



**HAL**  
open science

# ”Cash for houses” : propriétés vacantes et spéculation dans l’Amérique de la Grande Récession

Florence Nussbaum

► **To cite this version:**

Florence Nussbaum. ”Cash for houses” : propriétés vacantes et spéculation dans l’Amérique de la Grande Récession. revue Urbanités, 2016. <hal-04117885>

**HAL Id: hal-04117885**

**<https://hal.science/hal-04117885v1>**

Submitted on 5 Jun 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

## Urbanités

Les villes américaines de l'ère Obama : quels héritages ? – Novembre 2016

### « Cash for houses » : propriétés vacantes et spéculation dans l'Amérique de la Grande Récession

Florence Nussbaum



Couverture : Panneaux publicitaires dans le quartier de Settegast à Houston (F. Nussbaum, 2014)

Selon les estimations, entre cinq et sept millions de foyers américains ont été dépossédés de leur logement depuis le début de la crise immobilière de 2008, et ce tant dans les anciennes villes industrielles du Nord-Est que dans les métropoles en croissance de la *Sunbelt*. Les gouvernements locaux ont alors dû faire face à des taux de vacance résidentielle inégalés : à mesure que les saisies se sont multipliées, locataires et propriétaires-occupants ont abandonné leur logement ou ont été expulsés, aboutissant à une augmentation massive du nombre de logements inhabités dans les quartiers péri-centraux des grandes villes et dans les *suburbs* les plus fragiles. Nombre de ces propriétés sont parfois restées inoccupées durant plusieurs années avant d'être rénovées ou démolies, de sorte que le délabrement est désormais un élément ordinaire du paysage dans certains quartiers des plus grandes villes des États-Unis. Bâti en ruines et parcelles en friche semblent suggérer que ces territoires ont été abandonnés, qu'ils ont perdu toute valeur économique. Pour autant, ces propriétés vacantes sont-elles

uniquement le symptôme d'un déséquilibre de l'offre et de la demande sur le marché immobilier local ? Plus encore, ces propriétés sont-elles dévalorisées au point d'être exclues du marché ? Cet article affirme au contraire que la prolifération de la vacance a permis le développement d'un marché souterrain, mal encadré par les autorités, qui contribue à renforcer le déclin démographique et économique des territoires concernés.

### La crise de 2008 : un nouvel ordre urbain ?

Les données du recensement américain<sup>1</sup> fournissent des estimations sur le nombre de « logements vacants », catégorie qui comprend tous les bâtiments résidentiels inoccupés au moment du recensement, qu'ils soient vacants depuis plusieurs années ou seulement quelques semaines, par exemple entre l'achèvement d'une construction neuve et son occupation, ou bien entre deux locataires. Notre propos concerne avant tout la vacance structurelle, qui concerne les logements inoccupés sur une période longue, mais en l'absence de données plus précises nous devons parfois considérer l'ensemble des logements vacants, d'autant que la durée d'inoccupation n'est pas un élément explicatif suffisant : dans certains quartiers où différents occupants se succèdent entre de courtes périodes de vacance, on peut observer une dégradation matérielle et un délaissement comparables à ceux de quartiers marqués par une vacance plus durable.

La vacance n'est pas un phénomène récent dans les villes américaines. La plupart des villes de la Rust Belt ont ainsi connu une phase de déclin démographique entre les années 1960 et les années 1990 sous les effets conjugués de la désindustrialisation et de la périurbanisation, aboutissant à une augmentation continue de la proportion de logements vacants aux États-Unis depuis la fin des années 1970. La crise du marché immobilier – dont les premiers symptômes sont visibles dès 2006 – marque un nouveau palier puisqu'en 2008, parmi les 75 aires métropolitaines les plus peuplées des États-Unis, la moitié affiche des taux de vacance supérieurs à 12,5 % (Figure 1), sachant que l'on considère généralement un marché immobilier comme très détendu au-delà du seuil de 10 % de vacance.

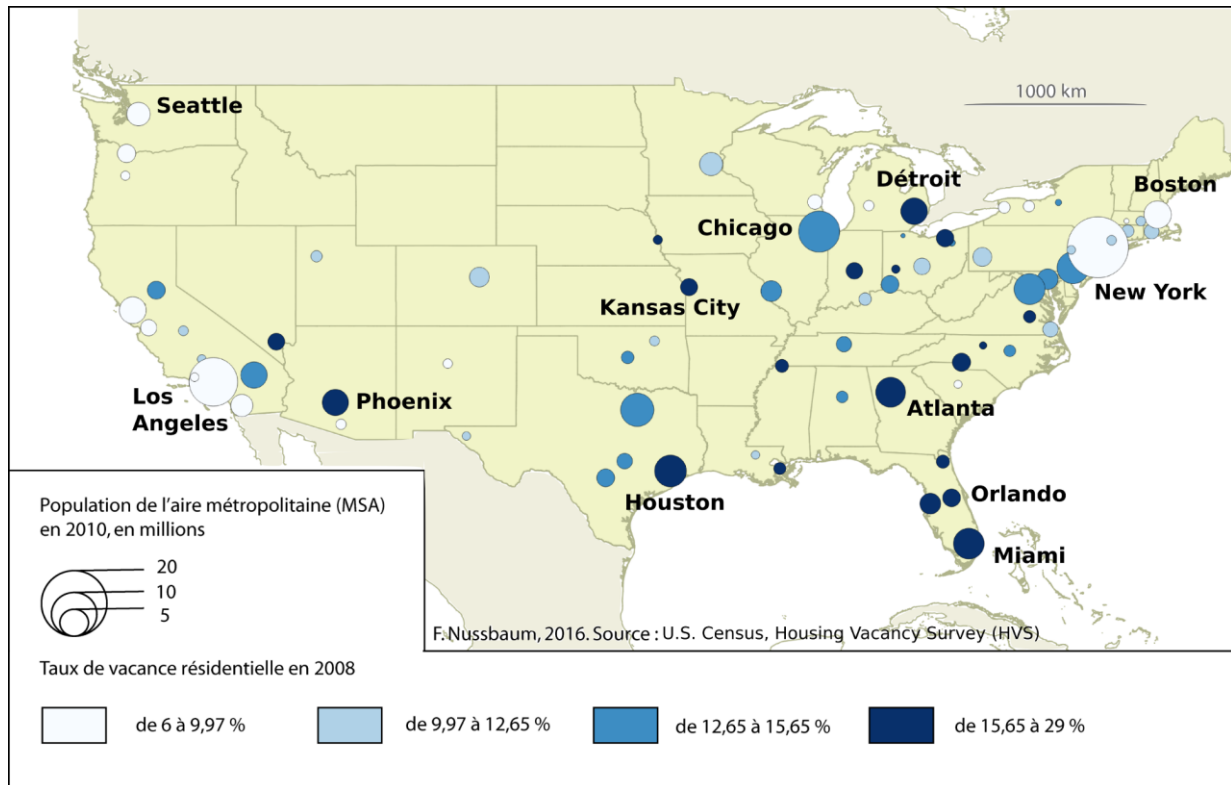
### Au-delà des modèles urbains traditionnels

Si la vacance concernait auparavant principalement les villes de la Rust Belt comme Cleveland (10,9 % de logements vacants en 1990<sup>2</sup>), Pittsburgh (9,8 %) ou Baltimore (9 %), ainsi que quelques villes industrielles du Sud comme Mobile en Alabama (Bowman et Pagano, 2004), la crise des *subprimes* a étendu son emprise sur des villes de la Sunbelt en croissance : « Vingt-six villes de la Sunbelt ont perdu des habitants entre 2006 et 2008, notamment des villes de Floride, de Californie, de Louisiane, de Géorgie, de l'Alabama et du Mississippi » (Hollander, 2011). La figure 1 confirme cette tendance puisque, parmi les 75 premières aires métropolitaines des États-Unis en nombre d'habitants, celles présentant les plus forts taux de vacance résidentielle en 2008 se situent en grande partie au Sud. À l'exception de Detroit, Cleveland ou Indianapolis, la plupart des villes présentant des taux de vacance supérieurs à 15 % se situe non pas dans la Rust Belt mais dans le Midwest (Kansas City, St Louis), le vieux Sud (Charlotte, Atlanta) ou la Sunbelt (Houston, Phoenix, Las Vegas), et plus particulièrement en Floride (Miami, Tampa, Orlando, Jacksonville).

---

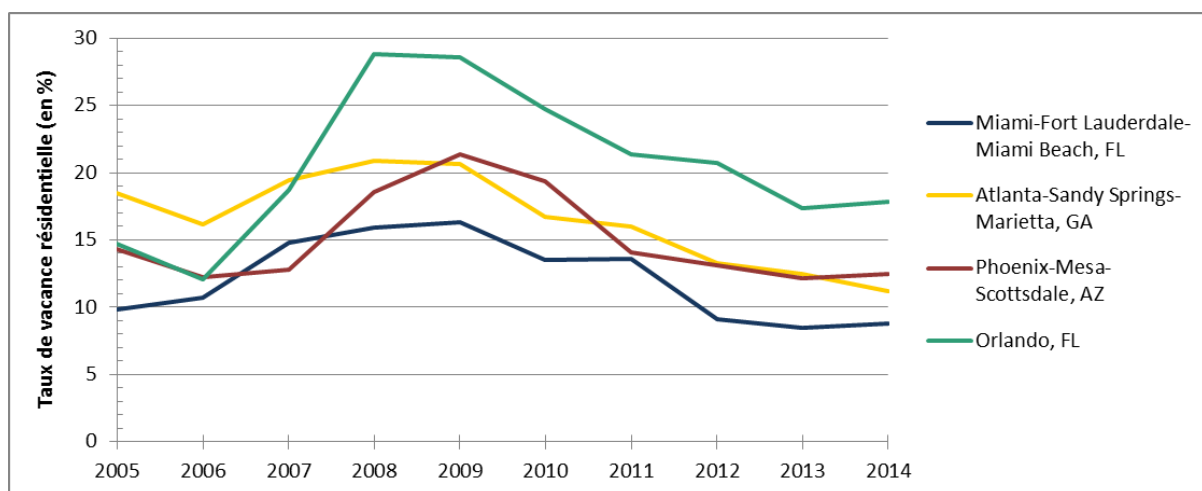
<sup>1</sup> Plus précisément l'American Community Survey (ACS) jusqu'à l'échelle du *census block group*, l'American Housing Survey (AHS) et le Current Population Survey/Housing Vacancy Survey (CPS/HVS) à l'échelle des aires métropolitaines.

<sup>2</sup> Données du recensement américain, cf. Mallach, 2012

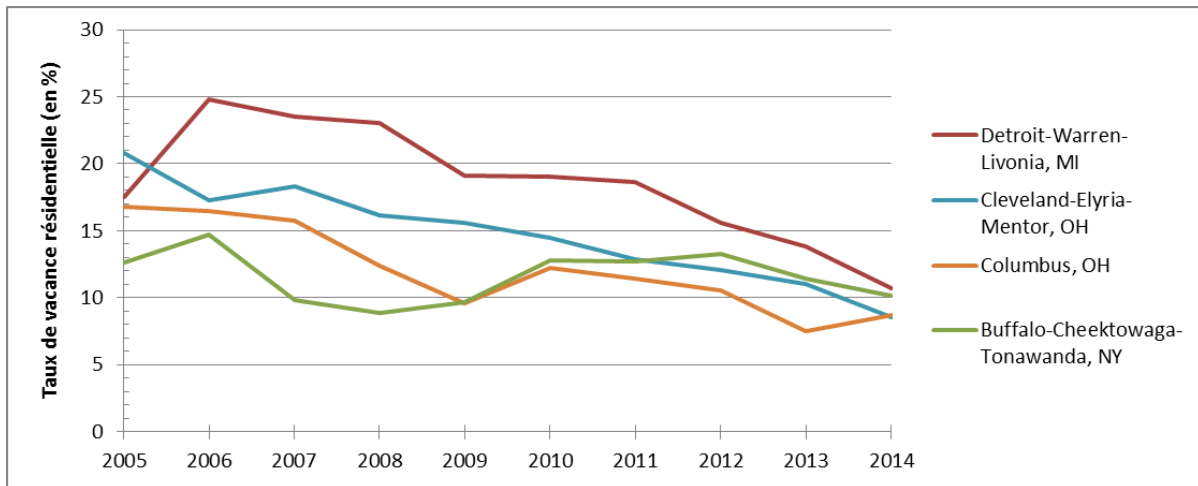


1. Carte de la vacance résidentielle en 2008 : un phénomène qui touche tant la Rust Belt que le Sud en croissance (Nussbaum, 2016)

Plus encore, une analyse de l'évolution des taux de vacance entre 2005 et 2014 indique que les villes du Sud ont été touchées beaucoup plus fortement par la crise des *subprimes* que les villes de la Rustbelt. Si auparavant on pouvait attribuer une partie de la vacance des villes du Sud à l'explosion de l'offre en logements neufs, alimentée par une activité de construction intense en périphérie des aires métropolitaines, la nette augmentation de la vacance résidentielle dans plusieurs villes de la Sunbelt à partir de 2006 montre l'impact des saisies immobilières par les organismes de crédit : entre 2005 et 2009 qui constitue l'apogée du phénomène, le taux de vacance a augmenté de 12 % à Atlanta, 50 % à Phoenix, 66 % à Miami et 94 % à Orlando (Figure 2).



2. Évolution du taux de vacance résidentielle entre 2005 et 2014 dans quatre villes de la Sunbelt (Nussbaum, 2016. Source : U.S. Census, CPS/HVS)



3. Évolution du taux de vacance résidentielle entre 2005 et 2014 dans quatre villes de la Rust Belt (Nussbaum, 2016. Source : U.S. Census, CPS/HVS)

Dans les métropoles de la Rust Belt en revanche, si les taux de vacance étaient généralement plus élevés en 2005 du fait d'un déclin démographique ancien, les effets de la crise sur la vacance sont nettement moins marqués puisque, à l'exception de Détroit qui a connu une très forte augmentation de la vacance en 2006, les aires métropolitaines considérées présentent plutôt une diminution du taux de vacance résidentielle entre 2005 et 2009 : -23 % pour Buffalo, -25 % pour Cleveland et -43 % pour Columbus (Figure 3). Sur l'ensemble de la période étudiée, la diminution est plus nette pour les villes de la Rust Belt que pour celles de la Sunbelt, suggérant le maintien de niveaux de vacance plus élevés dans les villes du Sud, et donc peut-être une mutation des modèles urbains traditionnels qui associaient les métropoles du Sud à une expansion urbaine généralisée.

### Anciennes fractures, nouveaux enjeux : recomposition des espaces en marge dans les villes américaines

Le phénomène de délaissement est plus ancien dans les villes du Nord-Est, et concerne souvent un nombre de propriétés bien plus important, mais par certains aspects Nord et Sud connaissent des logiques similaires : concentration des propriétés vacantes dans les quartiers occupés par des minorités, développement de pratiques prédatrices fondées sur la spéculation foncière et immobilière, tension entre échelle municipale et échelle de l'état fédéré autour des questions de propriété. Chicago et Houston, respectivement troisième et cinquième aire métropolitaine des États-Unis en 2015<sup>3</sup>, connaissent toutes deux un problème de desserrement urbain visible dans la multiplication des propriétés vacantes dans différents quartiers. Chicago est une ville du Nord, dense, et marquée par un relatif déclin démographique depuis les années 1960. Houston est une ville de la Sunbelt, caractérisée par l'étalement urbain (sa superficie est plus de deux fois supérieure à celle de Chicago) et une croissance démographique rapide puisque sa population a doublé depuis 1960. La vacance est ancienne à Chicago, et ses liens avec le processus de désindustrialisation sont bien documentés (Lewis, 2002 ; Doussard, Peck et Theodore, 2009). À Houston en revanche, le phénomène est mal connu alors même que, dès son élection en 2009, la maire démocrate Annise Parker a mis en place un « *Demolition Day* » annuel destiné à endiguer la multiplication des bâtiments abandonnés qui menacent la sécurité publique.

<sup>3</sup> 9,5 millions d'habitants pour Chicago et 6,6 millions pour Houston (Source : U.S. Census)

Dans ces deux aires urbaines, les différentes vagues successives de « *foreclosures* » (saisie pour défaut de paiement) et la prolifération des « *real-estate owned properties* » (REOs), possédées par des banques ou des organismes de crédit, ont entraîné la multiplication des propriétés vacantes dans certains quartiers. On peut observer un « effet de contagion » (Towe et Lawley, 2013) des saisies immobilières et de la vacance qui en découle car le délaissement de plusieurs maisons dans un quartier conduit souvent à un déclin des prix immobiliers (Lin, Rosenblatt et Yao, 2007; Immergluck et Smith, 2006), à une augmentation de la criminalité (Cui et Walsh, 2015 ; Raleigh et Galster, 2015) voire à une modification socio-économique du quartier à mesure que ceux qui en ont les moyens partent s'installer ailleurs (Li et Morrow-Jones, 2010), de sorte que les quartiers touchés par des taux élevés de vacance sont plus vulnérables aux processus de déclin. Dans un entretien réalisé le 12 novembre 2015, un employé du Department of Planning and Development de la Ville de Chicago nous décrivait ce phénomène de dépopulation progressive dans le quartier de West Humboldt Park, situé à environ cinq kilomètres au nord-ouest du Loop, l'hypercentre de la métropole :

*« Quand nous avons commencé [notre action de stabilisation des quartiers touchés par les saisies immobilières<sup>4</sup>], il y avait peut-être 110 bâtiments vacants dans ce périmètre de 16 pâtés de maisons. Et ces bâtiments vacants avaient déjà fait l'objet d'une procédure de saisie, ils n'étaient plus aux mains des banques, il n'y en avait que 25 environ sur 110 qui étaient en vente, les 90 autres s'étaient juste perdus en cours de route, achetés par des investisseurs qui les gardaient sous le coude ou simplement abandonnés par la banque sans aucun propriétaire identifiable. (...) Il y avait tout un pâté de maisons où d'un côté de la rue ce n'étaient que des bâtiments vides. (...) Mais il y avait des gens qui vivaient de l'autre côté de la rue, qui voyaient ces maisons et qui alignaient les panneaux « À vendre » les uns après les autres. »*

Ces effets de contagion sont visibles à l'échelle fine d'une rue, où les effets de la crise se matérialisent dans la mutation du paysage. Dans le quartier de West Woodlawn par exemple, au sud du campus de l'Université de Chicago, nombre de maisons se sont trouvées inoccupées suite à la crise de 2008. Si l'on analyse une portion de South Rhodes Street (Figure 4), on peut observer la diversité des trajectoires individuelles des propriétés : alors que la maison de gauche – 6228 South Rhodes – est devenue vacante entre 2007 et 2011 puis a été démolie en 2013, celle de droite – 6222 South Rhodes – n'est vacante que depuis 2015, et celle du milieu a été réoccupée suite à une période de vacance en 2014.

---

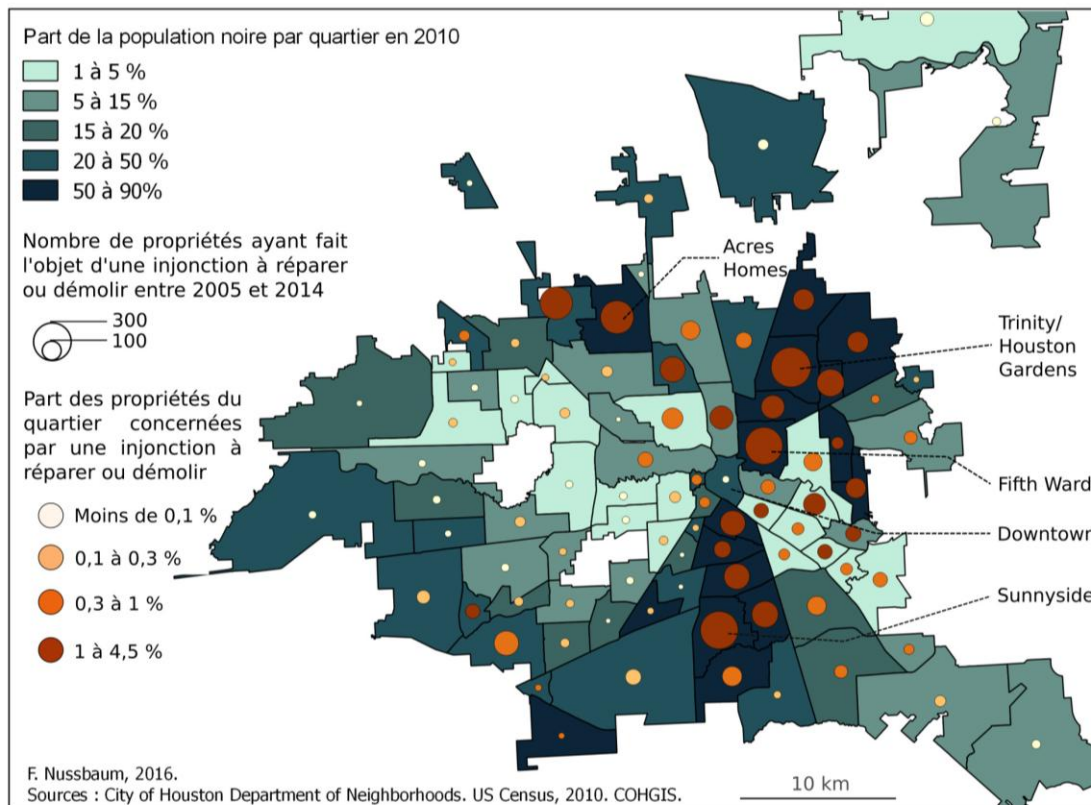
<sup>4</sup> Action menée dans le cadre du Micro-Market Recovery Program, lancé en 2012 par la Ville de Chicago, qui vise à concentrer les fonds dédiés à la revitalisation urbaine dans treize zones d'étendue réduite appelées « micro-marchés ».



4. Micro-trajectoires de vacance à l'échelle fine : une portion de South Rhodes Street entre 62<sup>nd</sup> Street et 63<sup>rd</sup> Street de 2007 à 2015 (Source : Google Street View)

La géographie du délaissement résidentiel recoupe souvent les divisions sociales et raciales de l'espace urbain. D'une part, la vacance est essentiellement concentrée dans la ville-centre (*inner-city*) plutôt que dans les *suburbs*, perpétuant en cela une tendance amorcée dès les années 1960 avec le déclin des anciens quartiers industriels péri-centraux, qualifiés dans les années 1990 « d'îlots délabrés dans des océans de rénovation » (Wyly et Hammel 1999) dans un contexte de gentrification et de grands projets

de rénovation urbaine. D'autre part, les propriétés vacantes, et plus particulièrement les plus délabrées d'entre elles qui témoignent d'un délaissement à plus long terme, se situent en majorité dans les quartiers où les minorités raciales sont surreprésentées, en particulier dans les quartiers historiquement investis par la communauté Afro-Américaine. À Houston par exemple (Figure 5), entre 2005 et 2014, plus de 6 000 propriétés ont fait l'objet d'une injonction à réparer ou à démolir (*repair-or-demolish order*) par le Department of Neighborhoods de la Ville, dont dépendent les services d'inspection du bâti : l'immense majorité de ces propriétés se situe dans les quartiers noirs de la ville, au sud (Sunnyside, Greater Third Ward), au nord (Acres Homes) et au nord-est du centre (Fifth Ward, Trinity/Houston Gardens, Settegast).



5. Carte de la répartition des propriétés dégradées à Houston (Texas) : une surreprésentation dans les quartiers où la majorité des habitants est Afro-Américaine (Nussbaum, 2016).

De la même façon, à Chicago, les propriétés vacantes faisant l'objet de procédures de démolition par la municipalité se situent principalement dans les quartiers les plus défavorisés et comportant une part importante d'habitants issus des minorités raciales, et en premier lieu les populations noires : Englewood et West Englewood dans le « South Side » au sud-ouest du Loop, Pullman et Riverdale à l'extrême sud, Austin, North Lawndale et Garfield Park à l'ouest.

En revanche, Chicago et Houston présentent des dynamiques très différentes du point de vue de la vacance dans les *suburbs* : alors qu'à Chicago certaines municipalités suburbaines sont marquées par une vacance structurelle similaire à celle qui touche certains quartiers de la ville-centre, du fait d'un déclin démographique et économique ancien amorcé avec la désindustrialisation, les zones périurbaines de Houston ont été touchées plus récemment, en lien avec la crise de 2008, et la vacance des logements est donc restée cantonnée à une vacance technique, soit une période de vacance relativement courte entre deux phases d'occupation. De ce fait, les municipalités périphériques de

Houston n'ont pas connu de période de dégradation du bâti vacant et les propriétés saisies ont souvent été revendues rapidement du fait d'une forte demande de logements.

### À qui profite la crise ? Pratiques spéculatives et marchandisation du déclin urbain

Dans les quartiers où la vacance persiste plus longuement et se manifeste par des signes extérieurs de délaissement (jardins en friche, vitres brisées, bâtiments instables), émergent différentes pratiques spéculatives qui entretiennent le processus d'abandon. Les quartiers dégradés sont ainsi au cœur de stratégies d'investissement prédatrices qui exploitent la faible visibilité de ces espaces et l'absence ou l'indifférence des acteurs formels tels que les banques ou les services municipaux (Aalbers, 2006).

#### Un déclin accentué par le développement de pratiques prédatrices

Si la multiplication des propriétés vacantes indique le délaissement d'un quartier par ses habitants, qu'ils soient locataires ou propriétaires-occupants, cela ne signifie pas nécessairement que les propriétés qui s'y trouvent ne présentent aucun intérêt économique. Au contraire, depuis 2008, ces propriétés ont attiré un nombre croissant « d'investisseurs », c'est-à-dire d'individus ou de sociétés cherchant à extraire un revenu de ces biens dévalorisés. Mallach (2011) identifie plusieurs stratégies d'investissement : les deux premières, qui concernent plutôt des quartiers susceptibles de connaître une période de valorisation, sont la rénovation (*rehabbing*) et la rétention (*holding*), qui permettent au propriétaire de tirer un bénéfice de l'augmentation générale des prix dans le quartier. Dans ces deux cas, l'avantage du propriétaire réside dans l'augmentation de la valeur de sa propriété, valeur qu'il doit donc maintenir – dans le cas de la rétention – ou accroître via des travaux de rénovation. En revanche, dans les quartiers en déclin, il s'agit pour les investisseurs de dégager un bénéfice alors même que la valeur de leur propriété stagne ou diminue, suscitant le recours à des pratiques prédatrices qui contribuent à la dégradation du quartier.

Une première stratégie fréquemment observée dans les quartiers en déclin est l'exploitation rentière intensive (*milking*) des propriétés, c'est-à-dire la négligence délibérée concernant l'entretien d'une propriété pourtant occupée par des locataires. Cela permet au propriétaire de « maximiser le revenu locatif d'une propriété, tout en évitant d'investir via la limitation des dépenses telles que l'entretien, les taxes foncières, les remboursements de prêt, les charges, etc. » (Karn *et al.*, 1985 : 122, *in* Aalbers, 2006). Si certaines de ces stratégies de désinvestissement respectent le cadre légal, d'autres comme le non-paiement des taxes ou des dettes attachées à la propriété tirent profit de l'impuissance des autorités locales, particulièrement dans des villes comme Détroit, Cleveland ou Philadelphie où l'ampleur du déclin de certains quartiers rend le contrôle de ces propriétés quasiment impossible pour la municipalité (Nussbaum, 2015). Plusieurs exemples de cette pratique d'exploitation rentière m'ont été rapportés à Chicago, comme le cas de cette propriété dans South Rockwell Street :

« Ce bâtiment était tellement détérioré que le porche s'affaissait, et il y avait des gens qui vivaient là ! La propriété faisait l'objet d'une procédure de saisie [par la banque], le propriétaire ne payait pas son emprunt mais il encaissait le loyer de la part des occupants. » (Directeur du Chicago Lawn/Gage Park Office, Neighborhood Housing Services, Chicago, 11 décembre 2015).

La minimisation des dépenses qu'implique une telle stratégie contribue de fait à la dégradation du bâti et à la détérioration des conditions de vie des occupants, de sorte que ceux qui en ont la possibilité finissent par déménager, renforçant par conséquent le déclin démographique et la paupérisation du quartier (Li et Morrow-Jones, 2010).

Une seconde pratique moins visible mais couramment utilisée dans des contextes de vacance importante est la revente immédiate (*flipping*), qui consiste à acheter une propriété à bas coût et à la revendre rapidement avec une plus-value, le plus souvent « en profitant de l'ignorance de l'acheteur,

en fournissant des informations trompeuses ou avec la complicité d'autres personnes » (Mallach, 2011 : 10). La consultation des registres du Cook County Recorder of Deeds permet de rendre compte de tels mécanismes. Dans le cas déjà évoqué plus haut de la rue South Rhodes (Figure 4), la propriété de droite – 6222 S. Rhodes – a par exemple fait l'objet d'une procédure de saisie (*foreclosure*) en 2010 et a donc été transférée à Fannie Mae<sup>5</sup> en avril 2011, avant d'être vendue à une société appelée NGBR Inc. en juillet 2011 puis à une autre société, 3 Friends Group LLC, en septembre 2011. Trois propriétaires différents se sont ainsi succédé en moins d'un an, et étant donné la rapidité des délais, on peut supposer que la société NGBR Inc. n'a acquis cette propriété que dans le but de la revendre avec une plus-value. De la même façon, la propriété située au centre sur les images de la figure 4, 6224 South Rhodes Street, a fait l'objet d'une procédure de saisie en 2011, elle a été transférée à Freddie Mac<sup>6</sup> en mars 2014, vendue en octobre 2014 à Exceeding All Expectations Inc., une petite entreprise de transport située au sud de Chicago à Calumet Park, puis revendue en juin 2015 à un particulier.

Ces chaînes d'investissement spéculatif contribuent à maintenir les propriétés concernées dans un état de vacance et de délabrement car elles sont rarement occupées durant les phases de transfert successives. Ce n'est plus tant la valeur d'usage des logements qui importe mais plutôt leur valeur d'échange, malgré le niveau très bas des prix immobiliers : cette dévalorisation permet d'acheter une propriété pour une somme modique, et de la revendre sans avoir entrepris de travaux de rénovation, voire sans payer les impôts et amendes éventuelles liés à la propriété dans l'intervalle entre achat et revente. Ainsi, la propriété de gauche sur la figure 4 – 6228 South Rhodes Street – a fait l'objet d'une procédure de saisie en 2007 qui a abouti en 2010 au transfert du titre de propriété au créancier, en l'occurrence MTGLQ Investors L.P. qui, d'après l'agence américaine de contrôle des marchés financiers, la Securities and Exchange Commission (SEC), serait une filiale de la banque d'investissement Goldman Sachs. Depuis qu'elle est propriétaire, l'entreprise a été sanctionnée à plusieurs reprises par la Ville de Chicago pour des violations du code municipal en raison d'un défaut d'entretien, au point que la Ville a pris en charge la démolition du bâtiment en 2013. Cette indifférence de certains investisseurs, propriétaires non-occupants, à l'égard de l'entretien matériel de leur propriété participe à la dégradation générale du quartier. Bien plus, le non-paiement des taxes à la Ville grève le budget de municipalités qui ne parviennent pas à maintenir un niveau de service adéquat dans les quartiers les plus sinistrés. Un exemple parmi d'autres de cette situation est le 5306 South Wood Street dans le quartier de Back of the Yards : la taxe foncière (*property tax*) est impayée depuis au moins 2008 – les données du Cook County Clerk's Office ne nous permettent pas de remonter plus loin – et le propriétaire actuel, Redline Group LLC, avait justement acquis la propriété lors d'une vente aux enchères pour taxes impayées (*scavenger sale*). En somme, cette adresse est possédée depuis 1996 par des propriétaires non-occupants qui ne paient pas les taxes dues à la Ville et comptent sur l'impuissance des autorités pour tirer des bénéfices de propriétés dévalorisées.

### **Une dévalorisation symbolique autant qu'économique**

L'isolement social de ces territoires facilite ainsi le recours à des pratiques prédatrices qui accentuent le déclin du bâti et la déstructuration du lien social. Ce phénomène est accru par la dévalorisation symbolique des quartiers dégradés, dans la mesure où le sentiment d'insécurité causé notamment par la multiplication des propriétés vacantes et/ou délabrées et l'installation d'activités illégales risque d'accélérer le délaissement du quartier (Skogan, 1990). Les territoires concernés font en effet l'objet de représentations extrêmement négatives, qui s'appuient le plus souvent sur des taux de criminalité

---

<sup>5</sup> Surnom de la *Federal National Mortgage Association* (FNMA), un organisme créé par le gouvernement américain pour garantir les prêts immobiliers.

<sup>6</sup> Surnom de la *Federal Home Loan Mortgage Corporation* (FHLMC), organisme similaire à Fannie Mae.

plus élevés que la moyenne. À Chicago, le quartier d'Englewood, qui présente l'une des plus fortes concentrations de propriétés vacantes de l'aire métropolitaine, est célèbre pour le nombre particulièrement élevé de fusillades qui s'y déroulent quotidiennement. C'est d'ailleurs ce quartier que le cinéaste Spike Lee a choisi pour y situer son dernier film, *Chi-Raq*, qui dénonce la spirale de la violence dans les quartiers noirs de Chicago. À Houston, Fifth Ward est défini par le *Urban Dictionary*<sup>7</sup> comme « le pire ghetto de Houston et l'un des ghettos les plus célèbres d'Amérique ». La dévalorisation symbolique de ces territoires contribue à dissuader les éventuels propriétaires-occupants d'investir dans ces espaces, abandonnant par conséquent ces quartiers à la spéculation.

Les territoires de l'abandon, en marge de l'action publique

### Quand la spéculation exploite les angles morts de la législation

Les pratiques prédatrices qui investissent ces quartiers dégradés s'inscrivent dans un contexte légal et politique favorable. Margaret Dewar a montré comment un cadre législatif inadapté pouvait aggraver le déclin de quartiers vulnérables, à partir du cas des saisies de logements hypothéqués à Détroit (Dewar, Seymour et Druță, 2015). Mais si elle est souvent présentée comme un cas particulièrement dysfonctionnel, la ville de Détroit est loin d'être une exception en ce qui concerne la gestion des propriétés vacantes et abandonnées. En effet, la législation en vigueur dans de nombreux états américains favorise les investisseurs peu scrupuleux en limitant les possibilités de recours à leur encontre (Nussbaum, 2015 ; Nussbaum, 2016). La question de la gestion des propriétés vacantes permet ainsi de mesurer les rivalités opposant les villes et les états fédérés pour la gestion métropolitaine, dans la mesure où nombre de lois régulant les pouvoirs des municipalités sont votées à l'échelle des états. Au Texas par exemple, la Cour Suprême de l'état du Texas a invalidé en 2011 une décision de démolition prise par la Ville de Dallas à l'égard d'une propriété délabrée, ordonnant à la municipalité de dédommager le propriétaire négligent (*City of Dallas vs. Heather Stewart*, 2011). Ce désaveu témoigne de la tension existante entre les autorités locales, préoccupées par l'impact du délaissement urbain sur la gestion urbaine et les finances locales, et l'échelle étatique qui prend soin de protéger les propriétaires privés contre toute tentative d'intervention publique (Nussbaum, 2016). Dans le contexte texan, les tensions sont d'autant plus vives que la plupart des grandes villes sont démocrates tandis que la législature de l'état (Sénat et Chambre des Représentants) est républicaine depuis plusieurs décennies.

La législation protège également les propriétaires contre l'action publique dans l'Illinois, où l'état est historiquement démocrate tout comme la Ville de Chicago. La loi offre aux propriétaires négligents de nombreuses opportunités de ne pas assumer leurs responsabilités. Tout d'abord, s'ils ne paient pas les impôts liés à leur propriété, il faut au minimum cinq ans pour que le comté puisse les déposséder, selon notre interlocuteur à la Cook County Land Bank Authority :

« En pratique, vous savez, pour en arriver à ce point-là, il faut que vous n'ayez pas payé vos impôts pendant au moins trois ans, de sorte que les deux premières années soient confisquées (*forfeited*<sup>8</sup>), et que, pendant ces deux ans, personne ne se soit manifesté pour acheter les taxes

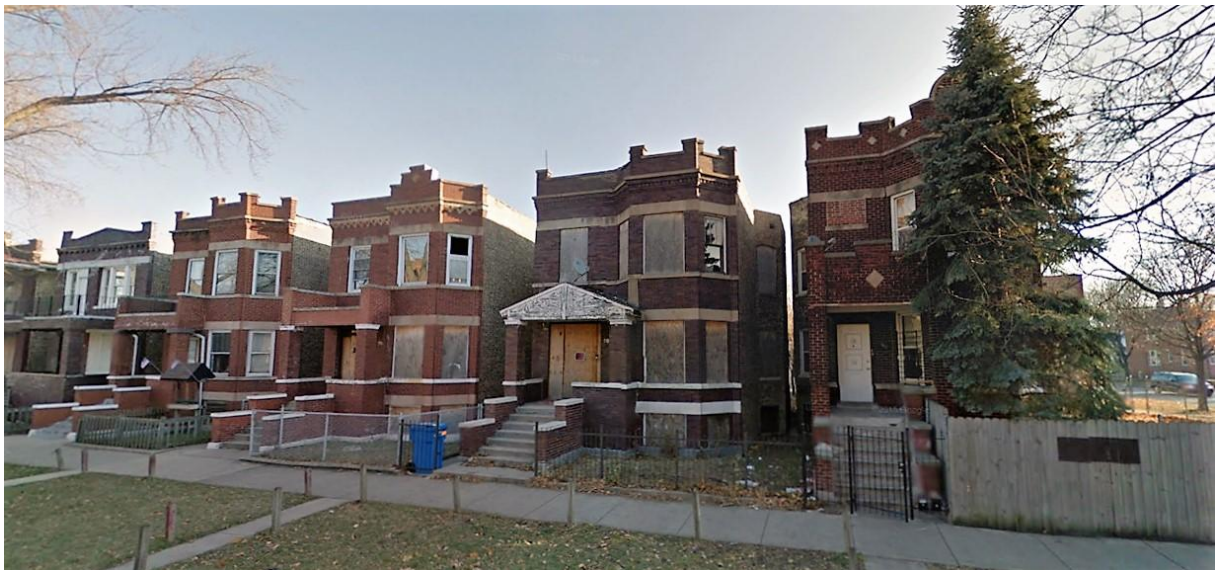
<sup>7</sup> Dictionnaire collaboratif de termes argotiques. URL : <http://www.urbandictionary.com/>

<sup>8</sup> Lorsque la taxe foncière d'une propriété (*property tax*) reste impayée pour l'année écoulée, cette taxe est offerte aux enchères (*tax sale*) par le comté. Si le montant des taxes dues est « acheté », une hypothèque est placée sur la propriété au bénéfice de l'acheteur, qui recouvrera la somme engagée lors de la vente de la

*dues. Puis en plus de cela, il faut encore deux ans, une fois que le comté a déclaré son intérêt, pour récupérer la propriété. Donc là on parle d'une procédure qui s'étale sur cinq ans. Et cette propriété doit rester vacante pendant cinq ans » (Chicago, 22 octobre 2015).*

Si les taxes sont payées régulièrement mais que la propriété n'est simplement pas entretenue (risque d'incendie ou d'effondrement, ordures, mauvaises herbes, etc.), il est encore moins probable que le propriétaire soit inquiété au-delà des amendes imposées régulièrement par les services municipaux. La décision dépend alors du tribunal du comté dont les juges sont peu enclins à saisir les propriétés négligées en l'absence d'alternative viable. C'est le cas par exemple de cette propriété (Figure 6) dans le quartier de West Humboldt Park :

*« Le 707 [North Central Park Avenue] appartient à une investisseuse depuis environ cinq ans, et durant tout ce temps elle n'a absolument rien fait. Il y a des gens qui entrent dans le bâtiment, et vous voyez, là, où c'est neuf, le long du toit ? Les briques tombaient, donc c'était dangereux. Et donc le tribunal nous a nommés administrateur judiciaire et nous a ordonné de sécuriser le bâtiment, de le déblayer, de faire une étude de faisabilité et de régler ce problème de briques. La propriétaire est entrée dans mon bureau en hurlant : 'qu'est-ce que vous faites avec mon bâtiment ?' Je lui ai dit : 'Madame, vous êtes convoquée au tribunal'. Et je ne sais pas comment mais elle a convaincu le juge qu'elle avait les moyens matériels et financiers de rénover ce bâtiment, et donc ils l'ont laissée tranquille. C'était il y a un an. Cela fait donc six ans qu'il est là comme ça. » (Directeur du West Humboldt Park Office, Neighborhood Housing Services, Chicago, 24 novembre 2015).*



6. Le 707 North Central Park Avenue (deuxième maison depuis la droite), une propriété vacante qui témoigne de l'impuissance des pouvoirs publics à Chicago (Google Street View, décembre 2014)

Par conséquent, non seulement la loi régissant la question des propriétés vacantes permet aux propriétaires qui le souhaitent de ne pas assumer leurs responsabilités, mais lorsque des outils

---

propriété. Sinon, les taxes en question sont dites « confisquées » (*forfeited*), et au bout de deux ans de « confiscation », la propriété elle-même est saisie par le comté et vendue aux enchères.

juridiques existent pour contraindre les propriétaires peu scrupuleux à le faire, ils sont utilisés au bénéfice de ces propriétaires plutôt que de la ville. Dans ce contexte, une attitude attentiste peut se révéler une stratégie payante pour les spéculateurs qui peuvent se contenter de laisser leurs propriétés en l'état en comptant sur l'impuissance des autorités, d'autant que les registres de propriété ne sont pas toujours exacts et qu'il est parfois difficile d'identifier le propriétaire officiel.

### **Le tournant néolibéral des villes américaines**

Du fait de cette capacité d'action réduite et de ressources budgétaires qui continuent de s'amenuiser, les municipalités tendent à adopter une approche souvent qualifiée de néolibérale, limitant les investissements aux zones les plus attractives et réduisant au maximum les dépenses à destination des plus défavorisés (Peck, 2012). Selon J. Hackworth, « les opinions néolibérales sont devenues de plus en plus extrêmes ces dernières années, passant d'une perspective qui considérait l'urbanisme comme un partenaire pour le capital à une autre où l'urbanisme est l'ennemi du capital » (2014 : 3). La dérégulation est alors considérée par les autorités comme le seul remède possible dans un contexte de crise urbaine, ce qui encourage la spéculation et les pratiques prédatrices à travers la mise en place de politiques dictées exclusivement par le marché (Akers, 2013).

Les municipalités adoptent ainsi, ou sont contraintes d'adopter, une « philosophie de gouvernance minimale » selon laquelle l'objectif premier de l'action publique locale est avant tout de minimiser le coût d'installation pour des investisseurs potentiels (Vojnovic, 2003). Cette politique est ancienne à Houston, elle préexiste à la crise économique et semble constituer une tendance durable. Lors d'un entretien avec des employés du service de développement local de la mairie, j'ai obtenu la confirmation que les fonds de la subvention CDBG-DR2<sup>9</sup> étaient utilisés pour susciter l'investissement privé dans les quartiers en déclin :

*« Notre espoir avec DR2 et tout le reste était que cela commence à basculer et à se développer. C'est pour cela qu'on a choisi la concentration en disant : Ok, voilà notre concept, si on commence à mettre de l'argent public dans ces zones de façon concentrée, l'argent privé, la spéculation, va intervenir et cela va commencer à se développer. Et donc on va accroître l'assiette fiscale de la ville. »* (City of Houston Housing and Community Development Department, Houston, décembre 2014).

À Chicago, la Ville était traditionnellement très interventionniste, et le problème des propriétés vacantes était réglé par un recours massif à la démolition et à la préemption. Mais l'ampleur de l'abandon suscité par la crise de 2008 a rendu irréalisable une telle stratégie, de sorte que la municipalité n'intervient plus systématiquement. La question de la vacance est désormais gérée par la Cook County Land Bank Authority (CCLBA), agence publique fondée par le comté de Cook en 2013 et financée par des subventions publiques et privées, et cette institution récente semble elle-aussi adopter une approche beaucoup plus tournée vers l'investissement privé avec la délimitation de « *focus communities* » dans lesquelles elle concentre son action : ces territoires « émergents » ont été choisis parce qu'ils présentent une tendance à l'amélioration (augmentation des prix immobilier, diminution de la vacance) de sorte que l'action de la Land Bank permettrait de « maximiser les efforts de revitalisation<sup>10</sup> ».

---

<sup>9</sup> Community Development Block Grant - Disaster Recovery 2 : aide fédérale accordée par le U.S. Department of Housing and Urban Development (HUD) aux villes ou états touchés par des catastrophes naturelles, pour favoriser la réhabilitation des espaces urbains et l'élimination des taudis.

<sup>10</sup> Source : [Site de la CCLBA](#).

En définitive, les quartiers les plus dégradés restent souvent en marge des politiques publiques. Cela ne signifie pas pour autant que tous les acteurs économiques s'en désintéressent : les propriétés vacantes sont au cœur de stratégies plus ou moins légales de spéculation, de rétention foncière, voire de fraude hypothécaire, qui exploitent la faible visibilité de ces territoires et l'impuissance des autorités locales. Celles-ci, par manque de moyens financiers et d'outils juridiques efficaces, laissent aux acteurs de la société civile (Paddeu, 2012) ou au libre jeu du marché (Hackworth, 2014) le soin de limiter les effets sociaux et spatiaux de la crise urbaine. À plus long terme, les pratiques prédatrices qui investissent ces quartiers contribuent à leur déclin démographique et à la déstructuration du tissu social, dans des espaces déjà marginalisés par une discrimination ancienne dans l'accès au crédit conventionnel et une surreprésentation des prêts toxiques (Wyly *et al.*, 2006 ; Botein, 2013). La mandature Obama apparaît ainsi paradoxalement comme une période de dérégulation accrue dans le domaine des politiques urbaines (Akers, 2013), alors même que le président démocrate s'est toujours présenté comme le champion de la protection sociale et de la réduction des inégalités. En l'absence de régulation, il est probable que la spéculation se poursuive dans les quartiers les plus défavorisés, accroissant ainsi les fractures au sein des villes américaines dans un contexte de tensions sociales et raciales déjà rendues particulièrement saillantes par la campagne présidentielle de 2016.

## Bibliographie

Aalbers M. B., 2006, « “When the banks withdraw, slum landlords take over” : The structuration of neighbourhood decline through redlining, drug dealing, speculation and immigrant exploitation », *Urban Studies*, vol. 43, n° 7, 1061–1086.

Akers J. M., 2013, « Making Markets: Think Tank Legislation and Private Property in Detroit », *Urban Geography*, vol. 34, n° 8, 1070–1095.

Botein H., 2013, « From Redlining to Subprime Lending: How Neighborhood Narratives Mask Financial Distress in Bedford-Stuyvesant, Brooklyn », *Housing Policy Debate*, vol. 23, n° 4, 714–737.

Bowman A. et Pagano M., 2004, *Terra Incognita: Vacant Land and Urban Strategies*, Washington, D.C, Georgetown University Press, 256 p.

Cui L. et Walsh R., 2015, « Foreclosure, Vacancy and Crime », *Journal of Urban Economics*, vol. 87(C), 72–84

Dewar M., Seymour E. et Druță O., 2015, « Disinvesting in the City: The Role of Tax Foreclosure in Detroit », *Urban Affairs Review*, vol. 51, n° 5, 587–615.

Doussard M., Peck J. et Theodore N., 2009, « After deindustrialization: Uneven growth and economic inequality in “postindustrial” Chicago », *Economic Geography*, 2009, vol. 85, n° 2, 183–207.

Hollander J. B., 2011, *Sunburnt Cities: The Great Recession, Depopulation and Urban Planning in the American Sunbelt*, London, Routledge, 165 p.

Immergluck D. et Smith G., 2006, « The external costs of foreclosure: The impact of single-family mortgage foreclosures on property values », *Housing Policy Debate*, 1 janvier 2006, vol. 17, n° 1, 57–79.

Lewis R., 2002, « The industrial suburb is dead, long live the industrial slum: suburbs and slums in Chicago and Montreal, 1850–1950 », *Planning Perspectives*, vol. 17, n° 2, 123–144.

Li Y. et Morrow-Jones H. A., 2010, « The Impact of Residential Mortgage Foreclosure on Neighborhood Change and Succession », *Journal of Planning Education and Research*, 8 juillet 2010.

Lin Z., Rosenblatt E. et Yao V. W., 2007, « Spillover Effects of Foreclosures on Neighborhood Property Values », *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 38, n° 4, 387–407.

Mallach A., 2011, *Meeting the challenge of distressed property investors in America's neighborhoods*, New York, [Local Initiatives Support Corporation](#), 92 p.

Mallach A., 2012, *Laying the Groundwork For Change: Demolition, Urban Strategy, and Policy Reform*, [The Brookings Institution](#), 47 p.

Nussbaum F., 2015, « Inaction publique et immobilisme privé : quand le renouvellement urbain échoue à Philadelphie », *Annales de géographie*, 2015, n° 706, 603–626.

Nussbaum F., 2016, « Entre interventionnisme et laisser-faire : la gestion ambiguë des logements abandonnés à Houston (Texas), Cailly L. et Dureau F. (dir.), 2016, *Les espaces du logement. Pratiques habitantes et politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 239-249

Paddeu F., 2012, « Faire face à la crise économique à Detroit : les pratiques alternatives au service d'une résilience urbaine ? », *L'Information géographique*, vol. 76, n° 4, 119–139.

Peck J., 2012, « Austerity urbanism », *City*, 1 décembre 2012, vol. 16, n° 6, 626–655.

Raleigh E. et Galster G., 2015, « Neighborhood Disinvestment, Abandonment, and Crime Dynamics », *Journal of Urban Affairs*, vol. 37, n° 4, 367- 396.

Skogan W. G., 1990, *Disorder and decline: Crime and the spiral of decay in American neighborhoods*, New York, Free Press, 218 p.

Towe C. et Lawley C., 2013, « The Contagion Effect of Neighboring Foreclosures », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 5, n° 2, 313–335.

Vojnovic I., 2003, « Laissez-faire governance and the archetype laissez-faire city in the USA: exploring Houston », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 85, n° 1, 19- 38.

Wyly E. K. et Hammel D. J., 1999, « Islands of decay in seas of renewal: Housing policy and the resurgence of gentrification », *Housing Policy Debate*, vol. 10, n° 4, 711–771.

Wyly E. K., Atia M., Foxcroft H., Hamme D. J. et Phillips-Watts K., 2006, « American home: Predatory mortgage capital and neighbourhood spaces of race and class exploitation in the United States », *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 2006, vol. 88, n° 1, 105–132.