

La question du logement social à New York

De l'utopie à la ghettoïsation

Catherine Pouzoulet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/transatlantica/222>

ISSN : 1765-2766

Éditeur

AFEA

Référence électronique

Catherine Pouzoulet, « La question du logement social à New York », *Transatlantica* [En ligne], 1 | 2006, mis en ligne le 06 avril 2006, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/transatlantica/222>

Ce document a été généré automatiquement le 3 mai 2019.



Transatlantica – Revue d'études américaines est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La question du logement social à New York

De l'utopie à la ghettoïsation

Catherine Pouzoulet

« Children Playing », Credit : Eagle, Arnold and Robbins, David, NARA, 069-anp-1-2329-006.

- 1 Cet article se propose d'analyser les débats qui ont eu lieu à New York autour de la question du logement social dans les toutes premières années de l'administration de Fiorello La Guardia (maire de New York de 1933 à 1945), et d'évaluer le rôle des divers acteurs (réformateurs, syndicalistes, travailleurs sociaux, promoteurs, hommes d'affaires)¹. Le principe de l'intervention des pouvoirs publics sur le marché du logement avait été jusque-là jugé inacceptable dans une ville qui, depuis les origines, avait toujours laissé libre cours aux investisseurs privés et ne s'était résolue à légiférer, en adoptant le règlement de zonage de 1916, qu'avec la plus grande réticence, et essentiellement pour remédier aux excès de la spéculation qui finissait par menacer la fiabilité de la rente foncière. En même temps, New York était tristement célèbre pour la façon dont elle avait entassé, sans états d'âme, ses pauvres et ses immigrants dans des *tenements* insalubres. Les efforts pour améliorer la qualité des habitats populaires s'étaient, en dépit des réglementations adoptées au début du siècle, heurtés à la position de force dont jouissaient les propriétaires de taudis, tant que continuaient à affluer de nouveaux habitants en une densité paroxystique.
- 2 La Dépression créa un contexte radicalement nouveau. Pour la première fois, dans les quartiers les plus populaires, un grand nombre de logements étaient vacants, et l'effondrement du marché immobilier permit à des réformateurs de proposer une alternative à la logique de monétisation des sols qui avait jusque-là prévalu. Face à la faillite du marché, et grâce à une conjoncture politique favorable, avec la concordance d'une municipalité progressiste et d'une administration fédérale disposée à débloquer des financements pour les collectivités locales, il y eut place pour une réelle réflexion sur la question du logement social, mais aussi pour de rapides divergences entre les différents acteurs du débat public. Ces débats aboutirent à la création en 1934 de la première agence municipale chargée de construire des habitations à loyer modéré (New York Housing

Authority, NYHA), laquelle servit de modèle à la création d'une administration fédérale (United States Housing Authority, *USHA*) dans le cadre de la loi Wagner-Steagall de 1937.

- 3 Ces années d'expérimentation virent une grande évolution dans le type de réalisations parrainées par la ville de New York, à mesure que la volonté initiale de construire une architecture innovante inspirée du mouvement des cités-jardins fut éclipsée par le souci des uns de générer de nouvelles sources de profit en embourgeoisant certains quartiers ouvriers, l'insistance des autres pour au contraire conserver le caractère populaire de ces quartiers, mais organiser des coopératives ouvrières pour garantir l'accès du plus grand nombre à un logement doté de tout le confort moderne. La façon dont se résolurent ces dissensions au niveau local était en partie l'expression du rapport de forces politique qui s'était créé entre l'administration La Guardia et ses partenaires de gouvernement, par exemple la communauté juive à qui La Guardia donna des gages de son intégration politique et dont les syndicalistes jouèrent un rôle décisif dans le sort dévolu au Lower East Side. Mais ces choix politiques devaient avoir une influence déterminante sur l'Amérique lorsque la conception des logements sociaux qui l'emporta de grands ensembles (*projects*) hors des quartiers centraux fut reprise dans la politique fédérale de construction de logements sociaux de l'après-guerre, et contribua à cristalliser des ghettos.

La Dépression et l'effondrement du marché immobilier

- 4 La population de Manhattan avait culminé en 1910 à 2,3 millions d'habitants, puis après avoir atteint les densités les plus fortes au monde dans les quartiers populaires, commença à décroître. Dans la période 1910-1930, New York vit en effet sa population augmenter encore de 45%, mais les nouveaux arrivants tendirent à se déployer sur tout le territoire, et délaissèrent les vieux quartiers d'immigrés de Manhattan et de Brooklyn. Aussi dès 1940, plus de la moitié de la population habitait-elle dans des quartiers nouvellement urbanisés depuis l'ouverture des lignes du métro du « système dual »². La déperdition démographique fut particulièrement marquée dans le Lower East Side qui, en trente ans, perdit 63% de ses habitants, et dont 20% des logements (soit 13 000 immeubles de *tenements*, immeubles de rapport peu salubres construits depuis la fin du XIX^e siècle) étaient en 1930 inoccupés (Wasserman, 1994, 100). Entre 1919 et 1929, il avait été construit plus de 400 000 logements dans les quartiers extérieurs à Manhattan, et les cités-jardins du Bronx, de Queens et de Brooklyn avaient vidé les *tenements* du Lower East Side : en 1910, 1 New-Yorkais sur 8 habitait au sud de la 14^e rue, contre, en 1930, 1 sur 25³ !
- 5 Au début de l'ère La Guardia, le Lower East Side offrait l'aspect dévasté commun à tous les quartiers de *tenements* qui, après avoir représenté un marché florissant, avaient été laminés par la Dépression, et que leurs propriétaires laissaient se dégrader ou abandonnaient. Le parc immobilier était vétuste (90% des immeubles avaient été construits dans les années 1890) et n'offrait même pas le confort le plus élémentaire : la moitié des immeubles était sans chauffage central et sans sanitaire, deux appartements sur cinq n'avaient qu'une salle d'eau à l'étage, deux-tiers des immeubles avaient encore des toilettes collectives dans l'arrière-cour, et surtout 10.000 personnes vivaient dans des *Old Law Tenements* ces immeubles sans aération et ventilation qui avaient été construits, avant que la législation de 1901 ne l'interdise, à l'arrière des parcelles (Kessner, 1989, 325). Des immigrants démunis et sans qualification trouvaient à s'y loger pour des loyers trois fois plus bas que les loyers moyens en vigueur dans ce quartier⁴.

- 6 Le Lower East Side n'était pas le seul quartier de taudis de Manhattan, mais il était le plus présent dans l'imagination des New-Yorkais. Lorsque La Guardia arriva au pouvoir, il y avait encore 350 000 logements dans des *tenements* d'avant 1901 (*Old Law*), et l'insalubrité de ces immeubles indignait les réformateurs. Pendant la campagne électorale, un « comité pour la suppression des taudis » (New York City Slum Clearance Committee ou SCC) avait été constitué pour revendiquer la création d'une « autorité » qui aurait le pouvoir d'exproprier, de recevoir des subventions du gouvernement fédéral ou de l'Etat, et de gérer ses propres immeubles. Le SCC rassemblait des architectes (Richard Schreve, qui avait présidé à la construction de l'Empire State Building, en assurait la direction), des réformateurs (George McAmeny, l'un des membres les plus influents de la Regional Plan Association), des hommes d'affaires (Andrew Mills, président de la Dry Dock Savings Bank, Alexander Bing, agent immobilier) et plusieurs membres (Thomas Holden, Robert Wagenet, Robert Whitten) du New York Building Congress, un groupe d'industriels du bâtiment et de banquiers, présidés par l'architecte Robert Kohn, qui prônaient une collaboration plus étroite entre le gouvernement et le secteur privé pour doter la région de New York de meilleures infrastructures (Schwartz, 1993, 36). Le SCC allait continuer de jouer un rôle déterminant sur les choix politiques opérés par l'« autorité » qui fut créée dès le début de l'administration La Guardia.
- 7 En février 1934, cette coalition de réformateurs, de syndicalistes, et de philanthropes obtint effectivement la création d'une New York City Housing Authority dont La Guardia confia la présidence à Langdon Post, son *Tenement House Commissioner*. Langdon Post, le président du New York City Real Estate Board, lui-même proche du milieu des affaires, présidait un conseil d'administration des plus insolites. Celui-ci était composé de Louis Pink, l'un des conseillers juridiques de La Guardia et « *housing reformer* » de tradition philanthropique, de Mary Simkhovitch, figure new-yorkaise du mouvement des *settlement houses*, et directrice de Greenwich House dans le Village, de l'ecclésiastique Roberts Moore, et de Baruch Charney Vladeck, l'un des futurs leaders de l'American Labor Party et directeur du journal yiddish *Jewish Daily Forward*. Où d'autre qu'à New York aurait-il été en effet envisageable de réunir dans une même administration « un utopiste du logement, une travailleuse sociale, un prélat catholique et un socialiste », se plaisait à remarquer La Guardia (Kessner, 323)? La nouvelle « autorité » avait surtout le mérite de refléter la variété des forces politiques qui avaient soutenu la candidature de la Guardia mais il était prévisible, au-delà d'un consensus sur la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics pour détruire les immeubles les plus dégradés, que des dissensions apparaîtraient dès qu'il s'agirait de décider de la nouvelle vocation des espaces à reconstruire.
- 8 Du moins la municipalité avait-elle dorénavant les moyens de canaliser des fonds publics dans la construction de logements sociaux. La Guardia, dans le climat de crise sociale et économique qui avait présidé au lancement du New Deal, avait pleinement compris le parti qu'il y avait à tirer des nouvelles possibilités de financement fédéral d'une politique de grands travaux. L'heure de l'autosuffisance des villes était révolue, et le dynamique maire de New York était bien résolu à capter pour sa ville le maximum de crédits fédéraux. Il ne faudrait pas néanmoins oublier cette volonté pragmatique de contribuer à la bonne marche de l'économie new-yorkaise lorsque La Guardia serait conduit à arbitrer les conflits, sans s'embarrasser de considérations philosophiques ou idéologiques. Or, à peine venait-il de prendre possession de la mairie de New York que le 3 janvier 1934, le Secrétaire de l'Intérieur Harold Ickes annonçait la décision d'accorder, dans le cadre des subventions de la Public Works Administration, 25 millions de dollars à New York pour la

construction de logements sociaux, à charge pour la municipalité de créer la bureaucratie adéquate. Depuis l'été 1933, Harold Ickes s'était en effet vu confier par Roosevelt la tâche de coordonner le financement de grands travaux, et pour la première fois, à côté des missions traditionnelles de construction de routes et d'édifices publics, le gouvernement fédéral avait envisagé une intervention sur le marché du logement pour la « construction, rénovation, réhabilitation, sous le contrôle des pouvoirs publics, de logements sociaux ainsi que la destruction de taudis ». Il avait été ainsi créé, au sein de la Public Works Administration (PWA), une direction du logement autonome (Housing Division) dont la présidence avait été donnée à ...l'architecte new-yorkais Robert Kohn, et peut-être n'était-il donc pas tout à fait surprenant que New York ait ainsi obtenu à elle seule un quart de l'ensemble des subventions accordées par la Public Works Administration dans le cadre d'une politique du logement qui, en quatre ans, allait produire 25 000 appartements représentant quelque 58 résidences à travers tous les Etats-Unis (Radford, 2000, 104). C'est aussi pendant ces quatre années que furent expérimentées les conceptions les plus novatrices des architectes et des syndicalistes qui avaient contribué dans les années antérieures à nourrir une réflexion utopique sur l'habitat social. C'est aussi pendant ces quatre années qui précédèrent le vote de la loi Wagner-Steagall de 1937 que les forces politiques et économiques en présence au niveau local s'affrontèrent pour le contrôle, à travers cette nouvelle politique du logement, du processus de modernisation de la ville, et tentèrent de se jouer de la rivalité entre gouvernement fédéral et administration municipale.

Les modalités de l'intervention des pouvoirs publics sur le marché du logement

- 9 La volonté d'améliorer les conditions de vie de la classe ouvrière n'était pas en effet nouvelle : elle remontait à l'époque progressiste, mais s'était heurtée jusque-là au refus idéologique de confier aux pouvoirs publics la capacité d'agir sur le marché. Les enquêtes de Jacob Riis dans le Lower East Side avaient connu un retentissement national et attiré l'opinion sur les conditions misérables de la population des *tenements*. New York avait été pionnière dans les efforts pour réglementer la construction de ces immeubles de rapport et imposer des normes hygiénistes plus strictes, mais les législations successives (*Tenement House Acts* de 1867, 1879, 1901 et 1919) n'étaient pas toujours appliquées et ne pouvaient contraindre les propriétaires à effectuer des travaux pour mettre leurs logements locatifs aux nouvelles normes. Les réformateurs new-yorkais Robert De Forest et Lawrence Veiller avaient toutefois réussi à générer une campagne nationale qui prit la forme d'une association, the National Housing Association (NHA), formée en 1910 avec le soutien de la Russell Sage Foundation, et dont les congrès à travers les Etats-Unis servirent de cadre à une réflexion plus large sur l'habitat. Dépassant la question étroite des *tenements*, les participants furent conduits à envisager le logement comme partie intégrante de la vie d'un quartier et des fonctions de socialisation de ses habitants grâce à un ensemble d'équipements collectifs (écoles, crèches, commerces, bibliothèques, salles de réunion, installations sportives..) susceptibles de créer un lien social. La NHA, qui fut dissoute en 1936 lorsqu'elle ne rencontrait plus la même adhésion parmi les professionnels de la question du logement social, joua en revanche un rôle déterminant dans les années 1920 pour promouvoir une approche globalisante de la question urbaine (Fairbanks, 2000). En marge de la tentative des architectes de concevoir des logements modèles réalisés à titre expérimental par des philanthropes, la réflexion des réformateurs qui se réclamaient du mouvement des cités-jardins s'orientait vers une nouvelle organisation de la ville où il y aurait place pour créer, à l'écart des quartiers les plus denses, un environnement radicalement nouveau. A la faveur de l'incursion dans les

années 1917-1919 du gouvernement fédéral dans la production de logements individuels pour résoudre la crise du logement de l'après-guerre (Karolak, 2000), de jeunes architectes (Frederick Ackerman, Andrew Thomas, Clarence Stein) avaient gagné une expérience professionnelle et acquis la conviction que la solution à la mauvaise qualité des logements populaires était, non pas une réhabilitation coûteuse et inefficace dans des quartiers toujours aussi dégradés, mais la construction de résidences modèles dans des sites périphériques où les terrains bon marché permettraient aussi de créer des espaces verts. Aussi leurs préoccupations rejoignaient-elles celles des réformateurs et des urbanistes qui travaillaient à penser la ville et à rationaliser sa croissance dans le cadre des travaux menés à New York autour du Plan Régional de 1929. A nouvel ordre urbain, nouvel ordre social... (Topalov, 1990).

- 10 Alors donc que la Dépression avait enfin vaincu les réticences des élites économiques et légitimé l'intervention des pouvoirs publics pour contraindre les propriétaires de taudis à moderniser ou à condamner leurs immeubles, les réformateurs new-yorkais apparaissaient divisés sur la question du logement social. En même temps, le gouvernement fédéral entendait bien contrôler le processus de rénovation urbaine et après l'effet d'annonce de la déclaration d'Harold Ickes, les négociations entre New York et Washington s'enlisèrent pendant plusieurs mois, au point que l'administration La Guardia prit les devants en entreprenant une première réalisation pour ne pas donner une image d'immobilisme. A peine fut-elle créée que la nouvelle « autorité », New York City Housing Authority (NYCHA), devint donc l'otage de ces dissensions, que La Guardia arbitra au mieux en opérant un compromis, en fonction des forces en présence, sans porter atteinte à la manne des financements fédéraux (Genevro, 1986). Le Lower East Side illustra de manière particulièrement révélatrice cet arbitrage.

L'enjeu du Lower East Side

- 11 Une contradiction entre rénovation urbaine et logement social fut pleinement apparente dès la création de la NYCHA. Les services de la nouvelle Housing Authority répertorièrent 44 km² de taudis, représentant une population de 516 000 familles, dont les revenus étaient trop bas pour faire face à un loyer supérieur à 7 dollars par pièce (Genevro, 341). Des loyers aussi bas étant inenvisageables pour des constructions neuves privées, la solution était de subventionner la construction de logements publics pour les plus démunis. La vocation première de ce programme de rénovation urbaine était donc de se substituer au marché privé pour rendre accessibles à des familles modestes les conditions d'habitat des classes moyennes (Marcuse, 1986). Toutefois, les estimations de la Regional Planning Association of America en pratique excluaient une localisation dans les quartiers les plus dégradés de Manhattan : en effet, il avait été calculé que pour parvenir à un loyer qui reste en deçà de cette barre des 7 dollars, le coût initial du terrain ne devait pas dépasser 1,5 dollar du square/foot (0,09m²). Or, en raison même de leur nature spéculative, les terrains des quartiers centraux, même les plus dégradés, pouvaient valoir jusqu'à 10 dollars (Genevro, 341). L'administration La Guardia était donc confrontée à un dilemme : c'était à Manhattan et à Brooklyn dans les vieux quartiers d'immigrants que les besoins de rénovation urbaine étaient les plus criants (la NYCHA estima que 26 km² de taudis devraient être détruits, dont 11 à Manhattan et 14 à Brooklyn) (Kessner, 324), mais il était probable que le gouvernement fédéral mettrait son veto à tout projet d'implantation sur un terrain dont le rachat aurait un coût trop élevé. Le Lower East Side était donc en particulier exclu, comme la démonstration venait d'en être faite.

- 12 En 1926, au summum de la réforme urbaine dans la tradition philanthropique, le gouverneur Al Smith avait mis en place un Bureau du Logement chargé d'assister les municipalités et d'accorder, selon un système dit « des dividendes limités », des exemptions fiscales aux sociétés immobilières privées qui accepteraient de construire des logements pour une population à faibles revenus et de s'engager à plafonner leurs loyers. Cette législation rentrait dans une politique d'aide indirecte des pouvoirs publics au logement social en accordant aux constructeurs privés diverses formes d'incitation fiscale, une politique qui fut ensuite reprise au niveau fédéral par l'administration Hoover, avec la mise en place en 1932 de la Reconstruction Finance Corporation pour l'attribution de prêts à taux réduit. Deux grands ensembles furent ainsi construits dans le Lower East Side, avec une inspiration opposée, mais un résultat similaire : avec des loyers deux fois plus élevés (12.50 dollars par pièce) que le loyer moyen en vigueur dans le Lower East Side, ils avaient en commun d'être hors de portée des habitants du quartier. L'un, parrainé par un syndicat de l'industrie de l'habillement⁵, était destiné à loger des ouvriers ; l'autre, construit par le promoteur Fred French grâce à un prêt de la Reconstruction Finance Corporation, avait eu initialement l'ambition d'attirer des cadres supérieurs et des professions libérales. En pratique, ces deux réalisations modèles, Amalgamated Houses et Knickerbocker Village⁶, attirèrent des familles des classes moyennes, mais illustraient mieux la nouvelle vocation résidentielle dont rêvaient pour le Lower East Side certains partisans de la destruction des taudis.
- 13 Tous ne voulaient pas en effet raser les îlots insalubres pour les remplacer par des logements sociaux ; au contraire, dans la mouvance des élites qui avaient soutenu les travaux du plan régional de 1929, certains voyaient dans la réhabilitation du Lower East Side l'occasion de réapproprier des espaces centraux qui, expurgés de leurs habitants et de leurs activités d'origine, pouvaient retrouver une vocation résidentielle pour les classes supérieures. La démarche de Fred French, qui avait déjà réalisé plusieurs résidences prestigieuses sur le East Side (notamment le complexe de Tudor City), s'inscrivait donc dans la continuité de celle des hommes d'affaires qui rêvaient de faire du Lower East Side une annexe résidentielle de Wall Street. Dès les début des années 1920, la Chambre de Commerce du East Side préconisait l'élargissement des rues, la construction d'une voie sur berge (East River Drive) et une transformation du plan de zonage qui permette d'exproprier les installations industrielles. Juste avant la Dépression, deux promoteurs, Samuel Ageloff, et Saul Birns, avaient ainsi investi dans la construction d'immeubles de luxe, dont les loyers prohibitifs (50 dollars par pièce) étaient censés annoncer la proche reconversion du Lower East Side en quartier bourgeois. Leurs projets furent contrariés autant par la crise économique qui les ruina que par l'attachement des immigrants juifs et italiens à leur quartier. La construction en 1940 de la cité ouvrière Vladeck Houses (au total 1800 appartements) à l'emplacement des plus infâmes *tenements* de Corlears Hook marqua la victoire des forces de gauche (syndicats, réformateurs de la Public Housing Conference et American Labor Party) qui, en coalition avec les organisations de locataires, militaient pour la construction publique de logements sociaux. L'implantation ultérieure de grands ensembles tout le long de l'East River au sud de la 14ème rue réaffirma la vocation ethnique d'un quartier qui continua de loger des familles ouvrières blanches jusqu'à la fin des années 1950, où des enclaves portoricaines commencèrent à se former.
- 14 Au début de l'administration La Guardia, une alliance objective se dessinait entre élites économiques et forces progressistes liées au mouvement syndical et à l'American Labor

Party qui faisaient pression sur la NYCHA pour la destruction des îlots insalubres. Le rapport de forces particulier qui se créa dans le Lower East Side entre élites économiques et forces de gauche permit de concilier rénovation urbaine et construction de logements sociaux. Mais en dehors du Lower East Side, les forces en faveur de la reconquête des quartiers populaires l'emportèrent, et conduisirent la NYCHA à brader ses critères initiaux d'un habitat de qualité dans de petites résidences pour s'orienter vers une architecture au rabais et la construction massive de barres.

L'arbitrage de La Guardia

- 15 La Guardia dut en effet opérer un compromis entre les exigences du gouvernement fédéral, et les revendications des acteurs de la scène politique new-yorkaise. La question était de savoir si les pouvoirs publics allaient raser les îlots insalubres et reconstruire à leur place des habitations bon marché, ou s'il était préférable d'implanter des cités modèles dans les zones encore peu urbanisées où les terrains étaient bon marché. Le mouvement réformateur était divisé sur ce point, entre ceux qui militaient pour la réhabilitation des quartiers ouvriers dévastés par la Dépression, et prônaient le recours à une hyper-densité comme moyen de compenser le prix élevé des terrains, et ceux qui, liés au mouvement des cités-jardins, étaient en faveur de sites périphériques, et voyaient dans la construction par les pouvoirs publics de petits ensembles (*low density*) une alternative à la congestion des vieux quartiers ouvriers, et un moyen, à terme, d'annihiler les effets spéculatifs du marché privé et de ramener les terrains à leur valeur d'usage. Les premiers étaient liés au mouvement des *settlement houses* et des travailleurs sociaux : à New York, ils étaient représentés par Mary Simkhovitch et Edith Elmer Wood qui avaient organisé une Public Housing Conference pour que la municipalité s'engage directement dans la construction de logements sociaux, au lieu de subventionner la construction privée par un système comme celui des « dividendes limités » qui avait bien montré dans le Lower East Side son inefficacité. Les seconds rassemblaient architectes et urbanistes⁷ qui pour la plupart, après avoir fait partie de la Regional Planning Association of America (RPAA), jouaient un rôle stratégique dans les bureaucraties fédérales et municipales. Frederick Ackerman était le directeur technique de la NYCHA, Robert Kohn était en charge du logement à la PWA, Henry Wright y était consultant tandis que Catherine Bauer participait à une Labor Housing Conference et allait inspirer la loi Wagner-Steagall de 1937. A leurs yeux, le véritable enjeu était en fait économique : allait-on faire le jeu des propriétaires de taudis qui, après avoir exploité la pénurie de logements bon marché et réalisé des profits considérables, étaient acculés à la ruine et attendaient d'un rachat par la municipalité un sauvetage financier, ou allait-on définitivement empêcher que ne se reproduise cette bulle spéculative en mettant terme à la pénurie et en forçant les propriétaires à baisser la valeur des terrains? Partisans de la décentralisation, ils insistaient donc, sans l'imposer, sur une localisation en site périphérique, où leurs critères prioritaires de qualité architecturale, de faible densité, d'emprise réduite au sol, et de résidences de grande envergure étaient le mieux à même de mettre en œuvre leur vision utopique d'unités de voisinage. Le type de cités-jardins qu'ils préconisaient avait été réalisé de façon expérimentale dans le Bronx (Hillside Homes-1932) et dans Queens (Sunnyside, 1924-1928). Ces deux résidences, composées de petits immeubles organisés autour d'équipements collectifs et d'espaces verts, dont les architectes avaient été Clarence Stein et Henry Wright, illustraient leur conception de « complète communauté ». Ces principes étaient aussi ceux que Robert Kohn et la PWA défendaient pour l'attribution des crédits fédéraux (Genevro, 339-341).

- 16 A New York, cette vision était loin de faire l'unanimité. En particulier, les professionnels de l'immobilier dénonçaient le surcoût que ne manquerait pas d'engendrer la construction des infra-structures nécessaires à une décentralisation des habitats, et mettaient aussi en garde La Guardia contre la perte de ressources fiscales si l'on acculait les propriétaires à la faillite. Au sein de la NYCHA, la priorité semblait d'intervenir dans les quartiers les plus dégradés. Ironiquement, c'était le syndicaliste Charney Vladeck qui était le plus proche de la RPAA, mais Louis Pink, Mary Simkhovitch, et Langdon Post étaient enclins à construire à l'emplacement des immeubles les plus insalubres. Au contraire, Frederick Ackerman était acquis à l'idée de sites périphériques, mais sentait la force des pressions qu'exerçaient les industriels de la construction qui attendaient des programmes du New Deal une relance de leurs activités à un moment où 70% de leurs ouvriers étaient au chômage.
- 17 Ce fut finalement la rationalité économique qui l'emporta, et les investissements fonciers furent relativement préservés par de nouveaux usages des espaces centraux. La Guardia, dont la priorité restait la création d'emplois et la captation par New York du maximum de crédits fédéraux, renonça vite à aller contre la loi du marché. Il opéra un compromis entre les élites locales qui, à travers le Committee on Slum Clearance, faisait pression sur la Housing Authority pour la démolition des quartiers insalubres, et les autorités fédérales, qui affichaient une préférence pour des cités-jardins. Les premières réalisations, First Houses dans le Lower East Side (une réhabilitation partielle de *tenements* délabrés rachetés à Vincent Astor), Williamsburg Houses (un ensemble de vingt immeubles de quatre étages construit à Brooklyn après la destruction de 2000 taudis) et Harlem River Houses (construites sur l'un des derniers terrains libres de Harlem, qui appartenait à John Rockefeller) étaient toutes dans des quartiers de *tenements* et avaient tenu le pari de la qualité, (au prix dans le cas de Harlem et Williamsburg, d'un surcroît de densité), à des loyers accessibles, si ce n'était aux plus démunis et aux chômeurs, à des ouvriers qualifiés, employés et commerçants (Marcuse, 365 ; Genevro, 344-345 ; Wasserman, 113). First Houses, construites alors que les négociations avec l'administration Roosevelt étaient au point mort, servirent de vitrine à la NYCHA et avait valeur symbolique, avec leurs 123 appartements modèles, de la volonté politique de La Guardia d'améliorer les conditions d'habitat dans le Lower East Side. Cette première réalisation rencontra un succès immédiat auprès du public (il y eut plus de 4 000 postulants !), mais fut critiquée pour son coût élevé. Williamsburg Houses (1622 appartements) et Harlem River Houses (574 appartements), furent deux projets jumeaux conduits l'un dans un quartier blanc, l'autre dans un quartier noir sous l'égide de la Public Works Administration (PWA). Ils reflétaient la préoccupation des architectes pour une faible emprise au sol (moins de 30% du site), une limitation des hauteurs (4 à 5 étages), l'abondance des espaces récréatifs (piscines, terrains de jeux) et l'utilisation de matériaux de qualité. Si compromis il y avait eu, c'était sur le coût initial du terrain, puisque même en se tenant délibérément à l'écart du Lower East Side, la NYCHA avait dû payer \$3.40 à Harlem pour le terrain de Rockefeller et \$4.20 pour les terrains expropriés de Williamsburg, très au-dessus donc du seuil optimal de \$1.50 fixé par l'administration Roosevelt. De fait, les loyers restaient relativement élevés, \$7.10 par pièce à Harlem, et \$8.38 à Williamsburg (soit le double des loyers en vigueur auparavant).
- 18 Ces trois ensembles ne représentaient toutefois que 2330 logements, sur un parc immobilier de quelque 2 millions de logements (Marcuse, 354). Les destructions massives auxquelles il avait été procédé dans le même temps produisirent dès 1936 une pénurie de

logements bon marché. Le rythme des démolitions n'avait pas suivi la production trop lente de nouveaux logements : seuls les 122 appartements modèles de First Houses avaient été inaugurés en 1935, et le grand ensemble de Williamsburg ne fut achevé qu'en 1938, alors qu'en 1934-1935, 900 immeubles avaient été rasés, supprimant 40 000 logements bon marché. Le Lower East Side avait à lui seul perdu 15000 logements entre 1933 et 1937, et il fut calculé en 1938 qu'au total 8840 *tenements*, représentant une population de 250000 personnes, avaient été détruits depuis le début de l'administration La Guardia (Wasserman, 112 ; Schwartz, 46). Cette pénurie de logements bon marché provoqua une crise du logement dans un climat social instable qui poussa La Guardia à accélérer le rythme des reconstructions. Un consensus se fit pour légitimer l'action des pouvoirs publics : un amendement à la constitution de l'Etat fut voté en février 1938 pour doter la municipalité de larges pouvoirs d'expropriation et de planification urbaine, et une City Planning Commission fut créée pour coordonner, mieux que n'avait su le faire la NYCHA, les opérations de rénovation urbaine. A la faveur de la loi Wagner-Steagall qui créa en 1937 une Housing Authority fédérale (USHA), et la possibilité de nouveaux financements, La Guardia remplaça à la tête de la NYCHA Langdon Post par un industriel du bâtiment, Alfred Rheinsein, qui ne cacha pas sa détermination à localiser les chantiers de construction dans les quartiers les plus dégradés. La Guardia négocia avec USHA le financement de nouveaux projets dans des zones industrielles de New York (Red Hook, et Corlears Hook), dans des quartiers ouvriers (East Harlem), dans le ghetto noir, South Jamaica (Queens). Une seule cité, Queensbridge Houses (Long Island City), fut construite sur un terrain à bâtir dont le prix d'achat très bas répondait aux critères fédéraux officiels ; toutes les autres étaient situées dans des quartiers de *tenements*. et furent édifiées après destruction d'habitats anciens.

- 19 La loi de 1937 avait en effet relancé le débat sur la localisation des chantiers en subordonnant l'attribution de crédits fédéraux pour la construction de logements sociaux à la destruction d'un nombre équivalent de logements insalubres. Cette clause, associée à une limitation drastique des coûts de construction et à une catégorisation strictement réservée aux revenus les plus bas, avait été inspirée par le désir de calmer l'opposition véhémente des lobbies des professionnels de l'immobilier et des industriels du bâtiment en éliminant toute forme de concurrence avec le marché privé (Radford, 111). Elle signifiait aussi que les municipalités seraient encore plus enclines à construire au rabais des cités dans les sites les moins attractifs. Roosevelt avait confié la nouvelle USHA à Nathan Straus, un disciple de Henry Wright et Clarence Stein, qui avait collaboré à la construction de Hillside Homes et qui continuait d'adhérer à la vision d'un nouvel habitat social à la périphérie des villes. Straus entra vite en conflit avec Alfred Rheinsein et laissa à la ville de New York la charge de financer le coût des terrains au-delà du seuil fatidique de \$1.50. Rheinsein critiqua publiquement cette inflexibilité et désavoué par La Guardia, fut contraint de démissionner en octobre 1939, sans que l'objet du litige entre New York et Washington ne soit réellement résolu. La création de la City Planning Commission avait en effet répondu, dans la révision de la charte de 1936, au désir de rationaliser la croissance de la ville qui avait jusque-là été laissée aux tractations entre le Board of Estimate et les investisseurs privés. Président de la nouvelle City Planning Commission, Rexford Tugwell conclut dans un rapport de 1938 que New York était déjà trop urbanisée, et plutôt que d'étendre encore les zones construites, il prônait la reconstruction des quartiers centraux dévastés par la Dépression, pour fournir aux plus démunis des logements décents à proximité de leur travail. Ce message n'était pas du goût des élites économiques qui soutenaient une logique de rénovation urbaine, et La

Guardia, devant l'opposition politique suscitée par un nouveau plan d'occupation des sols présenté par Tugwell pour réformer le zonage de 1916, désavoua ce plan qui ne fut jamais appliqué (Kessner, 554-555). Du schéma directeur de Tugwell, ne fut retenue que la carte de l'emplacement des habitats les plus dégradés destinés à être rasés. La vocation ultérieure de ces espaces, après démolition de 36 km² de taudis (Schwartz, 77) n'était pas arrêtée, et une formulation ambiguë (*replanning*) pouvait inclure d'autres usages que la reconstruction exclusive d'habitations à bon marché (*low-cost housing*). Robert Moses, qui n'avait pas été étranger à l'accueil hostile reçu par le plan de Tugwell, et qui cherchait déjà à s'emparer de la politique du logement, allait tirer pleinement parti de cette ambiguïté.

Conclusion : de l'utopie au ghetto

- 20 En 1942, La Guardia, qui venait d'être réélu pour son troisième mandat consécutif, nomma à la City Planning Commission Robert Moses qui dès lors allait tenir en tutelle la Housing Authority, et exercer un contrôle sans faille jusqu'en 1960 sur la restructuration de Manhattan et des quartiers centraux de Brooklyn et du Bronx. Moses fit construire une série de grands ensembles, après avoir procédé à des destructions massives d'immeubles vétustes. L'extrême concentration de ces cités sur le Lower East Side (où fut construit un mur ininterrompu de logements sociaux du Brooklyn Bridge à Grand Street), East Harlem (dont un tiers de la superficie fut rasé et reconstruit), et Brownsville-East New York à Brooklyn sacrifiait ces quartiers. L'après-guerre créa en effet un contexte politique nouveau où la volonté de modernisation des villes-centres généra un consensus sur des opérations de rénovation urbaine de grande envergure qui accompagnaient la tertiarisation de l'économie. Moses s'allia aux acteurs économiques privés pour la réhabilitation des quartiers dégradés, mais cautionna aussi une vaste entreprise de réappropriation par les classes moyennes ou supérieures des emplacements les plus attractifs. La bifurcation entre construction publique et privée, qui s'esquissait dans les années 1930, s'accrut donc dans les années d'après-guerre où la construction de logements sociaux fut réservée aux sites dédaignés par les investisseurs privés, et contribua ainsi à renforcer la ségrégation résidentielle.
- 21 Dès 1936, la vision utopique des urbanistes et architectes de la RPAA était déjà fortement compromise au niveau local. Les réalisations phares de la PWA restèrent sans équivalent : les cités construites sous l'égide de la USHA à partir de 1937 étaient de plus en plus massives et austères. Une réduction drastique dans le calcul des financements octroyés par le gouvernement fédéral imposa en effet de revoir à la baisse les exigences architecturales des projets. Alors que le coût de revient de Harlem River Houses avait été de 2103 dollars par pièce, la loi de 1937 imposait un plafond de 1250 dollars qui représentait une réduction de plus de 40%. L'impact de cette mesure fut évident dès la construction en 1938 de Red Hook Houses (2545 appartements, Brooklyn), un complexe de 20 immeubles de 6 étages dont le budget de construction, réduit de 16 à 12 millions, contraignit les architectes à réduire la surface moyenne des pièces, à supprimer les portes des placards, à faire la plupart des cloisons intérieures en plâtre, et à n'installer des arrêts d'ascenseur qu'à un étage sur deux ! L'année suivante, la réalisation de Queensbridge Houses (3149 appartements, Queens) se fit selon un budget encore plus serré, et à nouveau en ayant augmenté la hauteur des immeubles de 3 à 6 étages. La construction de Vladeck Houses en 1940, un ensemble de barres à l'emplacement de Corlears Hook, ouvrit la voie à une reconstruction partielle du Lower East Side en bordure de l'East River, avant que la réalisation à East Harlem des East River Houses en 1941 ne consacre une nouvelle

architecture, dans le souci d'abaisser encore les coûts de construction, de hautes tours d'habitation. La loi de 1937 et la création de la USHA se traduisit donc par une régression de la conception architecturale des logements sociaux : la recherche permanente d'économies sur les coûts de construction eut raison de la conception généreuse, innovante qui avait présidé aux premières réalisations de la Public Works Administration (Plunz, 1990, 236-246).

- 22 Cette évolution de la construction publique de logements sociaux était d'autant plus choquante que, dans le même temps, le gouvernement fédéral depuis Hoover menait en parallèle une politique d'aide à la construction privée. Au moment où la USHA contribuait à délégitimer l'idée de logements sociaux en leur donnant l'image dégradante de logements pour les pauvres, l'autre grande administration fédérale qui avait été créée par la loi sur le logement de 1934, la Federal Housing Administration (FHA) soutenait le marché de la construction privée en facilitant l'accès à la propriété par un système de prêts bancaires et de garanties hypothécaires qui fut un instrument puissant de la démocratisation du processus de suburbanisation (Radford, 115). L'investissement du gouvernement fédéral dans l'aide au logement resta par ailleurs modique par rapport aux efforts consentis pour la construction des infrastructures routières nécessaires à l'essor des suburbs. Ainsi le financement combiné des cités-modèles de Harlem River Houses et de Williamsburg représentait moins de la moitié des 53 millions de dollars accordés par la Public Works Administration à la ville de New York pour la construction du pont Triborough (Plunz, 227). Le New Deal ne doit donc pas faire illusion : la priorité du gouvernement fédéral était de relancer l'industrie de la construction, et l'aide au logement social fut sans commune mesure avec toutes les formes d'incitation fiscale que reçut l'accès à la propriété d'une maison individuelle.
- 23 Ainsi la conception qui avait présidé au début du New Deal d'une politique du logement social qui permette à tous d'accéder, non seulement à des logements décents, et dotés de tout le confort moderne, mais à des conditions de vie harmonieuses, dans des quartiers où la vie associative serait facilitée par les équipements collectifs, ne résista pas à l'impact négatif de la loi de 1937. L'absence de mixité sociale dans les logements sociaux de la construction publique se traduisit d'abord par l'abandon d'une exigence architecturale. Dans les années qui suivirent, l'isolation sociale et géographique, l'hyperdensité dans des barres de douze à quatorze étages dépourvues d'esthétisme et d'espaces récréatifs, et la trop grande concentration des cités dans quelques quartiers seulement servirent de vecteur à l'expansion des ghettos. Les rénovations urbaines de l'après-guerre devaient enfin produire à New York une segmentation du marché du logement subventionné, entre d'une part, les ensembles du parc locatif privé, construits par des sociétés immobilières et des institutionnels, et destinés aux classes moyennes et supérieures, et d'autre part, les cités du parc locatif public, construites pour les bas revenus par la Housing Authority de New York, et qui ne tardèrent pas à devenir des foyers de délinquance et de criminalité. L'absence d'une politique fédérale du logement universelle fut donc lourde de conséquences politiques et sociales. L'origine de ces inégalités est à chercher dans les années 1930 où les visées utopiques des réformateurs de l'administration Roosevelt se heurtèrent localement aux forces économiques et politiques en faveur de la réappropriation des quartiers populaires dégradés.

BIBLIOGRAPHIE

- FAIRBANKS, Robert, « From Better Dwellings to Better Neighborhoods : the Rise and Fall of the First National Housing Movement », in John Bauman, Roger Biles and Kristin Szylvian eds., *From Tenements to the Taylor Homes : In Search of an Urban Housing Policy in 20th Century America*, Pennsylvania University Press, 2000, 21-42.
- FRANK, Karen & MOSTOLLER, Michael, « From Courts to Open Space to Streets : Changes in the Site Design of US Public Housing », *Journal of Architectural and Planning Research*, 12 :3 (Autumn 1995), 186-220.
- GENEVRO, Rosalie, « Site Selection and the New York Housing Authority, 1934-1939 », *Journal of Urban History*, vol 12, n°4, août 1986, 331-351.
- HOOD, Clifton, « Subways, Transit, Politics and Metropolitan Expansion » in David Ward & Olivier Zunz eds., *The Landscape of Modernity*, New York : Russell Sage Foundation, 1992, 191-212.
- KAROLAK, Eric, « No Idea of Doing Anything Wonderful : The Labor-Crisis Origins of National Housing Policy and the Reconstruction of the Working-Class Community, 1917-1919 », in *From Tenements to the Taylor Homes*, 60-80.
- KESSNER, Thomas, *Fiorello La Guardia and the Making of Modern New York*, McGraw-Hill, 1989.
- MARCUSE, Peter, « The Beginnings of Public Housing in New York », *Journal of Urban History*, vol 12, n°4, 1986, 353-390.
- PLUNZ, Richard, *A History of Housing in New York City*, Columbia University Press, 1990.
- POUZOULET, Catherine, *New York, construction historique d'une métropole*, Paris : Ellipses, 1999.
- RADFORD, Gail, « The Federal Government and Housing During the Great Depression » in *From Tenements to the Taylor Homes*, 102-120.
- SCHWARTZ, Joel, *The New York Approach : Robert Moses, Urban Liberals and Redevelopment of the Inner City*, Columbus : Ohio State University Press, 1993.
- TOPALOV, Christian, « De la question sociale aux problèmes urbains : les réformateurs et le peuple des métropoles au tournant du XX^{ème} siècle », *Revue Internationale de Sciences Sociales*, août 1990, 359- 375.
- WASSERMAN, Suzanne, « Déjà Vu : Replanning the Lower East Side in the 1930's » in Janet Abu-Lughod, *From Urban Village to East Village : The Battle for New York's Lower East Side*, Blackwell, 1994, 89-120.

NOTES

1. Cette étude de cas est à replacer dans une réflexion plus large sur l'évolution des politiques publiques en matière d'habitat : cf. C. Pouzoulet, *New York, construction historique d'une métropole*, Paris : Ellipses, 1999, 85-114.
2. En 1913, la fusion entre les deux compagnies de métro rivales, IRT et BMT, s'était traduite par un doublement du réseau existant et une meilleure desserte du Bronx, de

Brooklyn et de Queens : Clifton Hood, « Subways, Transit, Politics and Metropolitan Expansion » in David Ward & Olivier Zunz, *The Landscape of Modernity*, New York : Russell Sage Foundation, 1992, 202-204.

3. Soit 250 000 contre 530 000 en 1910 : Joel Schwartz, *The New York Approach : Robert Moses, Urban Liberals and Redevelopment of the Inner City*, Columbus : Ohio State University Press, 1993, 26.

4. Pour ces taudis particulièrement insalubres, le loyer était d'environ 2 dollars par pièce, contre 6 dollars dans le reste du quartier : Wasserman, 100.

5. Un certain nombre de syndicats était en particulier désireux de financer la construction de coopératives de logements pour leurs adhérents. Le syndicat de l'habillement *the Amalgamated Clothing Workers of America* qui, avec 175 000 adhérents, était l'un des plus importants de son secteur d'activités, fut le premier à bénéficier de la nouvelle loi en procédant au rachat puis à la destruction d'une ancienne usine sur l'emplacement de laquelle fut édifée en 1930 une résidence de six étages dont les bâtiments étaient répartis autour d'une cour intérieure paysagée avec un bassin et une fontaine.

6. Knickerbocker Village était un complexe de deux immeubles de 12 étages séparés par une cour intérieure qui comprenaient 1600 appartements.

7. Clarence Stein, Lewis Mumford, Catherine Bauer, Henry Wright, Robert Kohn, Frederick Ackerman, Carol Aronovici, Albert Mayer...

RÉSUMÉS

This paper focuses upon the debates that took place in New York City in the early years of the La Guardia administration around the issue of low-income public housing. It outlines the separate, conflicting agendas of various actors (such as housing reformers, trade-unionists, social workers, real estate developers, business groups...), and analyzes how their positions interacted with the struggle for control of the newly created public housing program between the federal and local governments. Prior to the Depression, government involvement in the working-class housing market had been unacceptable in a city which had left a free rein to private investors and had only reluctantly adopted a zoning regulation in 1916, essentially to remedy the excesses of unfettered speculation as they undermined real-estate investments. At the same time, New York City had become sadly famous for housing unrivalled numbers of its working-class and immigrants in unhealthy, dilapidated tenements. Successive tenement regulations had generated wide publicity and helped initiate a national housing movement but failed to provide a marked improvement in the living conditions of poor people. As long as new dwellers came pouring into poor neighborhoods, slum landlords were in a position to control the housing market and take advantage of record-high densities. The Depression created a radically new context. For the first time, slum neighborhoods had a high vacancy rate, and the collapse of the housing market allowed housing reformers to step in and make alternative proposals, advocating innovative architectural concepts as well as ideas for decommercializing residential property. The combination of a progressive administration at local level (La Guardia) and a liberal upsurge at federal level (Roosevelt and the New Deal) created the conditions for government engagement in the production of low-income housing. The upgrading of housing for the poor was seriously

discussed but these debates were also rapidly marked by diverging views. The creation in 1934 of the first local authority (NYCHA) to build public housing was to serve as a model for the creation of a federal housing authority (USHA) as part of the 1937 Wagner-Steagall Act. These years of experimentation saw a rapid evolution in the production of housing under the auspices of local and federal authorities. The initial impetus to build innovative, low-density, low-rise projects and to conceive a universal housing policy that did not stigmatize alternative housing for the poor was soon eclipsed by the higher concerns of other political and economic actors to upgrade working-class neighborhoods and generate new profits. In particular, the debates about site selection pitted those who advocated a decentralized, low-scale approach against those who pushed for slum clearance in central neighborhoods. By 1938, with the creation of a City Planning Commission, a bifurcation of the New York City housing market was well in place, with government subsidies of private housing for the white middle class on attractive sites, and substandard public housing for the poor in degraded neighborhoods disdained by private investors. Ultimately, the utopian vision of modern, decent housing for all as well as the concern for community building were defeated by the political and economic forces who favored the building of high-density, high-rise, low-cost public projects. In the postwar era, these projects were to become repositories of crime and delinquency and reinforce existing patterns of racial segregation, thus further contributing to the deterioration of inner-city neighborhoods. The bifurcation of the housing market at local level paralleled a dual approach of the federal government. The 1930's—and the political forces at work behind the scenes at local and federal level—were thus to shape the decades to come as the initial vision of a unified federal housing program was defeated by the emergence of a two-tiered approach. While the federal government undertook the production of low-cost housing for the poor, it also heavily subsidized the suburbanization process by providing aid to the private housing market. Whereas political support for the lower tier of public housing for the poor soon eroded, the upper tier of federal programs for the middle class became more entrenched along the years. The early years of public housing in New York City therefore demonstrate how New Deal programs were altered by the in-put of local politics and how the initial vision of New Dealers, heavily influenced by European reformers, was compromised within a few years.

INDEX

Mots-clés : New York, années 1930, logements sociaux, grands ensembles

Keywords : La Guardia, Robert Moses, New York City, 1930s, public housing, ghetto-projects