

## **Lutter contre la financiarisation du logement à New York**

### **La mobilisation des locataires du parc privé**

**Benjamin F. Teresa**

*Traduit de l'anglais par Liz Libbrecht*

#### **Dossier : Les villes à l'ère de la financiarisation**

*À New York, le parc des logements à loyer contrôlé subit depuis une trentaine d'années une dérégulation qui a conduit à son rachat par des investisseurs financiers. Benjamin Teresa analyse ici la lutte des associations de locataires contre ces propriétaires qui ont laissé le parc se dégrader tout en augmentant considérablement les loyers.*

En juin 2019, la législature de l'État de New York a stupéfié le secteur immobilier en entérinant le *Housing Stability and Tenant Protection Act* (HSTPA) – la loi sur la stabilité du logement et la protection des locataires. Cette loi a rétabli le cadre réglementaire plus protectionniste dont bénéficiait le logement à New York au début des années 1990 et qui avait été progressivement-érodé dans les deux décennies suivantes (Kromrei 2019). Il s'agit de voir désormais si cette réforme des rapports locatifs, fruit de décennies de mobilisation de collectifs de locataires, annonce l'épilogue d'une ère marquée par des formes agressives d'investissement financiarisé dans les immeubles à loyer réglementé, la dégradation des conditions de vie et l'augmentation des expulsions. Pour répondre à cette question, nous avons mené une série d'entretiens auprès des représentants de locataires, des membres du personnel des agences de logement de la ville, des associations militantes locales, et d'autres experts. Nous avons également consulté les archives foncières et financières d'immeubles à loyer réglementé de 2010 à 2015.

Cet article montre comment les locataires mobilisés, en produisant des connaissances sur leur expérience et en déployant des stratégies juridiques ayant conduit à une redéfinition de la relation entre locataire et propriétaire, ont poussé l'État fédéré à répondre aux problèmes engendrés par, d'une part, l'affaiblissement des mécanismes de modération des loyers et, d'autre part, par la croissance des investissements financiarisés. Ces mobilisations laissent à penser que la réforme de 2019 devrait être lue comme un nouveau terrain de lutte politique pour le logement, et que la trajectoire de cette lutte dépendra à nouveau de la façon dont l'État interprétera et exercera son rôle de garant de la mise en application du cadre réglementaire. La réforme des loyers représente donc un moment clé, à la fois pour l'investissement financiarisé dans le logement à loyer réglementé qui s'est développé depuis 2001, et pour l'avenir du contrôle démocratique des questions relatives au logement.

## **La politique du logement à New York, entre protection des locataires et dérégulation du marché immobilier**

À New York, la lutte politique pour le logement a alterné tout au long du XX<sup>e</sup> siècle entre des périodes de renforcement des mesures de protection des locataires et des actions visant à réduire ces mesures au profit des investisseurs immobiliers. Du début des années 1990 à l'adoption de la loi sur la stabilité du logement et la protection des locataires (HSTPA) de 2019, la régulation des loyers a été modifiée à plusieurs reprises pour faciliter des formes d'investissement extractives dans les logements à loyer réglementé. Le terme de réglementation des loyers désigne à la fois le contrôle du niveau des loyers et leur stabilisation dans le temps. Les loyers sont encadrés par des lois nationales qui protègent les occupants d'environ la moitié du parc locatif privé de la ville de New York. Les évolutions du cadre légal lié à la location immobilière ont fourni aux propriétaires de nouveaux moyens juridiques, non seulement pour augmenter les loyers des logements réglementés, mais aussi pour soustraire complètement des appartements à cette réglementation.

Dans ce cadre réglementaire transformé, les propriétaires étaient toujours contraints de n'augmenter leurs loyers que par paliers annuels lors du renouvellement des baux, mais, en cas de vacance locative, ils pouvaient les augmenter considérablement – jusqu'à 20 %. Les propriétaires pouvaient également contourner les limites légales d'augmentation de loyer dès lors qu'ils avaient facturé un « loyer préférentiel », c'est-à-dire inférieur au maximum légal, et souhaitaient désormais l'augmenter jusqu'à ce seuil (Podkul 2017). Ils pouvaient aussi augmenter les loyers pour couvrir les coûts de rénovation des appartements, un système dont ils pouvaient tirer parti en gonflant ces coûts (Barker 2017). De plus, un logement pouvait être sorti de ce cadre dès lors que le loyer en cours dépassait un certain seuil établi (environ 2 700 dollars en 2018) et qu'il était vacant.

Depuis 2001, des gestionnaires d'actifs financiers, notamment des sociétés de capital-investissement (*private equity*), ont fait leur entrée dans le secteur de la location réglementée en achetant des centaines d'immeubles à loyer réglementé, avec de nouvelles attentes quant à l'augmentation de ces loyers (Fields 2015). Cette transformation de la propriété et de la gestion du parc immobilier à loyer réglementé découle de trois facteurs connexes : l'affaiblissement de la régulation des loyers au cours des années 1990 et au début des années 2000, qui a ouvert de nouvelles possibilités d'augmentation des loyers et de dérégulation des logements protégés ; une transformation plus globale de l'économie qui a resserré les liens entre les marchés immobiliers et financiers en introduisant de nouveaux capitaux et en augmentant ainsi les prix et les bénéfices attendus ; et des changements dans les valeurs de l'immobilier à l'achat et à la location dus aux pressions de réinvestissement et de gentrification qui modifient les stratégies d'investissement possibles (Teresa 2019).

Étant donné qu'un seul de ces trois facteurs a changé, il est difficile de prévoir quel sera l'avenir de l'investissement financiarisé dans les logements à loyer réglementé à New York. Les décennies précédentes d'investissement et de lutte politique autour du logement montrent que la mise en application des lois a été et restera probablement un terrain clé de la lutte pour le logement. Et que cette lutte ne dépendra pas uniquement de la rigueur et de la proactivité des autorités, mais aussi des modalités d'application de ce nouveau cadre réglementaire : soit comme un remède aux préjudices individuels, soit comme un projet plus général de restructuration du marché du logement.

### **Légitimation et circulation de l'expertise des locataires**

Les logements privés à loyer réglementé représentent environ la moitié des logements locatifs de la ville de New York et constituent une source importante de logements abordables. Décrit autrefois comme un « fonds stagnant » (Association of Neighborhood Housing and Development 2009), détenu et exploité à long terme par des marchands de sommeil (« *tenement landlords* »), des petits propriétaires locaux indépendants (Sternlieb 1966), le logement à loyer réglementé est devenu une catégorie d'actifs immobiliers très convoitée, « aussi sûre que la possession de bons du Trésor

américain » (Stoler 2007). Depuis 2001, des investisseurs professionnels de plus grande envergure liés aux marchés de capitaux, tels que des sociétés de capital-investissement, ont acheté des dizaines de milliers de logements à loyer réglementé – certaines estimations plaçant la part de marché de ces investisseurs à 10 % du parc total de logements locatifs réglementés, voire plus dans certains quartiers (Citizens Housing and Planning Council 2009 ; Fields 2015).

Ces nouveaux entrants ont acheté des immeubles réglementés à des prix historiquement élevés, souvent avec une part de dette hypothécaire importante que les revenus locatifs des immeubles ne pouvaient couvrir. Ceci nécessitait d'augmenter les revenus d'exploitation et, inévitablement, les loyers. Les investisseurs cherchaient en fait à tirer profit de la vente des bâtiments dans un délai relativement court, généralement entre trois et sept ans. Les fonds d'investissement privé (*private equity*), en particulier, appliquent des stratégies professionnelles de « gestion d'actifs » : ils identifient des immeubles « sous-évalués » ou « mal gérés », cherchent à améliorer leur efficacité opérationnelle et à augmenter les loyers pour qu'ils atteignent les « prix du marché ». Pour cela, ils contrôlent les coûts d'exploitation, mènent une chasse aux locataires débiteurs ou qui ne respecteraient pas les termes du bail, et appliquent systématiquement toutes les augmentations de loyer autorisées par la loi. Ces nouveaux investisseurs et les pratiques de gestion qu'ils ont introduites dans le secteur du logement à loyer régulé ont intensifié la pression pour expulser les locataires à faibles revenus pourtant installés depuis longtemps. Ils ont accru plus généralement la précarité des conditions de vie des locataires.

Au cours de cette période, les mobilisations locales et celles des représentants de locataires ont façonné l'action de l'État national en contestant cette vague d'investissement dans les logements à loyer réglementé. Fields (2015) suggère qu'un « positivisme stratégique » a été au centre des stratégies de mobilisation, lequel visait la production de savoirs alternatifs avec, simultanément, la déconstruction des discours financiers qui normalisent le risque d'investissement et la construction de moyens alternatifs et critiques pour comprendre les effets des pratiques financières.

Le *Building Indicator Project* (BIP – projet d'indice-bâtiment) est l'exemple d'un modèle de production de connaissances alternatives qui s'inspire de savoirs produits par l'État, les reproduit et participe à les (dé)construire de manière récursive. Des innovations plus récentes, basées sur les nouvelles technologies, comme « Justfix.nyc », participent également de cette production de savoirs alternatifs. L'University Neighborhood Housing Program (UNHP), mis en place pour faire face à l'investissement spéculatif dans des immeubles à loyer réglementé hébergeant des locataires à faible revenu dans le nord-ouest du Bronx dans les années 1990, a créé le *Building Indicator Project* en 2003. Le BIP recense les infractions au code du logement pour plus de 62 000 immeubles. Il calcule un indice composite, le « score BIP », qui pondère les infractions en fonction de leur degré de gravité (suivant une typologie augmentant en gravité de la classe A à C). Ce score fournit une mesure du stress physique et financier des immeubles, et est activement surveillé et mis à jour chaque trimestre (University Neighborhood Housing Program 2011).

En tant que savoir alternatif, le BIP a mis en forme et révélé l'expérience des locataires dans un format qui peut circuler dans les réseaux politiques et au sein des institutions financières. L'UNHP note que plusieurs prêteurs bancaires déclarent utiliser activement le BIP pour identifier les immeubles en difficulté dans leurs portefeuilles de prêts (United Neighborhood Housing Program 2011). Après que le BIP et d'autres activités des locataires ont attiré l'attention des membres du conseil municipal sur la grave détérioration des conditions de logement dans les immeubles à loyer réglementé du Bronx, la ville a lancé une nouvelle stratégie de régulation en 2011, la *Proactive Prevention Initiative* (PPI – Initiative de prévention proactive), qui utilisait les données du BIP pour identifier les immeubles en détresse. Si les données du BIP permettent d'identifier les propriétés déjà vétustes, les indicateurs de détresse financière peuvent également être utilisés pour trouver les propriétés présentant un risque de détérioration. Les fonctionnaires municipaux ont décrit le PPI comme un « changement majeur » dans la politique d'application du code du logement, passant de la réaction aux plaintes des locataires à la recherche active d'immeubles qui risquent de se détériorer.

## Une stratégie juridique pour définir la relation entre locataire et propriétaire

La redéfinition de la relation locataire-propriétaire a fait l'objet d'expérimentations juridiques. Les organisations communautaires et d'aide juridique intentent des actions en justice pour faire respecter la « garantie d'habitabilité » définie dans les baux, la sécurité et l'habitabilité de l'appartement étant du seul ressort du bailleur. En cas de saisie d'un bien par l'établissement prêteur suite au défaut de paiement d'un bailleur, la loi de l'État de New York exige que le prêteur effectue les réparations nécessaires dans l'immeuble pendant la période entre le jugement de saisie et la vente ; elle n'exige cependant pas de lui qu'il couvre les réparations avant le jugement de saisie, qui peut prendre des années avant d'être déclaré (Hasty 2012). Cependant, une décision de justice de 2010 a exigé d'un prêteur saisissant un immeuble à loyer réglementé de verser au séquestre nommé par le tribunal 2,5 millions de dollars pour les réparations. Ceci a constitué un précédent juridique important, en plaçant la responsabilité sur le demandeur de la saisie (l'établissement prêteur en tant que nouveau propriétaire) pour le maintien de conditions de logement sûres et décentes.

Une stratégie juridique moins orthodoxe a consisté à s'appuyer sur la *Racketeer Influenced and Corrupt Practices Act* (RICO), un outil juridique créé à l'origine pour lutter contre le crime organisé. Cette loi permet de juger les chefs de groupes criminels pour des crimes qu'ils ont commandités mais qui ont été exécutés par l'intermédiaire de leurs subordonnés. En 2010, à la demande de Betsy Gotbaum, alors défenseuse des droits de la ville de New York, le cabinet d'avocats Jenner and Block déposait une plainte civile en vertu de la RICO devant la cour fédérale contre le fonds d'investissement Pinnacle, alléguant que la société avait conspiré pour surfacturer, harceler et expulser les locataires de leurs appartements à loyer réglementé. Pinnacle a opté pour un règlement du litige en 2011 en acceptant de payer les réclamations de pas moins de 20 000 locataires dans les 400 bâtiments de son patrimoine immobilier, pour un coût potentiel de 10 millions de dollars (Buckley 2011).

Au-delà de l'application de la loi et des actions en justice au niveau local, les communautés locales peuvent mobiliser le cadre réglementaire financier. La loi de 1977 sur le réinvestissement à destination des quartiers (*Community Reinvestment Act – CRA*), fruit d'une génération antérieure de militantisme politique contre la discrimination dans la distribution du crédit (le « *redlining* »), constitue une autorité de contrôle étatique dont la mission est d'évaluer la manière dont les institutions financières répondent aux besoins de crédit des populations locales dont elles collectent les dépôts. Toutes les institutions qui bénéficient d'une assurance de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) doivent se soumettre aux évaluations de la CRA. Bien que la CRA elle-même ne dispose pas de mécanismes d'application ou de sanction pour les mauvais élèves, l'évaluation est publique et peut notamment appuyer une action en justice contre une banque.

En outre, le processus d'examen du CRA permet au public de donner son avis, ce dont les associations locales mobilisées ont profité lors de l'examen en 2012 de la New York Community Bank (NYCB), le principal fournisseur de crédits destinés à l'achat d'immeubles d'habitat collectif dans la ville. Sur la base des données du BIP, les organisations locales savaient que le portefeuille de prêts de la NYCB comprenait la plus grande part d'immeubles en difficulté de toutes les grandes entreprises de crédit hypothécaire new-yorkaises. Cette information a été utilisée pour expliquer aux évaluateurs de la CRA le tort que les pratiques de la NYCB infligeaient aux locataires. La FDIC a baissé en conséquence la mention CRA de la NYCB d'« exemplaire » à « satisfaisante ». Or, la FDIC tient compte de cette note pour approuver l'acquisition d'autres institutions financières par les banques ; sa dégradation a donc poussé la NYCB à se pencher sur le profil de qualité de crédit de son portefeuille de prêts pour les immeubles d'habitat collectif. Ce déclassement, basé sur les objections aux pratiques de prêt du NYCB exprimées par les associations locales et soutenu par la production d'expertise alternative, a donc poussé la réglementation CRA à prendre en compte la qualité des crédits, qui est généralement considérée dans un autre domaine de la régulation en matière d'accès équitable au logement.

Outre la détérioration matérielle des bâtiments, les locataires de longue durée et à faibles revenus sont confrontés à d'autres formes de harcèlement visant à les obliger à quitter leur logement. C'est le cas de l'augmentation des loyers et des charges, des réparations volontairement retardées et des actions visant à les empêcher de s'organiser pour défendre leurs intérêts. Les mobilisations de locataires pendant le boom immobilier du milieu des années 2000 ont attiré l'attention du procureur général de l'État de New York. En 2012, face à la multiplication des cas de harcèlement systématique des locataires au sein du secteur réglementé, le gouverneur de l'État de New York, Andrew Cuomo, et le maire Bill de Blasio ont annoncé la création de la Tenant Protection Unit (Unité de protection des locataires), officiellement hébergée au sein de l'agence d'État chargée d'administrer la stabilisation des loyers, la New York State Homes and Community Renewal (NYSHCR). Cette unité a notamment pour mandat la conduite d'enquêtes sur les pratiques des propriétaires, et elle a le pouvoir de mener des audits financiers sur le patrimoine immobilier et de sanctionner légalement les propriétaires. En 2016, l'unité de protection des locataires avait restauré les loyers réglementés dans 50 000 appartements qui s'étaient avérés avoir été illégalement déréglementés. Ces divers pouvoirs exécutifs ont été institutionnalisés en 2015 au sein du Tenant Harassment Prevention Taskforce (Groupe de travail sur la prévention du harcèlement des locataires), un groupe intergouvernemental spécialisé dans la mise en conformité légale des investissements dans les logements à loyer réglementé.

### **L'avenir des mobilisations de locataires et de la financiarisation des logements à loyer réglementé**

La loi de 2019 sur la stabilité du logement et la protection des locataires a rétabli les principales protections du cadre réglementaire qui existait avant 1993, en éliminant le dispositif des loyers préférentiels, la déréglementation des logements inoccupés et les autres moyens d'augmenter les loyers qui ont entraîné une pression à l'expulsion des locataires, surtout depuis le début des années 2000. Reste à savoir si cette réforme des loyers va entraîner une modification des pratiques des propriétaires, des investisseurs et des autres acteurs du secteur immobilier, et comment l'État fédéré va faire appliquer les nouvelles régulations. D'un point de vue historique, il existe une tension persistante dans la régulation new-yorkaise en matière de loyers, entre sa capacité à offrir une protection sociale étendue à tous les locataires et un recours juridique individualisant qui vise à protéger le locataire comme consommateur d'un bien, le logement, dans le respect de la liberté contractuelle.

Une grande partie de la réponse politique des deux dernières décennies à la financiarisation du logement a cadré le problème dans une perspective juridique à visée individuelle. S'il peut arriver qu'il protège certains locataires, ce cadre légal était néanmoins sous-tendu par la perspective de la fin programmée des logements à loyer réglementé. La réforme de 2019 ne signalera un recul de la financiarisation des logements à loyer réglementé à New York que si elle est mise en application à travers une approche qui ne suppose pas un avenir non régulé, mais se concentre plutôt sur la restructuration de la relation entre les propriétaires et les locataires. Le contrôle des loyers peut offrir une protection juridique restreinte ou servir d'outil permettant aux locataires de revendiquer massivement et démocratiquement le droit au logement au sens large.

### **Bibliographie**

Association of Neighborhood Housing and Development. 2009. *Predatory Equity: Evolution of a Crisis. The Threat to New York's Rental Housing: 2005–2009*, rapport, novembre. Disponible en ligne à l'URL suivant : [https://anhd.org/wp-content/uploads/2016/01/Predatory\\_Equity-Evolution\\_of\\_a\\_Crisis\\_Report.pdf](https://anhd.org/wp-content/uploads/2016/01/Predatory_Equity-Evolution_of_a_Crisis_Report.pdf).

- Barker, K. 2017. « Landlord Raised Rents for Renovations Never Done, Lawsuit Says », *The New York Times*, 25 juillet. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.nytimes.com/2017/07/25/nyregion/landlord-raised-rents-for-renovations-never-done-lawsuit-says.html](http://www.nytimes.com/2017/07/25/nyregion/landlord-raised-rents-for-renovations-never-done-lawsuit-says.html).
- Buckley, C. 2011. « Pinnacle Group Settles N.Y. Tenants' Harassment Suit », *The New York Times*, 7 septembre. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.nytimes.com/2011/09/08/nyregion/pinnacle-group-settles-ny-tenants-harassment-suit.html](http://www.nytimes.com/2011/09/08/nyregion/pinnacle-group-settles-ny-tenants-harassment-suit.html).
- Citizens Housing and Planning Council. 2009. *Debt Threat. Saving Multifamily Rental Housing from Zombie Mortgages*, rapport, août. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://chpcny.org/wp-content/uploads/2010/12/final-report-web-version-zombie-cover.pdf>.
- Fields, D. 2015. « Contesting the Financialization of Urban Space: Community Organizations and the Struggle to Preserve Affordable Rental Housing in New York City », *Journal of Urban Affairs*, vol. 37, n° 2, p. 144-165.
- Hasty, S. 2012. « Protecting Tenants at Foreclosure by Funding Needed Repairs », *Journal of Law and Policy*, vol. 20, n° 581. Disponible en ligne à l'URL suivant : [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1980410](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1980410).
- Kromrei, G. 2019. « Cea Weaver coordinated the tenant coalition to expand rent laws », *The Real Deal New York*, 19 septembre. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://therealdeal.com/2019/09/19/the-tenant-movements-giant-killer>.
- Podkul, C. 2017. « Many “Rent-Stabilized” NYC Apartments Are Not Really Stabilized. See Where They Are », *ProPublica* [en ligne], 22 juin. Consulté le 18 mars 2021, URL : [www.propublica.org/article/rent-stabilized-nyc-apartments-preferential-rent-mapped-zip-code](http://www.propublica.org/article/rent-stabilized-nyc-apartments-preferential-rent-mapped-zip-code).
- Sternlieb, G. 1966. *The Tenement Landlord*, New Brunswick : Rutgers State University.
- Stoler, M. 2007. « Investors Compare Manhattan Buildings With T-Bills », *The New York Sun*, 5 juillet. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.nysun.com/real-estate/investors-compare-manhattan-buildings-with-t-bills/57852](http://www.nysun.com/real-estate/investors-compare-manhattan-buildings-with-t-bills/57852).
- Teresa, B. F. 2019. « New dynamics of rent gap formation in New York City rent-regulated housing: privatization, financialization, and uneven development », *Urban Geography*, vol. 40, n° 10, p. 1399-1421. DOI : 10.1080/02723638.2019.1603556. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1603556>.
- University Neighborhood Housing Program. 2011. *New York's Multifamily Housing in Distress*, rapport, 28 avril. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://unhp.org/pdf/MultifamilyDistress.pdf>.

**Ben Teresa** est maître de conférences à l'université du Commonwealth de Virginie. Il étudie l'évolution des relations entre la finance et les villes. Ses travaux s'attachent à comprendre comment le rôle croissant des institutions, acteurs et logiques de la finance – souvent désignées par le terme de « financiarisation » de l'économie – affecte le développement urbain et la gouvernance, et comment les habitants et les urbanistes peuvent exercer un contrôle sur les institutions qui façonnent les transformations urbaines. Ils abordent ces questions à travers différents thèmes, notamment la production immobilière, le logement, les incitations fiscales, les activités culturelles, artistiques et scolaires. Il mène actuellement une recherche sur la résurgence de certains contrats fonciers et le rôle des investisseurs institutionnels dans la reproduction de la ségrégation raciale dans les marchés immobiliers résidentiels. Il est le cofondateur et le codirecteur du RVA Eviction Lab, un observatoire portant sur les questions de vulnérabilité résidentielle.

**Pour citer cet article :**

Benjamin F. Teresa, traduit par Liz Libbrecht, « Lutter contre la financiarisation du logement à New York. La mobilisation des locataires du parc privé », *Métropolitiques*, 19 mars 2021.  
URL : <https://metropolitiques.eu/Lutter-contre-la-financiarisation-du-logement-a-New-York.html>.