 5 626 100 \$ pour l'énergie

Très peu de détails sont donnés par la municipalité sur son site officiel quant à l'utilisation de ces fonds.

Seulement sait-on que les subventions attribuées au secteur du logement se répartissent de la manière suivante :

- 4 172 282 \$ pour le *Homelessness Prevention and Rapid Re-Housing Program*
- 2 700 000 \$ pour le *Community Development Block Grant*
- 2 100 000\$ pour le *Neighborhood Stabilization Program*

42. Un retour d'expérience bénéfique

Le site officiel de Portland met par ailleurs en avant les principales initiatives financées par l'ARRA :

Le programme *Portland Ecoroof Program* est un programme d'incitation à l'installation de toitures végétalisées dans le but de fixer les particules polluantes et de réduire l'écoulement des eaux de pluie. Ce programme fait parti du *Portland's grey to green initiative* mis en place en 2002 et qui consiste à développer les infrastructures et aménagements qui ont pour but de contrôler l'écoulement des eaux de pluie, de stopper le développement des plantes invasives, de restaurer la végétation locale et de protéger les aires naturelles sensibles. Les ambitions chiffrées de ce programme sont les suivantes :

- Mettre en place 43 acres de toiture végétalisée
- Planter 33 000 arbres dans les parcs et jardins et 50 000 arbres dans les rues et boulevards
- Acheter et protéger 419 acres de zones naturelles sensibles

Le programme *Dawn of the Bed* qui consiste à créer des jardins ouvriers et à les mettre à disposition des familles qui ne peuvent en posséder. Les financements de l'ARRA sont à l'origine de cette action qui doit promouvoir de la nourriture à bas prix, saine, nutritive et qui s'inscrit dans une démarche de développement durable.

Le programme *Clean Energy Works Portland*, financé par l'ARRA en partenariat avec la ville de Portland, le comté de Multnomah et l'organisation Green for all, a pour objectif d'améliorer l'efficacité énergétique des logements dans la ville de Portland.

L'organisation Green for all en signant ce partenariat s'engage à créer des milliers d'emplois dans le cadre de ce programme.

Il aide actuellement 500 maisons individuelles en offrant aux propriétaires des tarifs réduits pour l'amélioration de l'efficacité énergétique de leur logement.

Pour le maire de Portland Sam Adams, c'est ce type d'initiatives qu'il faut développer : « L'efficacité énergétique est une pièce fondamentale du futur du développement durable dans Portland. Ce programme pilote est un exemple sans précédent de comment nous pouvons amener les secteurs publics et privés à travailler ensemble au bénéfice de la communauté »

Ce programme est décrit comme étant un modèle dans son utilisation des fonds de l'ARRA, pas seulement pour une activité à court terme mais bel et bien pour une activité à long terme qui a un impact sur l'environnement et la qualité de vie.

Portland semble ainsi bénéficier, de la même manière que Las Vegas ou que Phoenix, des programmes fédéraux aux objectifs très ciblés. On remarquera le programme *Clean Energy Works Portland* qui s'insère dans une initiative engagée en 2002 et qui traduit la possibilité qu'a la municipalité de Portland de s'appuyer sur son expérience dans le domaine du développement durable pour utiliser les fonds du plan de relance.

5. Pittsburgh : une ville en éternelle reconversion

Pittsburgh est la deuxième plus grande ville de Pennsylvanie après Philadelphie avec près de 2 500 000 habitants dans son agglomération.

Anciennement capitale de la sidérurgie, elle connut un changement majeur à partir des années 70 et de la récession économique. Les industries lourdes et aciéries fermèrent entraînant une forte augmentation du chômage et poussant un grand nombre d'habitants à quitter la ville (passant de 676 000 habitants en 1950 à 334 000 en 2000).

Cette période permit à la ville de quitter son image sale et enfumée pour se reconvertir massivement dans la haute technologie et les services. Pittsburgh est de ce fait souvent citée comme un modèle de reconversion et d'interactions entre acteurs de la scène urbaine.



Illustration 7 : Pittsburgh, d'une image de ville grise vers une ville verte

Source : www.city.pittsburgh.pa.us

51. Quels programmes pour quelles actions ?

La ville de Pittsburgh va percevoir 37 894 278 \$ dans le cadre de l'ARRA, répartis de la manière suivante :

- 4 447 750 \$ pour le transport
- 15 327 750 \$ pour le logement
- 3 400 000 \$ pour l'énergie

Les fonds pour le transport vont se consacrer essentiellement à l'entretien des routes, qui très souvent n'ont pas subi de travaux depuis leur création datant de l'*Interstate Highway Act*. Une partie des fonds alloués à la municipalité va également servir à financer la liaison de train à grande vitesse (*Highspeed rail*) entre Pittsburgh et la côte Est, en partenariat avec le comté de l'Allegheny et les Etat de Pennsylvanie.

Dans le domaine du logement, le *Community Development Block Grant* (4 477 750 \$) a pour objectif de revitaliser les quartiers du centre ville en se basant sur les programmes mis en place depuis les grandes politiques de reconversion engagées par les acteurs locaux au milieu des années 70.

Les programmes *Neighborhood Stabilization* et *Homelessness Prevention and Rapid Re-housing* respectivement financés à hauteur de 4 050 000 \$ et 6 800 000 \$ vont eux s'attacher à soutenir financièrement les populations les plus affectées par la crise en luttant contre les saisies immobilières et en revitalisant les quartiers affectés par des taux de saisies trop importants.

52. Une politique de reconversion au rôle de tremplin

La ville de Pittsburgh semble par ailleurs continuer sa politique de reconversion, comme le détaille un article du *Pittsburgh Tribune Review* du 9 Janvier 2010.

Cet article relate l'obtention par l'université de Pittsburgh d'une subvention de 15 millions de dollars pour construire 13 laboratoires de physique dans le but de créer de nouveaux équipements dans le domaine de l'électronique et des télécommunications. Cette subvention est d'ailleurs, à égalité avec celle octroyée à une université de Floride, la plus grande annoncée parmi 11 autres subventions du même type.

Cet exemple ainsi que celui du programme *Community Development Block Grant*, qui s'appuie sur les politiques de reconversion engagées par le passé, s'il démontre que Pittsburgh est toujours en reconversion depuis les années 70, laisse également supposer que cette politique de reconversion peut servir de base à l'utilisation des fonds du plan de relance.

6. Synthèse des résultats

Que peut-on dire de la réponse locale de ces différentes métropoles américaines ?

On remarquera que plutôt que d'annoncer leurs projets ou leurs ambitions, les villes semblent donner la priorité à l'annonce des subventions obtenues pour chaque programme.

Sans aller jusqu'à qualifier cette démarche de course effrénée à la subvention, force est de constater que cette politique fédérale s'appuie davantage sur des milliards de dollars que sur une réelle stratégie urbaine.

On peut tout de même noter, comme cela était supposé dans l'hypothèse, que les villes dites plus respectueuses de l'environnement ont tendance à s'appuyer sur leurs expériences précédentes et sur un réseau d'acteurs déjà concernés par les questions environnementales. Ces villes semblent en effet s'appuyer sur d'anciens programmes déjà mis en place avant le plan de relance pour utiliser les nouvelles subventions. Le programme *Portland Ecoroof Program* initié récemment en est le parfait exemple en faisant parti du programme *Portland's grey to green initiative* mis en place en 2002.

Cela ne permet pas pour autant de confirmer l'hypothèse de villes qui, se rapprochant plus du modèle d'une ville compacte, en baisse démographique et respectueuse de l'environnement, tireraient davantage de bénéfices de la nouvelle politique urbaine.

En effet, il semble à première vue que les quatre villes étudiées dans ce rapport bénéficient toutes autant de la politique fédérale, du fait qu'elles profitent toutes des mêmes programmes.

Cela paraît vraisemblable tant ces programmes fédéraux sont très ciblés : le peu de marge de manœuvre laissé aux villes dans l'utilisation de ces fonds a pour conséquences de donner lieu aux mêmes types d'actions et de projets dans chaque municipalité.

Il faut cependant relativiser cette analyse pour plusieurs raisons :

- Ces programmes, très récents, commencent tout juste à donner lieu à des projets d'où la difficulté d'analyser une quelconque réponse locale,
- cette politique qui s'appuie davantage sur des dollars que sur une stratégie urbaine d'envergure est à replacer dans son contexte. La crise économique, sans aller jusqu'à appeler à un retour de l'Etat Keynésien, contraint le gouvernement fédéral à une certaine mainmise sur ses subventions, qui se traduit dans la pratique par une faible marge de liberté pour les acteurs locaux de la scène urbaine, et
- enfin les informations obtenues sur l'utilisation de ces fonds varient d'une ville à l'autre, rendant difficile une véritable comparaison entre chacune de ces métropoles.

CONCLUSION

Après des années de désengagement, la nouvelle politique urbaine américaine annonce clairement un retour de l'Etat fédéral dans la gouvernance urbaine.

A ce titre, présumer d'une réponse locale différente, en fonction des attentes et besoins des métropoles américaines, semble quelque peu incorrect.

En effet, la nouvelle politique fédérale, forte de ses nombreux programmes, semble profiter de manière équitable aux différentes villes américaines.

Cela paraît inévitable tant l'armada de programmes fédéraux vise des objectifs très ciblés, ne laissant donc que très peu de marges de libertés à ses bénéficiaires dans l'utilisation de ces fonds.

Mais ce retour de l'Etat fédéral évoque-t-il pour autant le retour d'une vraie stratégie urbaine fédérale ?

Derrière ces programmes appuyés par des financements colossaux, on ne distingue pas réellement de stratégie affirmée, de volonté de changer une approche urbaine américaine qui a laissé par le passé les acteurs publics locaux perdre de leurs pouvoirs au profit des compagnies privées et autres CDC.

Au contraire, cette politique, symbolisée par un retour de l'Etat sur la scène urbaine, prend tout son sens en plein contexte de crise économique mais peut légitimement soulever des interrogations quant à son avenir.

Ces nombreux programmes financés par l'ARRA ne semblent pas destinés à durer dans le temps, ou du moins pouvons-nous prédire que s'ils perdurent, ceux-ci subiront inévitablement d'importantes coupes budgétaires une fois les fonds du plan de relance épuisés.

Et si l'on ne peut nier l'impact de ces programmes, toutes les villes américaines semblent profiter de ces subventions pour construire, réhabiliter et s'engager dans de nouveaux projets, on peut cependant regretter qu'ils ne servent pas une stratégie de plus grande envergure.

Aucun de ces programmes ne semble en effet répondre, par exemple, à l'ambition affichée de développer une approche régionale en dépassant les limites traditionnelles synonymes de dichotomie centre ville - banlieue, au contraire, chaque municipalité axe toute sa communication sur le montant des subventions qu'elle perçoit et dont bénéficiera son propre territoire.

Car à en croire les sites officiels des différentes métropoles américaines étudiées dans ce rapport, plus que des ambitions politiques ou la réalisation de projets urbains, c'est avant tout la totalité du montant des subventions perçues qui semble dicter la réussite, ou non, des gouvernements locaux sur la scène urbaine.

Le contexte économique morose semble ainsi prendre le dessus sur une réelle stratégie urbaine nationale : en vérité, la stratégie actuelle semble reposer sur des milliards de dollars de subvention dont le but est avant tout de relancer la croissance économique.

De ce fait, peut-être pouvons-nous supposer qu'une fois la croissance relancée et la sortie de crise amorcée, une réelle politique urbaine fédérale répondant aux ambitions premières annoncées par Barack Obama verra le jour.

BIBLIOGRAPHIE

En Français :

Ouvrages ou ressources académiques :

Bacqué M.-H., Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis, *Géographie, économie, société* 2006/1, Vol. 8, p. 107-124

Boquet Yves, *Les Etats-Unis*, éditions Belin, 2003

Body-Gendrot Sophie, *Les villes américaines, les politiques urbaines*, Hachette supérieur, Paris, 1998

Ghorra-Gobin Cynthia, *La ville américaine, Espace et société*, Nathan, Paris, 1998

Ghorra-Gobin Cynthia, *Villes et sociétés urbaines aux Etats-Unis*, Armand Colin, Paris, 2003

Ghorra-Gobin Cynthia, De La Ville à l'urban sprawl : *La question métropolitaine aux Etats-Unis*, Cercles 13 p.123-138, 2005

Harter Hélène, *Les villes américaines et le culte de la mobilité*, Cercles 13, 2005

Hayeck Von, Friedrich August, *La route de la servitude*, p.176, 1944

Jacquier Claude, *Les quartiers américains, rêve et cauchemar*, Editions L'Harmattan, 1993

Mével Catherine / Donzelot Jacques, *La politique de la ville, une comparaison entre les USA et la France*, Veille Internationale, 2001

Mével Catherine / Donzelot Jacques, *La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris Seuil, 2003

Articles de presse :

Buchoud Nicolas, *Villes d'Amérique du Nord : un renouvellement exemplaire – stratégies métropolitaines*, Les cahiers de l'IAURIF n°151 p.74-76, 2009

Ghorra-Gobin Cynthia *La ville américaine*, Les Annales de la Recherche Urbaine n°74 p.69-74

Ghorra-Gobin Cynthia, *Aux Etats-Unis, un débat pour la ville*, URBANISME n°290 p.26-29, 1996

Kahn Jean-François / Dupuis François, *On va vous tuer, Mister !*, L'express, 24 Aout 1965

Lefèvre Christian / Body-Gendrot Sophie, *Etats-Unis : Du volontarisme démocrate au repli républicain*

Masboungi Ariella / McClure Bert (1996) *Les trente ans de l'Advocacy Planning*, URBANISME n°286 p.22-25, 1996

Maumi Catherine, *L'urbanité made in USA*, URBANISME n°301 p.22-24, 1998

Reich Robert et Porter Michael, *Aux Etats-Unis un débat pour la ville*, Urbanisme n°290

Wakeman Rosemary (1999) *Etats-Unis : New Urbanism*, URBANISME n° 308 p.83-85

En Anglais :

Ouvrages ou ressources académiques :

Brenner Neil, *Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe 1960-2000*, Review of International Political Economy, August 2004

Brenner, N. et Theodore, N., *Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism'*, in: Brenner, N. et Theodore, N., *Spaces of Neoliberalism - Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell Publishing, Oxford, pp. 2-32., 2002

Glickman Norman, *Cities in the International Division of Labor*, Working Paper N°31, University of Texas, Austin, 1985.

Articles de presse :

HUD denies Las Vegas millions in stimulus money, 8newsnow, 15 Janvier 2010

Olopade Dayo, *What happened to the office of Urban Policy?* , TheRoot, 27 Avril 2009

Olopade Dayo, *The president's pet project for American cities finally gets off the ground. Can it stand out in a crowd?*, TheRoot, 29 Juillet 2009

Rybczynski Witod, *Don't Plan On It - Centralized city planning is not the answer to the problems facing America's cities*, SLATE, 31 Mars 2010

Webographie :

Sites consultés entre Septembre 2009 et Mai 2010

www.whitehouse.gov/issues/urban-policy
www.hud.gov
www.recovery.org
www.portlandonline.com
www.lasvegasnevada.gov
www.phoenix.gov
www.az.gov/
www.nv.gov/
www.state.pa.us
www.oregon.gov
www.greenforall.org
www.post-gazette.com

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : le modèle mono-nucléique de Burgess,	18
Figure 2 : Pourcentage du budget fédéral alloué à la politique urbaine de 1967 à 1985	25
Figure 3 : Rétrospective des politiques urbaines américaines 1950-2009.....	30
Figure 5 : Modèle A caractérisé par une explosion de la démographie, une ville diffuse et peu respectueuse de l'environnement	36
Figure 4 : Facteurs de différenciation des villes américaines	36
Figure 6 : Modèle B caractérisé par une baisse de la démographie, une ville compacte et respectueuse de l'environnement	37

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Illustration 1 : Banlieue pavillonnaire américaine.....	17
Illustration 2 : Premier tronçon d'autoroute financé par le Federal Interstate Highway Act en 1956, Missouri.....	19
Illustration 3: Vue aérienne de Phoenix : la banlieue pavillonnaire composante clé de l'étalement urbain.....	51
Illustration 4 : Phoenix et son CBD	52
Illustration 5 : Las Vegas : capitale mondiale du jeu	55
Illustration 6 : Portland, une ville modèle en matière de développement durable Source : www.portlandonline.com	58
Illustration 7 : Pittsburgh, d'une image de ville grise vers une ville verte	60

TABLE DES CARTES

Carte 1 : les 50 Etats fédérés des Etats-Unis	13
---	----

TABLE DES MATIERES

Avertissement.....	4
Formation par la recherche et projet de fin d'études	5
Remerciements.....	6
Introduction	10
PREAMBULE	13
Partie 1 : Rétrospective des politiques urbaines américaines de 1950 à nos jours ..	15
1. 1950-1970 : un Etat fédéral interventionniste.....	16
11. La ville américaine : entre banlieue blanche et ville centre en perdition	16
a) Le mythe de l'idéal pastoral	16
b) La ville centre : entre dichotomie résidentielle et fonction économique.....	18
12. D'une politique d'aide à la pierre à une politique d'aide à la personne	19
a) 1960 : un contexte socio-économique préoccupant.....	20
b) Une montée en puissance du développement communautaire.....	21
2. 1975-2000 : de la montée en puissance de la communauté à un retrait de l'Etat fédéral	24
21. Une accentuation de la fracture Ville centre - Banlieue	24
a) Un changement de cap dans la politique urbaine.....	24
b) L'influence du contexte socio-économique sur la gouvernance urbaine	26
22. Des Villes en mutation.....	28
a) L'apparition des <i>Edge Cities</i>	28
b) Du central Business District au Central Social District ?.....	29
3. Récapitulatif des politiques urbaines américaines de 1950 à nos jours	30
Partie 2 : La ville américaine du XXIème siècle	31
1. Des villes aux schémas de développement différents	32
11. Des contrastes démographiques forts	32
12. De la ville compacte à la ville étalée	34
13. Le développement durable : de la ville modèle au modèle anti-urbain	34
2. Emergence de la problématique	36
21. Choix des villes pour la comparaison par étude de cas.....	36
22. Formulation de la problématique	37
Partie 3 : La politique urbaine de Barack OBAMA.....	39
1. Une politique urbaine appuyée par le plan de relance.....	40
11. Un désir de changement	40
12. Une volonté de coordination	41

13. Une politique peu adaptée au mode de gouvernance urbaine actuel ?.....	42
2. Une armada de programmes ciblés	44
21. Les programmes du HUD financés par l'ARRA (13,61 milliards de dollars)	44
21. Les programmes du département de l'Energie financés par l'ARRA (8,2 milliards de dollars).....	46
23. Les programmes du département du Transport financés par l'ARRA (48,1 milliards de dollars)	46
3. Une stratégie urbaine nationale ?.....	47
Partie 4 : Comparaison par étude de cas : Phoenix, Las Vegas, Portland et Pittsburgh.....	49
1. Méthode de comparaison	50
2. Phoenix : un pari sur l'avenir	51
21. Quels programmes fédéraux pour quelles actions ?.....	52
22. Vers une politique énergétique respectueuse de l'environnement	53
3. Las Vegas rattrapée par la crise.....	55
31. Quels programmes pour quelles actions ?.....	55
32. Des subventions insuffisantes ou peu adéquates	56
4. Portland : une réputation de ville verte	58
41. Quels programmes pour quelles actions ?	58
42. Un retour d'expérience bénéfique	59
5. Pittsburgh : une ville en éternelle reconversion	60
51. Quels programmes pour quelles actions ?	60
52. Une politique de reconversion au rôle de tremplin	61
6. Synthèse des résultats.....	62
Conclusion.....	63
Bibliographie.....	64
Table des figures.....	66
Table des illustrations	67
Table des cartes	68
Table des matières.....	69

