

PHILIPPE DRESSAYRE

La crise financière dans les grandes villes aux Etats-Unis

Dans le monde entier, la « faillite » budgétaire de New York en 1975, les abandons de logement dans Harlem et le Bronx, la paralysie des services publics, les incendies et l'insécurité dans les rues de Manhattan ont frappé les imaginations et illustré de manière dramatique la crise profonde qui secoue l'ensemble des grandes villes des Etats-Unis. Les premières manifestations de cette « crise » remontent à plusieurs décennies : déjà, entre 1950 et 1960, les responsables locaux furent confrontés aux premières conséquences de la décroissance démographique des centres des villes au profit des banlieues ; depuis l'*urban crisis* est surtout devenue celle des finances publiques urbaines.

En janvier 1983, Edward Koch, maire de New York, déclarait ainsi que la suppression de 830 millions de dollars d'aide fédérale depuis 1981 expliquait pour une large part les difficultés nouvelles auxquelles était confrontée Big Apple. Accompagnant le projet de budget de 1984 (d'un montant de 16,5 milliards de dollars), plusieurs mesures d'économie étaient préconisées par le maire ; parmi elles, figuraient la suppression de 12 400 emplois dans les départements de l'éducation, la police, la voirie et les transports publics et — malgré les promesses électorales de l'automne 1982 — une augmentation sensible de la *property tax* des impôts sur les bénéfices des entreprises, notamment. M. Koch estimait alors à 341 millions de dollars le déséquilibre de son budget municipal pour l'année fiscale 1983 et craignait que, sans un plan de redressement qu'il qualifiait lui-même de « dur, pénible et, à bien des égards, inacceptable », ce déficit ne dépasse très largement le milliard en 1984 (1). Au mois d'avril, c'était au tour du maire de Philadelphie de révéler que le déficit du budget municipal s'élevait, dans sa ville, à près de 100 millions de dollars (3).

Comme New York, de nombreuses municipalités sont à nouveau confrontées à une véritable asphyxie budgétaire. Sous l'effet d'une

(1) *Le Monde*, 3 décembre 1982, 22 janvier 1983.

(2) *International Herald Tribune*, April 19, 1983.

profonde mutation de la structure des métropoles américaines, la situation financière des grandes villes s'était rapidement dégradée au cours des dernières décennies. Malgré un développement spectaculaire de l'intervention fédérale, la plupart des centres urbains paraissent aujourd'hui menacés d'une nouvelle crise — sans doute plus grave que les précédentes : désormais largement soumis aux vicissitudes des aides fédérales, ils subissent directement, en effet, les conséquences les plus douloureuses des politiques du *new federalism*.

I. — LE DÉCLIN DES GRANDES VILLES

Durant la dernière décennie, sur les cinquante plus grandes villes des Etats-Unis, la population active a diminué dans une vingtaine de métropoles (Saint-Louis : — 20 % ; Newark : — 16 % ; Cleveland : — 15 %) et augmenté — parfois de manière spectaculaire — dans près d'une trentaine (Nashville : + 174 % ; Jacksonville : + 144 % ; San-José : + 118 %) (3).

Si la plupart des grandes villes américaines sont encore situées à l'est et au centre du pays (4), depuis la fin de la seconde guerre mondiale, cette structure urbaine a évolué sous l'effet de deux processus parallèles : le déplacement des activités et des populations vers le sud et l'ouest des Etats-Unis et la suburbanisation des métropoles. Malgré l'apparition récente de quelques phénomènes originaux (léger essoufflement « des Etats de l'Ouest » ; « reprise » modeste de la région des Grands Lacs et du Sud-Est atlantique ; réhabilitation de certains quartiers du centre des villes), cette mutation constitue le facteur principal du « problème urbain » durant les dernières décennies. Mais la crise du centre des villes américaines n'a pas seulement des causes d'ordre économique ou démographique ; elle comporte également une dimension politique, dans la mesure où

(3) R. C. Hill, *State Capitalism and The Urban Fiscal Crisis in the United States*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 1977.

(4) Les grandes métropoles américaines (en milliers d'habitants) :

	1978		1978
1. New York	7 298	7. Baltimore	809
2. Chicago	3 063	8. Dallas	829
3. Los Angeles	2 761	9. Washington	685
4. Philadelphie	1 778	10. Indianapolis	705
5. Detroit	1 290	11. Cleveland	609
6. Houston	1 550	12. Milwaukee	653

(Source : J. Soppelsa, *L'économie des Etats-Unis*, Masson, 2^e éd., 1981.)

l'extrême fragmentation de l'administration locale et la fréquente paralysie des instances municipales semblent avoir largement contribué à l'aggravation des disparités infra-métropolitaines :

1) Depuis plusieurs années, la majorité des anciennes métropoles industrielles du Nord-Est et des régions centrales des Etats-Unis sont plongées dans une phase nouvelle d'urbanisation. Résultant principalement d'une délocalisation des capitaux et de déplacements physiques des infrastructures industrielles, liée aux évolutions technologiques et à la moindre dépendance de nouvelles industries par rapport à la localisation des matières premières, une vaste migration démographique s'effectue au profit des régions de la « Sunbelt » ; ainsi, le nombre d'emplois dans l'industrie a diminué entre 1975 et 1980 de près de 40 % dans l'aire métropolitaine (SMSA) de New York (5) ; l'on évalue, par ailleurs, à 1 500 000 le nombre d'emplois de ce type perdus entre 1967 et 1976 dans les Etats du Nord-Est et à environ 1 000 000 celui des emplois nouveaux, créés durant la même période dans les Etats du Sud et du Sud-Ouest (6). Le dépérissement urbain des anciennes métropoles industrielles — caractérisé par une décroissance démographique rapide (7) — est ainsi étroite-

(5) *Business Week*, July 5, 1982.

(6) O. Kourchid, La segmentation des espaces socio-économiques aux Etats-Unis, *Sociologie du Travail*, n° 2, 1982, p. 207 et s.

(7) Evolution de la population par région (en milliers) :

Ville	1950	1970	1980
Northern Industrial Cities			
Cleveland	915	751	573
Buffalo	583	463	370
Philadelphia	2 072	1 949	1 688
Pittsburgh	677	520	424
Saint-Louis	857	622	453
Detroit	1 850	1 511	1 203
Moyenne	1 159	969	785
Southerst/Western Cities			
Houston	596	1 233	1 573
San Francisco	775	716	679
Dallas	434	844	847
San Antonio	408	654	785
Phoenix	107	582	784
San Diego	334	697	875
Moyenne	442	788	971

(Source : Muller, *The Recent us Urban Policy, Proceedings of the European Meeting on Applied Urban Research, Essen, oct. 1981*, vol. II, Bonn, 1982, p. 13.)

ment lié au changement intervenu dans la structure spatiale de l'économie américaine. Ces importantes mutations régionales ont profondément affecté les grandes villes du Nord-Est : en matière de finances publiques locales, elles ont notamment entraîné un amenuisement des ressources propres des municipalités par une diminution de l'assiette fiscale et une aggravation des charges, en raison de la dégradation progressive des infrastructures urbaines laissées à l'abandon et de l'émergence de nouveaux problèmes sociaux (montée du chômage, etc.).

2) La suburbanisation des métropoles américaines, apparue dès les années 20, constitue l'autre cause essentielle du déclin urbain : le déferlement vers les périphéries — encore sensible, aujourd'hui (8) — a progressivement transformé un américain sur trois en banlieusard. De nombreux facteurs ont contribué à cette évolution : loin de n'être que la conséquence « naturelle » du développement des moyens et infrastructures de transport, elle résulte également des effets cumulés du prix peu élevé des terrains dans les périphéries, des mesures prises par la Federal Housing Administration en matière de garanties des hypothèques pour les constructions de logement individuel, de l'apparition de nouvelles techniques de production et de l'accumulation des « problèmes » liés à la vie urbaine (encombrements, etc.). Cette suburbanisation a eu pour conséquence une modification considérable des conditions de la gestion municipale : le déclin démographique du centre des métropoles a en effet, comme l'a souligné J. Soppelsa (9), entraîné les villes dans un véritable « cercle vicieux ». Du fait de la dégradation des quartiers abandonnés, de l'apparition d'îlots d'insalubrité, seulement habités par des populations immigrées ou des minorités de couleur et d'un excédent croissant de main-d'œuvre, les municipalités ont dû faire face à une augmentation permanente de la demande sociale, alors que s'accélérait — dans

(8) Migration : villes, banlieues et zones non métropolitaines (en milliers).

	1970/1975	1975/1980
Centre villes	— 7,018	— 6,346
Banlieues	5,423	5,001
Non métropolitaines	1,595	1,354

(Source : T. Muller, *The Recent US Urban Policy, Proceedings of the European Meeting on Applied research, Essen, oct. 1981*, vol. II, Bonn 1982.)

(9) J. Soppelsa, *op. cit.*, p. 54.

le même temps — la fuite de leurs revenus fiscaux vers les collectivités de banlieue. Le déplacement de certaines industries et des commerces de détail ainsi que l'exode des classes moyennes ont en effet considérablement réduit la « surface » de l'assiette fiscale.

3) Outre ces causes structurelles, le déclin des grandes villes comporte également une dimension politique. La quasi-disparition des « machines de parti » dans un grand nombre de grandes villes a souvent engendré un vide politique, en l'absence de dirigeants disposant d'un pouvoir fort et de relais dans les différents groupes sociaux infra-urbains. Par le passé, les alliances locales puissantes permettaient une large mobilisation des énergies autour de maires, comme Richard Daley, Richard Lee ou Joseph Alioto. Aujourd'hui, sous la responsabilité de maires privés de tout appareil partisan ou de *city-managers* sans racines locales (10), les administrations municipales semblent souvent désarmées devant l'ampleur des problèmes auxquels elles sont confrontées. Mais c'est sans doute l'extraordinaire morcellement politico-institutionnel des métropoles qui constitue la principale source de disparités entre les collectivités urbaines et de paralysie des instances municipales des centres de ville, saupoudrant les zones urbaines de centaines d'unités administratives (municipalités, comtés ou autres types de subdivisions), cette fragmentation tend tout d'abord à rendre particulièrement complexes la coopération intercommunale et l'harmonisation des politiques locales au niveau métropolitain. Au sein de chaque espace urbain, elle favorise surtout l'expression des égoïsmes socio-économiques et le renforcement des conditions de la ségrégation « spatiale » au travers notamment des politiques de zoning. L'idéal jeffersonien de démocratie locale, la croyance dans les vertus du micro-gouvernement et l'autonomie de gestion locale incitent en effet les responsables des collectivités suburbaines les plus privilégiées à abandonner à la charge de la ville-centre et, éventuellement, de l'Etat fédéral, la satisfaction des besoins en infrastructures et équipements collectifs, pourtant d'intérêt métropolitain. Un tel système politico-institutionnel contribue ainsi à exacerber les contradictions entre les grandes villes américaines et leurs périphéries et à rendre plus aléatoire — en raison de l'isolement du centre des métropoles — la résolution de la crise urbaine.

(10) Près de 50 % des villes de plus de 250 000 habitants et 20 % des villes de plus de 500 000 habitants sont administrées sous la forme du *city manager plan* (J. F. Zimmerman, *State and Local Government*, New York, Barnes and Noble Books, 3^e éd., 1978, p. 263). Voir également J. Becquart-Leelercq, Répartitions des pouvoirs et formes comparées d'administration locale aux Etats-Unis, *RFAP*, juillet-septembre 1981, p. 33-55.

II. — L'ASPHYXIE BUDGÉTAIRE

Les grandes villes américaines sont confrontées à des difficultés financières — somme toute — assez classiques : alors que leurs charges augmentent sous l'effet d'une demande croissante en équipements et services nouveaux de la part de la population, leurs ressources propres — ne bénéficiant pas de la même élasticité — s'avèrent de plus en plus insuffisantes.

1. *L'insuffisance des ressources propres*

Les recettes propres des villes reposent sur une large variété d'impôts, taxes et redevances. Même si, en la matière, chaque Etat dispose d'une réglementation particulière, partout, de nombreux facteurs tendent à limiter les possibilités d'ajustement dont disposent les municipalités pour faire face à l'accroissement de leurs dépenses :

— L'impôt foncier (*property tax*) a longtemps représenté la principale source de revenu des municipalités et demeure aujourd'hui encore l'une de leurs plus importantes recettes fiscales (80,1 % en 1978)(11). Ses imperfections ou défauts pèsent d'un poids considérable sur le dynamisme des finances locales : la lourdeur de son administration, tout d'abord, en réduirait la rentabilité ; de plus, dans les grandes villes, la concentration des bâtiments administratifs et des infrastructures publiques a pour effet d'en limiter l'assiette fiscale ; ainsi, les exemptions dont bénéficient un grand nombre de propriétés — notamment fédérales — feraient perdre près de 12,5 milliards de dollars aux collectivités locales américaines. Mais c'est sans doute surtout l'affaiblissement des valeurs immobilières impo-

(11) Principales sources de la fiscalité locale.

Type d'impôt	1948	1978
Revenu individuel	0,7	5,3
Bénéfice des sociétés		
Ventes générales ou particulières	6,1	11
Foncier	88,6	80,1
Autres	4,6	3,6

(Source : ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1978-1979, Edition, Report M-115, p. 45.)

V. également G. F. Break, *Financing Government in a Federal System*, The Brookings Institution, Washington, DC, 1980, p. 187 et s.

sables qui, dans les grandes villes, empêche tout accroissement du produit de l'impôt foncier : du fait de la dégradation du patrimoine immobilier et de l'exode industriel, les recettes de la *property tax* dans de nombreuses villes-centres (Cleveland, Saint-Louis par exemple) ont, pendant une époque, constamment diminué malgré de fortes augmentations du taux de l'impôt. Enfin, la *property tax* est l'un des seuls impôts sur lesquels, par certaines procédures de démocratie directe, les électeurs peuvent influencer : après le vote de la proposition 13 en Californie, des référendums dans de nombreux Etats ont permis aux contribuables américains de manifester leur refus d'augmentation de la pression fiscale, à l'occasion de consultations sur des projets relatifs au financement des districts scolaires (12) ou des propositions de limitation du taux de l'impôt foncier, comme dans le Michigan ou le Massachusetts (13). Face à cette *tax revolt*, les responsables urbains ont souvent cherché à utiliser d'autres types de ressources fiscales ou parafiscales.

— Dans de nombreuses villes, les municipalités ont ainsi diversifié leur base fiscale en ayant recours à l'impôt sur le revenu ou la taxation sur les ventes des biens et services : dès 1967, 43 % des villes de plus de 500 000 habitants avaient institué une imposition sur le revenu des personnes physiques (14). Mais, pour ces impôts — comme pour la *property tax* — la délocalisation des activités industrielles et commerciales a pour effet une diminution de l'assiette fiscale : une étude réalisée par la Maxwell School (Syracuse University) a, par exemple, estimé que New York City perdait, à chaque suppression d'emploi, en moyenne de 651 à 1 035 \$ par an (15). Quant aux droits et redevances acquittés par les usagers des services publics, leur augmentation est souvent délicate dans la mesure où elle peut avoir des effets fort dissuasifs et compromettre le succès de certaines politiques locales, comme en matière de transport public.

A bien des égards, les mutations de la structure urbaine ont ainsi entraîné un affaiblissement considérable de la capacité fiscale des

(12) Y. Meny, Les référendums scolaires aux Etats-Unis, *RFSP*, vol. 30, n° 4, août 1980, p. 805.

(13) H. F. Ladd, J. B. Wilson, Who supports Tax Limitations : Evidence from Massachusetts Proposition 2 1/2, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 2, n° 2, 1983, p. 256-299 ; P. N. Courant, E. M. Gramlich, D. L. Rubinfield, Why Votes support tax limitation amendment : the Michigan case, *National Tax Journal*, vol. XXXIII, March 1980, p. 1-20.

(14) B. Saporta, *Economie urbaine et finances locales*, Paris, Cujas, 1971, p. 9.

(15) Cité in W. K. Tabb, The New York City Fiscal Crisis, in *Marxism and the Metropolis* (ed. by W. K. Tabb, L. Sawers), New York, Oxford University Press, 1978, p. 246.

municipalités (16). Grâce à la relative autonomie financière dont elles bénéficient, celles-ci ont cherché à satisfaire leurs besoins en capitaux par des émissions d'obligations dont les intérêts sont exonérés d'impôts. Empruntant par anticipation de leurs rentrées fiscales, nombre de villes firent un appel excessif au marché financier et le financement de leur dette devint rapidement le chapitre le plus important de leur budget (17) : certaines, comme New York, perdirent alors la confiance des institutions bancaires ; d'autres, comme Cleveland, en 1978, durent procéder à une réorganisation forcée de leurs finances. Mais l'asphyxie budgétaire des grandes villes ne résulte pas seulement de ce processus de « détérioration cumulative », du système de recettes propres des municipalités urbaines : parallèlement, ces dernières sont, en permanence, confrontées à une augmentation irréversible de leurs dépenses.

2. La croissance irréversible des dépenses

En matière de dépenses, les municipalités des grandes villes des Etats-Unis demeurent relativement impuissantes : les dépenses « non obligatoires », sur lesquelles elles peuvent exercer une action efficace, représentent en fait une faible part de leur budget (moins de 20 % en moyenne) ; de plus, celles-ci sont « très visibles » et, donc, électoralement, les plus sensibles (elles concernent en effet la police, la protection contre les incendies, les transports, etc.). Dans ce contexte, trois facteurs semblent particulièrement contribuer à l'affaiblissement financier des municipalités :

— Le premier résulte directement du déclin des villes-centres. En effet, les migrations interrégionales et la suburbanisation ne se sont traduites par une diminution des dépenses par habitant dans les grandes cités du nord-est et du centre du pays. Bien au contraire, ces processus se sont accompagnés d'une augmentation sensible des dépenses locales car les villes ont supporté l'essentiel des coûts sociaux de la transformation de l'espace urbain américain (chômage et pauvreté, dégradation des services de santé, délinquance, etc.). L'exemple le plus caractéristique concerne les politiques sociales et de santé ; ainsi, la part des dépenses d'aide sociale dans le budget de la ville de New York a considérablement augmenté : alors qu'elle n'était que de 15 % en 1961, elle atteignait 27 % en 1976 ;

(16) Joint Congress of Economic Committee, *Emergency Interim Survey : Fiscal Condition of 48 large Cities*, January, 1982.

(17) J.-P. Anastassopoulos, D. Chardon, J.-P. Larcon, La gestion des grandes métropoles, *La Documentation française*, 1978, p. 72.

dans le même temps, le pourcentage de la population de la ville figurant sur les rôles de l'assistance publique passa d'environ 4 à 13 % (soit plus d'un million de personnes) ; à Baltimore, en 1975, la proportion était de 16,8 %, à Saint-Louis de 16,4 % et à Boston de 17 %... Les dépenses en matière sociale et de santé représentaient en 1978 près de 20 % des budgets de l'ensemble des administrations locales du pays (18). La « générosité » des promesses électorales et l'absence fréquente de prévision et de planification sont, certes, en partie responsables de la croissance rapide de ces dépenses municipales. Mais les caractéristiques propres des divers groupes sociaux composant la population des villes-centres ne sont pas non plus sans influence sur la nature et l'ampleur des pressions exercées sur l'administration locale. Le centre des métropoles est devenu le lieu de résidence d'une majorité de la population noire (en 1981, cette « minorité » représentait 70 % de la population à Washington, 67 % à Atlanta, 63 % à Detroit, 58 % à New York, 56 % à Birmingham, 40 % à Chicago, etc.) (19). Or, la lutte politique de ces groupes ethniques s'est manifestement intensifiée au cours des dernières décennies : avant de se centrer récemment sur l'accès au pouvoir municipal, elle s'était traduite par la constitution de groupes communautaires actifs dans les quartiers et ghettos, l'expression de demandes croissantes d'investissements sociaux et d'amélioration du niveau des services publics. Comme l'ont montré F. F. Piven et R. A. Cloward (20), les « luttes urbaines » menées fin des années 60 et début des années 70 auraient ainsi joué un rôle capital dans le développement des interventions municipales, notamment en matière d'aide sociale, de santé et de logement, et, donc, dans l'explosion des charges budgétaires des grandes villes.

— L'accroissement des charges des métropoles américaines réside également dans le gonflement de certains frais de structure des services publics urbains. Ces administrations se caractérisent en effet par une forte intensité de main-d'œuvre ; certaines sont même pléthoriques, comme à New York (330 000 employés, un pour 22 habitants). L'incapacité d'adaptation des services, la création pour chaque problème nouveau de structures *ad hoc* se superposant aux anciennes expliquent, en partie, ce phénomène. Mais la principale raison réside dans l'influence considérable dont bénéficient les syn-

(18) Les villes en mutation, vol. I, *Politiques et Finances*, OCDE, 1983, p. 136.

(19) *Time*, April 23, 1983.

(20) F. F. Piven, R. A. Cloward, *Regulating the Poor*, New York, Pantheon, 1971, chap. 2-3.

dicats d'employés municipaux auprès des élus. Depuis quelques années, les nombreuses grèves organisées au niveau local leur ont souvent permis d'obtenir des contrats collectifs prévoyant des rémunérations souvent supérieures à celles des travailleurs du secteur privé (21). A l'heure actuelle, les coûts fixes que représentent les salaires des employés constituent fréquemment plus de 70 % des budgets locaux.

— Le dernier facteur d'explication du niveau des dépenses dans les villes-centres résiderait, enfin, selon certains, dans l'« exploitation » de ces dernières par leurs périphéries. Des auteurs comme A. Hawley, H. Braze ou Woo Sik Lee, ont en effet montré que le montant des dépenses par habitant d'une ville-centre était davantage influencé par le niveau de la population suburbaine que par celui de ses propres habitants (22). Le fait que le coût de fonctionnement de certaines administrations de la ville-centre soit d'autant plus élevé que la population suburbaine est nombreuse, ne suggère-t-il pas en effet que nombre de services assurés par la première sont en fait destinés à la population de l'ensemble de la métropole ? Au travers de la suburbanisation et de la fragmentation politico-institutionnelle des grandes agglomérations, les villes-centres seraient ainsi victimes d'une sorte de « mercantilisme fiscal ».

L'une des conséquences les plus manifestes de cette crise des finances des grandes villes aux Etats-Unis réside dans l'impressionnante détérioration des équipements et services publics de ces collectivités. Selon l'Urban Institute, l'infrastructure du pays est, aujourd'hui, dans un tel état de dégradation qu'elle exigera, durant les quinze prochaines années, un investissement en entretien et réparation d'environ 660 milliards de dollars, soit l'équivalent de 20 % de l'ensemble du PNB américain en 1980. Depuis longtemps, en effet, les chaussées des rues, les ponts, les transports en commun et les réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement ont été laissés à l'abandon, des préoccupations de court terme — souvent d'ordre électoraliste — conduisent les municipalités à privilégier certaines dépenses (police, assistance sociale, etc.) au détriment de celles qu'au-

(21) S. Spero, J. M. Capottola, *The Urban Community and its Unionized Bureaucracies*, New York, Dinellen, 1973, chap. 1.

(22) A. Hawley, Metropolitan Population and Municipal Government Expenditures in Central Cities, *Journal of Social Issues*, 1951, n° 1, p. 100-108 ; H. Brazer, *City Expenditures in the United States*, NBER, Occasional Paper, n° 66, 1959 ; Woo Sik Lee, Central City Expenditures and Metropolitan Areas, *National Tax Journal*, 1965, vol. XVIII.

rait nécessitées la dégradation progressive de ces infrastructures. Si aucune grande ville ne semble épargnée (23), c'est que, par le passé, les responsables locaux ont souvent remédié aux tensions financières en différant la plupart des dépenses d'entretien et de nombreux investissements en équipements nouveaux. Aujourd'hui, ils sont — partout — désespérément à la recherche de solutions, pour éviter d'avoir bientôt à régler, sur le plan politique et social, le prix de ces retards...

Les problèmes financiers des grandes villes revêtent une telle gravité, aux Etats-Unis, sans doute parce que les instances urbaines y ont disposé d'une plus large autonomie budgétaire que dans d'autres pays. Pourtant, le développement considérable des aides fédérales et la dépendance croissante des administrations locales par rapport à Washington n'ont, à aucun moment, permis de remédier à la « crise urbaine ».

III. — LES VICISSITUDES DE L'AIDE FÉDÉRALE

L'impuissance des administrations locales devant l'ampleur des problèmes urbains et l'aggravation des déséquilibres budgétaires municipaux ont nécessité un recours de plus en plus fréquent aux subventions étatiques, mais surtout fédérales. Dès la fin du XIX^e siècle, le gouvernement américain avait pris l'habitude d'accorder aux autorités subnationales des aides matérielles (*landgrants*) ou financières (*grants-in-aid*). Mais c'est avec la crise de 1929 et le New Deal de Roosevelt, puis avec l'émergence de la crise urbaine et la « découverte » des ghettos et du « problème noir » sous les administrations de Kennedy et Johnson que l'intervention fédérale devait pleinement s'affirmer. Depuis, la tendance s'est constamment accentuée, les subventions se substituant progressivement aux recettes propres

(23) En raison de fuites dans les canalisations d'adduction d'eau, la ville de New York perd quotidiennement 380 millions de litres d'eau ; à Chicago, les réseaux d'assainissement débordent et les eaux usées inondent régulièrement certains quartiers ; dans l'ensemble du pays, la réparation des réseaux d'adduction et d'assainissement dans les villes de plus de 50 000 habitants exigerait, selon une estimation récente, une dépense de plus de 100 milliards de dollars ; par ailleurs, au travers des Etats-Unis, 200 000 ponts (soit 2 sur 5) devraient être remplacés ou réparés. Si à Chicago, les tarifs des transports collectifs ont été récemment augmentés de plus de 60 % pour faire face à d'urgentes dépenses de rénovation, la New York City Transportation Authority est toujours à la recherche de 5 milliards de dollars pour la réhabilitation d'ouvrages d'art et de ses équipements de transport sur rail et route (*Business Week*, 26 October 1981).

des villes (24). Durant les vingt dernières années, le pourcentage des aides fédérales et étatiques par rapport aux ressources propres des grandes villes du pays est passé de 20,5 % (1957) à plus de 80 % (1977). En 1978, dans l'ensemble des zones urbaines en déclin, l'aide fédérale représentait en moyenne 57,3 % du revenu propre des villes (au lieu de 33,2 % dans les villes du sud et de l'ouest du pays (25). Selon une autre estimation du Joint Economic Committee du Congrès, les quelque 500 programmes fédéraux de subventions aux villes-centres représentaient en 1979 entre 25 et 28 milliards de dollars, soit environ 6 % du budget américain. Cet accroissement considérable des aides financières aux villes durant les années 60-80 a radicalement modifié les modes de relations centre-périphéries, héritées du schéma classique du fédéralisme américain, en multipliant les occasions de dépendance des municipalités par rapport à Washington :

— Les formes elles-mêmes des subventions ont en effet permis un contrôle fédéral de plus en plus étroit de leur utilisation par les autorités urbaines : ainsi, les subventions à caractère spécifique (*project et categorial grants*) sont assorties de conditions très restrictives et correspondent le plus souvent à des programmes de réalisation très précisément définis par le gouvernement fédéral. Le caractère largement discrétionnaire de la décision d'allocation, l'obli-

(24) Aide directe de l'Etat fédéral et des Etats aux 47 plus grandes villes (1) des Etats-Unis (exprimée en % des ressources générales propres (2)).

Source des subventions	Années budgétaires			
	1957	1967	1976	1978 (3)
Etat fédéral	2,6	9,4	33,9	49,7
Etats (4)	17,9	20,7	29,8	35,4
Total	20,5	30,1	63,7	85,1

(1) Estimation.

(2) A l'exception de New York City.

(3) Comprend un montant inséparable de l'aide de l'Etat fédéral versé par l'intermédiaire des Etats.

(4) Taxes foncières, ressources locales et taxes de transmission, redevances, loyers et diverses ressources.

(Source : David McKay, L'émergence de l'Etat topocratique aux Etats-Unis, in *Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'étranger* (sous la direction de D. E. Ashford et J. C. Thoenig, LITEC, 1981, p. 62).)

(25) Is the Urban Crisis Over ?, *Joint Economic Committee Hearing* of March 20, 1979, p. 52.

gation de respect d'objectifs et de normes fixés unilatéralement par Washington et le droit de regard fédéral sur la gestion municipale limitent alors la marge de manœuvre des administrations urbaines. L'on a, en outre, reproché à ce type de subventions leur effet de « distorsion » des dépenses municipales, lié au fait qu'elles exigent le plus souvent des contributions locales complémentaires à des programmes que les autorités bénéficiaires n'ont pas toujours initialement adoptés (26). Si, au travers de ces aides, les villes semblent avoir gagné en puissance financière, elles ont de manière certaine perdu de leur liberté sur le plan fiscal. Le rééquilibrage des relations entre Washington et les autorités subnationales et la réduction de l'intervention du Big Government dans les affaires locales étaient, en 1968, parmi les principales ambitions de R. Nixon. Le projet de « New Federalism » du nouveau président s'est traduit, en matière urbaine, comme dans d'autres domaines, par un développement significatif des transferts financiers plus globalisés vers les administrations locales (27) : dès 1974, en remplacement de plusieurs subventions catégorielles créées dans les années 50 et 60, la Community Development Block Grant (CDBG) fut, par exemple, globalement affectée au domaine de l'amélioration des logements et du cadre de vie et allouée forfaitairement aux villes. Pourtant, de nombreuses conditions de contrôle sont là encore imposées aux collectivités. Ainsi, sont exigés des municipalités, outre un plan d'action annuel, des plans stratégiques pluriannuels et des programmes de participation des citoyens ; un contrôle de l'impact économique et social de l'action financée doit être également réalisé et de nombreux rapports d'exercice fournis à l'administration fédérale. Autant de mesures qui alourdissent la procédure d'attribution et restreignent la liberté d'utilisation des crédits alloués (28). Seul le système du « Revenue Sharing » pourrait laisser, en principe, une latitude beaucoup plus grande aux administrations locales. Conçue par Walter Heller, avant d'être intégrée au State and Local Assistance Act en 1972, puis réorganisée en 1980, cette procédure de redistribution des ressources fédérales n'a toujours représenté qu'une part peu importante (moins de 10 %) des revenus des autorités locales.

(26) W. Heller, *New Dimensions of Political Economy*, Harvard University Press, 1966, p. 142.

(27) R. P. Inman (and others), *Financing the New Federalism*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975.

(28) Cette subvention est l'une des rares à avoir été reconduites, à l'initiative du président Reagan, en 1981 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, Public Law 97-35).

— En ce qui concerne plus particulièrement les grandes villes, le bilan provisoire des nouvelles formes de l'aide fédérale n'est, par ailleurs, guère positif :

- les transferts plus ou moins globalisés vers les administrations urbaines ont en effet facilité, dès le début de la récession économique, la répercussion sur les collectivités de certaines des conséquences les plus douloureuses des restrictions du budget national. Aujourd'hui, le « New Federalism » semble être le moyen d'associer les administrations locales à l'effort de limitation des dépenses publiques. Ainsi les restrictions budgétaires décidées à Washington se sont traduites immédiatement par une compression importante des subventions aux autorités subnationales. Alors que les subventions fédérales avaient chaque année augmenté d'environ 17 % depuis 1965, leur progression fut limitée à 6,6 % dès 1974, puis 1,2 % dans le budget de l'administration Ford en 1977. Pour chaque ville, les conséquences de cette politique furent immédiates : selon G. Peterson, les crédits alloués à la ville de Boston diminuèrent de 20 % entre 1971 et 1975 (29). Le National Urban Policy Report adressé en juillet 1982 par le Président Reagan au Congrès confirma l'intention de l'administration fédérale de continuer l'effort de limitation de l'aide fédérale aux grandes villes : l'ensemble des subventions accordées à ces collectivités est ainsi passé de 88 millions de dollars en 1980 à 78,6 millions en 1983. Le premier train de compressions budgétaires représenta pour les autorités subnationales une baisse des crédits fédéraux de près de 25 % ;

- de plus, la répartition d'une fraction des ressources fédérales au titre du « Revenue Sharing » ne peut pas prendre en réelle considération des besoins spécifiques de chacune des autorités allocataires : les subventions aux villes en difficulté (*distressed cities*) auraient, entre 1972 et 1978, augmenté de manière beaucoup plus faible que celles accordées aux métropoles en expansion du sud et de l'ouest des Etats-Unis (30) ; de même, Richard Nathan note que la part des aides fédérales accordées aux villes moyennes de moins de 100 000 habitants a sensiblement augmenté entre 1968 et 1976 (de 20,3 % à 30,3 %), au détriment de celles reçues par les grandes

(29) G. Peterson, Finance in *The Urban Predicament* (ed. by Gorham, Glazer), Washington DC, Urban Institute, 1976, p. 58-67.

(30) Les subventions fédérales ont augmenté, entre 1972 et 1978, de 777 % à Dallas, 591 % à Houston, 689 % à Phoenix, 599 % à Oklahoma City et seulement de 427 % à Buffalo, 297 % à Philadelphie, 136 % à Detroit ou 319 % à Chicago (*Is the Urban Crisis Over ?*, *op. cit.*, p. 36).

villes de plus de 500 000 habitants (de 62,2 % à 44,4 %) (31). En fait, la clef de répartition de l'aide fédérale semble, avant tout, être de nature « politique et pragmatique » (T. J. Anton souligne que « les programmes... d'aide aux collectivités locales sont rarement le fruit d'une analyse approfondie... Ils voient le jour parce qu'un groupe ou un individu affirment avec efficacité leur caractère souhaitable ou nécessaire » (32). Leur mise en œuvre et leur durée résultent surtout de l'évolution des rapports d'influence entre la bureaucratie fédérale, le Congrès et des groupes de clientèle. De même, le montant des allocations, notamment dans le cadre des subventions à caractère spécifique, dépendrait essentiellement du degré de pression exercée par les autorités locales sur les services fédéraux compétents. N'est-ce pas la raison de la présence permanente à Washington d'agents chargés de représenter chacune des grandes villes du pays (*grants persons*) ? Selon certains auteurs, leur influence ainsi que celle de la Conférence des Maires (The United States Conference of Mayors) ou de la Ligue nationale des Villes (National League of Cities) sur les décisions fédérales d'attribution des subventions expliqueraient — pour une large part — l'importance relative de l'aide accordée aux villes durant les années 70 (33).

CONCLUSION

La crise actuelle des grandes villes américaines paraît, à plus d'un titre, plus grave que les précédentes, dans la mesure où l'administration fédérale ne semble plus disposée comme par le passé à se porter au secours des municipalités urbaines. Les préoccupations gouvernementales en matière d'économie budgétaire et de restructuration industrielle repoussent en effet à l'arrière-plan des priorités l'action en faveur des zones métropolitaines en déclin. Outre les restrictions financières évoquées précédemment, la politique industrielle de l'administration Reagan semble elle-même contribuer largement à l'aggravation nouvelle de la crise des anciennes métropoles

(31) R. Nathan, The Outlook for Federal Grants to Cities, in *The Outlook for Cities* (ed. by R. Bahl), Syracuse, Syracuse University, 1978, p. 80.

(32) T. J. Anton, La transformation du système politique par des programmes d'aide financière aux Etats-Unis d'Amérique, in *Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales*, *op. cit.*, p. 104.

(33) V. notamment D. R. Judd, E. N. Kopel in *Nationalizing Government : Public Policies in America* (ed. by T. J. Lowi, A. Stone), Sage, Beverly Hills, 1978 ; D. H. Haide, *When Governments Come to Washington : Governors, Mayors and Intergovernmental Lobbying*, New York, Free Press, 1974.

du nord-est et du centre des Etats-Unis : l'ensemble des prêts, réductions d'impôts (représentant 9,7 milliards de dollars en 1982, 18,3 milliards en 1983) et autres moyens d'incitation à la modernisation de l'appareil de production industrielle ont, selon des auteurs comme George Peterson et Peter Marcuse (34), pour effet d'accélérer le processus de délocalisation des activités vers les périphéries urbaines et les régions de la « Sunbelt ». Ainsi, la récente proposition du gouvernement Reagan visant à attirer les milieux d'affaires dans des zones industrielles situées dans les quartiers pauvres des villes a été critiquée au motif qu'elle ne ferait qu'accroître les difficultés économiques des villes. Le projet, dont le coût est estimé à 3,6 milliards de dollars jusqu'en 1987, permettrait de désigner comme « zones industrielles » 25 quartiers pauvres par an, au cours des trois prochaines années. Les sociétés s'implantant dans ces zones bénéficieraient de déductions fiscales spéciales (réduction de l'assiette d'imposition des investissements en biens mobiliers ; suppression des impôts sur certains des gains en capital immobilier ; avoirs fiscaux divers). La conférence des maires a exprimé la crainte qu'au moment où l'on envisage des coupes budgétaires dans d'autres programmes urbains, les villes supportent la charge de ces mesures incitatives qui risquent de favoriser simplement le déplacement des emplois et des capitaux existants et non d'encourager de nouveaux investissements. Elles nuiraient ainsi de manière directe à la préservation de l'infrastructure industrielle des zones urbaines en déclin (35). Mais la crise actuelle ne concerne plus seulement les grandes villes du « Frosbelt » ; certes, pour celles-ci, les difficultés budgétaires nouvelles risquent d'accélérer le processus de leur régression économique et sociale ; mais les villes en expansion dans le sud et l'ouest des Etats-Unis ne sont plus épargnées : la réduction des subventions fédérales et l'extrême sensibilité de la population locale au degré de la pression fiscale leur rendent en effet très difficile l'obtention des ressources suffisantes pour satisfaire les besoins nouveaux liés à leur développement. Si certains maires ont pu, à une époque, favorablement accueillir la latitude avec laquelle ils pouvaient désormais dépenser l'argent fédéral, l'austérité budgétaire soulève de nouvelles inquié-

(34) Voir notamment Testimony, US House of Representatives, *Subcommittee on the City of the Committee on Banking and Currency*, June 16, 1977 ; P. Marcuse, *The Targeted Crisis : on the Ideology of the Urban Fiscal Crisis and its Uses*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 5, n° 3, september 1981.

(35) *US Code Congressional and Administrative News*, Minnesota, Saint-Paul, avril 1982, p. D40-D44 ; *Business Week* (New York), march 10, 1982 ; Reagan and the Cities, *Editorial Research Reports*, July 23, 1982, p. 531-548.

tudes : les contraintes résultant de la politique de l'administration Reagan (réduction des subventions fédérales aux villes ; compression budgétaire ; allègements fiscaux divers ; taux d'intérêt élevés) ne risquent-elles pas, en effet, de compromettre pour longtemps le renouveau des grandes villes américaines ?

Philippe DRESSAYRE. — **The financial crisis of the American city.**

During the past decades, the decline of American big cities has resulted from the historical articulation of the people and jobs from the northern and eastern industrial states to the « sunbelt » states, the suburban sprawl and the balkanization of local government in metropolitan areas. The shortage of local tax revenues and the non-reversible growth of municipal expenditures have been the main roots of the actual financial crisis in the cities. The considerable increase of federal aid to the metropolitan governments could not resolve it : subject to the federal assistance mutability, the big cities are suffering the present-day consequences of « new federalism » policies.

RÉSUMÉ. — *Depuis plusieurs décennies, le déplacement des activités et des populations vers les régions de la « Sunbelt », la suburbanisation des métropoles et l'affaiblissement des institutions municipales ont contribué au déclin des grandes villes des Etats-Unis. L'insuffisance de leurs ressources propres et la croissance irréversible de leurs dépenses ont plongé les centres urbains dans une crise financière grave que le développement spectaculaire des aides fédérales n'a pas permis de résoudre. Désormais largement soumises aux vicissitudes de l'intervention fédérale, les grandes villes subissent les conséquences les plus douloureuses des politiques du new federalism.*