

## Justice spatiale et aménagement urbain

Susan S. Fainstein

Traduction : Philippe Gervais-Lambony

Il est classiquement admis que les politiques d'aménagement urbain intègrent l'intérêt général dans les choix de développement locaux, en effaçant les effets des actions « égoïstes » et en permettant la coordination des différents secteurs d'activité (Klosterman 2003, p. 93). Cette affirmation est depuis longtemps critiquée pour son imprécision (Lucy 2003), c'est un problème sur lequel nous ne reviendrons pas ici : il dépasse le cadre du présent texte et se pose de manière générale dans le cas de toute élaboration de normes universelles<sup>1</sup>. Ce qui nous intéresse ici est l'interprétation de ce principe général dans les pratiques actuelles de l'aménagement et de l'urbanisme. J'examinerai tout d'abord le courant théorique dominant centré sur les idées de participation et de délibération collective. Dans un deuxième temps je confronterai cette approche théorique avec celle de la « ville juste » que je développerai enfin à travers l'analyse des politiques urbaines conduites à New York, Londres et Amsterdam. En conclusion, j'établirai une liste de critères permettant d'évaluer ou de proposer des projets urbains justes, partant du principe (sans le discuter ici) que la justice sociale est un des objectifs des politiques d'aménagement. Comme dans les travaux de John Rawls (1971, p.4), mon propos est fondé sur « notre intuition que la justice prime » et sur l'idée que ce n'est pas l'objectif de justice qui doit être débattu mais la définition du juste et de l'injuste (ibid., p.5).

### Aménagement participatif (Communicative Planning) et Ville Juste

L'idée de débat démocratique est aujourd'hui centrale dans les théories sur l'aménagement, il est censé permettre de surmonter les biais en faveur des groupes sociaux les plus puissants. Cette idée fait écho au grand intérêt porté par la philosophie politique aux formes de démocratie au-delà des seuls processus électoraux et du gouvernement représentatif. L'origine de ces réflexions est la déception face aux dérives autoritaires du socialisme tel qu'il a effectivement existé, conduisant à s'intéresser aux processus démocratiques justes au moins autant, voire plus, qu'aux résultats égalitaires. Ce recentrage du débat sur les processus de prise de décision est aussi une réaction à l'émergence dans le monde entier de mouvements sociaux démocratiques et repose sur l'idée selon laquelle, dans une démocratie, le point de vue de chaque individu a la même valeur et que chaque individu devrait se voir offrir les mêmes possibilités de convaincre les autres.

L'idéal démocratique est intrinsèquement lié à l'idée d'égalitarisme. Mais alors que les opposants à la démocratie au XIX<sup>ème</sup> siècle craignaient qu'elle ne soit utilisée pour exproprier les propriétaires privés, l'idéal égalitaire s'est finalement rarement attaqué à la propriété privée dans les démocraties capitalistes. Les Etats démocratiques lèvent des impôts pour permettre la redistribution, mais ils restent respectueux de la hiérarchie du pouvoir liée au contrôle capitaliste des ressources économiques. Même les plus ardents défenseurs de la démocratie délibérative admettent qu'elle est peu efficace dans des situations d'inégalité socio-économique et qu'elle suppose que soit mis en place un contexte qui permette le respect mutuel des individus, des groupes et de leurs expressions. Mais les discussions théoriques sur ces questions omettent étrangement d'indiquer comment un tel contexte peut être créé dans le cadre d'une économie capitaliste de marché, c'est-à-dire qu'elles restent purement politiques plutôt que politico-économiques. Ainsi, la tension entre l'égalité économique et l'égalité politique apparaît seulement dans la pratique : en théorie le peuple mobilisé pourrait dans un système démocratique imposer la redistribution économique, mais dans

---

Merci à Norma Fainstein et Peter Marcuse pour leurs commentaires sur une première version de ce texte.

<sup>1</sup> Voir Fischer (1980) pour une discussion sur les différents niveaux normatifs d'évaluation d'une politique.

les faits l'inégalité économique produit et reproduit en permanence des hiérarchies de pouvoir qui prédéterminent le débat démocratique.

Les concepts de la démocratie délibérative/participative ont été importés dans le champ de l'aménagement urbain, la légitimité de la décision technocratique isolée et prise par les autorités a été mise en cause depuis les années 1960 et l'idée d'une nécessaire participation citoyenne est largement acceptée. J.S. Mill (1951, p. 108) soulignait déjà l'importance de la confrontation des idées des uns et des autres et avançait des arguments devenus aujourd'hui des principes généraux en faveur de pratiques délibératives : "He [a human being] is capable of rectifying his mistakes, by discussion and experience (...). There must be discussion, to show how experience is to be interpreted<sup>2</sup>." Les tenants de l'aménagement participatif (Communicative Planning) adhèrent à l'idée de Mill selon laquelle l'interaction doit être le fondement de l'élaboration des projets urbains, puisqu'elle permet la prise en compte de l'intérêt général.

On peut résumer le débat entre les défenseurs de l'aménagement participatif (Communicative Planning) et leurs opposants. D'un côté les partisans de l'approche participative (ou habermassienne) considèrent que l'aménageur-urbaniste doit avant tout écouter, et écouter d'abord des groupes sociaux dominés. Il doit être, selon eux, un médiateur à la recherche d'un consensus, et pour ce faire il doit être capable d'accepter la diversité des savoirs, des modes d'expression (histoires individuelles, art, etc.) et des vérités (Forester, 1999; Healey, 1997; Innes, 1995; Hoch, 2007)<sup>3</sup>. D'un autre côté, certains auteurs considèrent que cette approche procédurale est certes démocratique mais échoue à prendre en compte la réalité structurelle de l'inégalité et des hiérarchies de pouvoir (Fainstein, 2000a; Yiftachel, 1999; Campbell, 2006) en même temps qu'elle interdit l'évaluation des situations de départ et donc ne peut garantir des résultats justes (Fainstein, 2005a).

De fait, la tension entre démocratie et justice est une constante, quel que soit le contexte historique. Même après une délibération entre eux, les individus peuvent faire des choix néfastes pour eux-mêmes ou pour certaines minorités. Comme le fait remarquer Nussbaum (2000, p. 135), le bon déroulement du débat démocratique repose sur "the idea of a community of equals, unintimidated by power or authority, and unaffected by envy or fear inspired by awareness of their place in a social hierarchy<sup>4</sup>." En d'autres termes, le débat démocratique suppose en arrière-plan que soient en place les conditions mêmes de l'égalité. Le concept de Marx de « fausse conscience », situation dans laquelle les relations sociales inégalitaires structurent les perceptions, et aussi ce que Gramsci définit comme l'idéologie hégémonique, interviennent même dans les situations où les individus sont libres d'exprimer leurs pensées<sup>5</sup>. L'idée selon laquelle les aménageurs et urbanistes pourraient être au-dessus de la politique et prendre des décisions fondées sur une définition abstraite de l'intérêt général trouve sa source dans le sentiment partagé que les citoyens feraient quant à eux des choix fondés sur des intérêts partisans et individuels à court terme plutôt que sur l'intérêt général à long terme. Ce point de vue peut certes servir à justifier l'autoritarisme ou à défendre les intérêts de l'élite, mais il ne peut pour autant être négligé. Les citoyens, comme les élites, peuvent tout à fait

---

<sup>2</sup> « Un être humain est capable de corriger ses erreurs après discussion et grâce à l'expérience (...). Il doit y avoir une discussion pour permettre d'interpréter une expérience » [NDT].

<sup>3</sup> Young (2000) défend l'idée selon laquelle la démocratie délibérative doit être la norme de tout processus de prise de décision car, selon elle, cela permet de promouvoir la justice. Elle ne considère pas cependant qu'en émergera le consensus, ni même qu'il faille le rechercher, elle voit au contraire le conflit comme inévitable et enrichissant.

<sup>4</sup> « L'idée d'une communauté de personnes égales entre elles, qui ne seraient intimidés par aucune autorité et aucun pouvoir, et qui ne connaîtraient ni l'envie ni la peur liées à leur position dans la hiérarchie sociale » [NDT].

<sup>5</sup> Wolff, Moore et Marcuse (1969) démontrent que la tolérance et la liberté de penser elles-mêmes, en tant que conséquences de l'hégémonie du capitalisme, peuvent être répressives.

penser d'abord à eux : l'importance du NIMBYsme<sup>6</sup> dans les assemblées locales citadines le démontre assez.

En conséquence, les appels à une gouvernance plus démocratique et participative soulèvent des questions d'une part sur le contexte socio-économique (Nussbaum) d'autre part sur la possible tyrannie de la majorité (Mill). A l'inverse, ceux qui veulent placer la justice comme l'objectif premier des politiques urbaines sont critiqués sur leur gauche par les marxistes qui les accusent de réformisme (qu'ils jugent impossible dans le cadre d'un système capitaliste qui par définition est producteur d'inégalités). Enfin, les deux théories (celle de la prise de décision par délibération démocratique (Communicative Planning) évaluée selon les critères habermassiens définissant les conditions idéales à l'expression libre — et celle de la ville juste<sup>7</sup> évaluée sur la base de l'équité de ses résultats) sont souvent accusées d'être absolument utopiques. La situation idéale d'expression libre supposerait un monde rationnel, sans distorsion systématique des discours. Dans le cas de débats publics sur la définition des politiques d'aménagement, les participants sont censés pouvoir alors modifier leur point de vue et redéfinir leur intérêt en fonction des points de vue des autres. Dans certains cas, cela peut arriver, mais cela semble bien improbable si cela doit conduire certains participants à des sacrifices importants. Mais il n'est pas moins vrai que l'on peut accuser l'approche de la ville juste d'appeler à une politique qui réparerait les injustices dans un contexte où le contrôle des ressources par une minorité renforce et recrée constamment la domination et empêche de ce fait toute réforme. Finalement, les défenseurs de la démocratie participative considèrent que la participation est une condition de la justice des résultats obtenus; les structuralistes considèrent quant à eux que les participants au débat participatif sont condamnés à être soit inaudibles, soit cooptés par le haut et sont dans tous les cas sans pouvoir face aux structures en place.

Cependant, il ne faut pas négliger le rôle des utopies, aussi irréalisable soient-elles (Friedmann 2000, Harvey 2000). A l'heure actuelle, presque partout dans le monde, l'idéologie dominante définit le marché, et pas les politiques des gouvernements, comme devant déterminer les prises de décision, et la croissance plutôt que l'équité comme le principal indicateur de réussite d'une politique (Klein 2007). Mais si la justice était intégrée dans les critères d'évaluation des politiques, les choses pourraient changer. Et si la justice d'une politique était définie non seulement par ses résultats mais aussi par la prise en compte de tous les points de vue, alors les différentes théories en compétition seraient efficacement mobilisées.

Reste que la justice suppose aussi une référence minimale à des normes qui transcendent les cas particuliers. Ainsi, les deux théories en présence sont confrontées à des difficultés liées à l'échelle de leur application. Dans le cas de la démocratie participative, tout débat excluant des personnes affectées par une décision est par définition injuste. Or, en pratique, et même avec les moyens modernes de communication, inclure toutes les personnes concernées par une décision se révèle en général impossible, au risque sinon d'empêcher tout simplement toute prise de décision. Dans le cadre des politiques d'aménagement, les problèmes d'échelles sont particulièrement forts car les limites juridiques et administratives conduisent souvent à des choix à très grande échelle. Ainsi, la décision des résidents d'une gated community de se mobiliser contre la construction d'équipements de loisirs par la municipalité qui englobe le quartier peut être parfaitement démocratique et équitable au sein du groupe de résidents, et anti-démocratique et injuste si l'on se place à l'échelle

---

<sup>6</sup> Le sigle NIMBY signifie « Not In My Back Yard » (que l'on peut traduire approximativement par : pas de ça dans mon arrière-cour) et désigne le refus d'aménagements, de populations... jugés indésirables à proximité de son propre domicile, même si ces choix de localisation peuvent s'argumenter dans le sens de l'intérêt général. Cet acronyme désigne en particulier l'attitude des personnes qui tirent profit des avantages d'une technologie ou d'un aménagement, mais qui ne veulent pas en subir les nuisances dans leur environnement [NDT].

<sup>7</sup> Marcuse et al, 2009.

de l'ensemble de la municipalité. De la même manière la compétition entre les villes pour attirer des activités industrielles peut être le résultat d'un choix juste et démocratique dans chaque ville tout en étant injuste et anti-démocratique à l'échelle nationale. Plus nettement encore, l'élévation de barrières douanières ou la stricte limitation de l'immigration par des pays riches, décidées démocratiquement, est injuste envers les habitants des pays pauvres; et pourtant, l'élimination complète des barrières peut aussi conduire à l'appauvrissement de tous (ce processus est d'ailleurs déjà en cours). Il est pourtant bien nécessaire que les décisions politiques soient prises par des institutions dans des limites spatiales et sur des périodes de temps déterminées.

Pour résumer, que l'on définisse la justice comme procédurale ou bien fondée sur une évaluation des résultats des politiques, on est confronté à des modèles qui visent à réduire les inégalités dans le contexte des économies capitalistes contemporaines, donc à des utopies. Dans tous les cas, il s'agit de tentatives pour redéfinir les politiques d'aménagement de l'espace pour s'assurer que les plus faibles, notamment économiquement, en bénéficient davantage. Si des questions d'échelles posent problème dans tous les cas, nous affirmons ici que le modèle de la ville juste englobe celui de la démocratie participative puisqu'il reconnaît à la fois l'importance des processus de prise de décision et des résultats obtenus tout en n'occultant pas les contradictions potentielles entre participation et justice. Ma conviction personnelle est que, dans les cas où ces contradictions apparaissent, ce sont les résultats qui devraient être privilégiés plutôt que les processus de prise de décision. Dans ce qui suit, je présenterai trois éléments constitutifs de la ville juste, mais aussi les tensions entre ces éléments : l'égalité, la diversité et la démocratie<sup>8</sup>. Ensuite je m'appuierai sur ces trois éléments pour analyser et discuter les politiques urbaines dans trois villes, New York, Londres, et Amsterdam.

### **Quelle politique urbaine pour une Ville Juste ?**

Il est d'usage d'aborder la question de la justice en se référant à l'argumentaire de John Rawls sur la répartition des biens que les individus accepteraient dans une situation originelle où, « derrière un voile d'ignorance », ils ne sauraient rien de ce qui leur reviendrait ni quel serait leur statut social. Rawls conclut, en se fondant sur un modèle de choix rationnel, que les individus choisiraient un système permettant des possibilités égales pour tous. Dans sa formulation la plus récente, ceci implique selon lui "a framework of political and legal institutions that adjust the long-run trend of economic forces so as to prevent excessive concentrations of property and wealth, especially those likely to lead to political domination"<sup>9</sup> (Rawls 2001, p. 44). La mesure de l'égalité des chances est fournie, selon Rawls, par la part des biens essentiels (qui incluent le respect de soi aussi bien que les richesses matérielles).

Les débats sur la définition des biens premiers et sur la relation entre l'égalité des chances et l'égalité des conditions sont multiples. Si la conception de la justice selon Rawls est appliquée à la ville, une distribution équitable des avantages et des désavantages devrait être le but des politiques publiques. La formule de Rawls "prevent excessive concentrations of property and wealth" sous-entend qu'il convient de mettre en œuvre de façon pragmatique une utopie : il ne s'agit pas d'éliminer les inégalités matérielles mais de les réduire. Dès lors, selon cette logique, on évaluera les politiques publiques en vérifiant qu'elles bénéficient avant tout aux plus démunis. Ce principe,

---

<sup>8</sup> D'autres attributs de la ville juste pourraient aussi être analysés : la durabilité environnementale, le niveau et la nature du contrôle social, la définition de la sphère publique.

<sup>9</sup> « Un cadre institutionnel légal et politique qui ajuste sur le temps long les forces économiques pour empêcher les concentrations excessives de pauvreté et de richesse, particulièrement celles qui pourraient conduire à des formes de domination politique » [NDT].

comme on l'a souligné plus haut, pose problème dans un système démocratique fondé sur le principe majoritaire.

Les critiques féministes et multiculturalistes de Rawls lui reprochent de ne pas intégrer suffisamment la question de la reconnaissance de la différence (Young, 2000; Benhabib, 2002). Celle-ci est-elle comprise dans ce que Rawls appelle le respect de soi (Fraser 1997, p. 33, n.4) ? La question reste ouverte, mais en tous cas, dans un contexte de politique identitaire, de conflit ethnique, d'immigration importante, la question du droit à la différence est essentielle si l'on veut établir un modèle de ville juste. Dans le vocabulaire de l'aménagement urbain, le terme « diversité » désigne bien l'importance de l'acceptation des différences qui, selon Richard Sennett et Jane Jacobs, caractérisent l'urbanité. Dans ce registre urbain, la concrétisation matérielle de la diversité suppose la mixité des usages de l'espace, la mixité des revenus des citoyens dans le même espace, l'accessibilité des espaces publics à toutes les races et les ethnies (Fainstein 2005b). Nancy Fraser souligne très bien les tensions entre égalité et diversité, ou, pour reprendre ses termes, entre redistribution et reconnaissance des différences :

"Recognition claims often take the form of calling attention to, if not performatively creating, the putative specificity of some group and then of affirming its value. Thus, they tend to promote group differentiation. Redistribution claims, in contrast, often call for abolishing economic arrangements that underpin group specificity. . . . Thus, they tend to promote group dedifferentiation. The upshot is that the politics of recognition and the politics of redistribution often appear to have mutually contradictory aims<sup>10</sup>." (Fraser 1997, p. 16)

Il y a potentiellement contradiction entre diversité et débat démocratique, de même qu'entre démocratie et caractère juste des résultats d'une politique. En effet, si le débat délibératif fonctionne au mieux dans le cadre d'une communauté homogène, un public hétérogène est un obstacle à son bon déroulement (Benhabib 1996). Certes, des théoriciens comme Chantal Mouffe et Richard Sennett considèrent que les conflits sont salutaires au débat, mais même eux présupposent tout de même une volonté partagée par tous de résoudre pacifiquement ces conflits. Cette question est particulièrement importante en ville parce qu'elle y est liée à celle des frontières intra-urbaines. Par exemple, est-ce que les multiples subdivisions administratives des espaces métropolitains états-unis, si décriées, nuisent réellement à la démocratie ? Ou, au contraire permettent-elles de protéger les groupes antagonistes les uns des autres ? Dans bien d'autres parties du monde (Ethiopie/Erythrée, République Tchèque/Slovaquie, Serbie/Croatie, Inde/Pakistan, etc.) la séparation par autodétermination est en effet considérée comme la solution la plus démocratique. Iris-Marion Young (2000, p. 216), dont les écrits promeuvent une « politique des différences », rejette l'idéal de l'intégration en arguant du fait qu'il « conduit à tort à ignorer la question centrale du privilège et du désavantage pour mettre seulement en valeur la construction d'un groupe homogène ». Elle ne propose pas la suppression des « frontières » entre groupes, mais elle considère qu'elles doivent être poreuses (de sorte que l'adhésion à tel ou tel groupe culturel puisse être un choix) et compensées par le développement d'espaces publics accessibles à tous et la mise en place d'une échelle régionale de gouvernement.

Quoi qu'il en soit, il apparaît que les trois piliers de la justice en ville (égalité matérielle, diversité et démocratie) peuvent être contradictoires entre eux ou à tout le moins nécessiter des compromis. Au-delà même, chacun des trois connaît des contradictions internes. Ainsi, non seulement se pose la

---

<sup>10</sup> « La demande de reconnaissance d'un groupe consiste souvent à attirer l'attention sur la particularité supposée de ce groupe (ou même à l'inventer) et à affirmer ensuite son caractère positif. Ceci tend donc à promouvoir la différenciation des groupes. Au contraire, les demandes de redistribution correspondent souvent à des demandes d'abolition de structures économiques qui sont à la base même de la constitution des groupes. (...) Elles tendent donc à promouvoir l'effacement des différenciations des groupes. La conséquence est que les politiques de reconnaissance des différences et les politiques redistributives semblent souvent poursuivre des objectifs contradictoires » [NDT].

difficile question de savoir si l'égalité des chances est réalisable dans un contexte d'inégalités des conditions sociales, mais il n'est pas évident du tout que le traitement égalitaire de personnes différentes soit plus juste que ne l'est une répartition favorable aux plus faibles. Il n'est pas nécessairement juste non plus que les efforts de certains ne soient pas récompensés. Par exemple, dans le domaine du logement social en ville, doit-on privilégier les personnes sans abri ou celles qui sont inscrites sur une liste d'attente officielle ? Ou encore, est-il juste ou injuste que soient exclues des programmes de logements sociaux les personnes qui sont potentiellement nuisibles à la paix sociale du quartier ? L'acceptation de l'altérité doit-elle aller jusqu'à l'acceptation de groupes eux-mêmes intolérants ou autoritaires ? Cette question se pose en ville quand un groupe impose son mode de vie à tous ceux qui partagent le même espace : communautés juives qui ne tolèrent pas que l'on circule en voiture les jours de sabbat, communautés musulmanes dont les appels à la prière arrêtent la circulation dans les rues et sont entendus de tous, anarchistes dont les activités nocturnes et la musique empêchent les habitants du quartier de dormir<sup>11</sup>. De la même manière se pose la question de l'acceptation dans le système démocratique de groupes rejetant l'idéal démocratique lui-même.

## Evaluation de trois cas concrets

### New York

La municipalité de New York a récemment proposé un nouveau plan d'aménagement urbain, le premier depuis celui élaboré dans les années 1970 par l'équipe municipale de John Lindsay (NYC Office of the Mayor, 2007). Ce « plan » décrit la stratégie de l'équipe municipale au pouvoir, mais il n'est pas réglementairement contraignant. Evalué selon nos trois critères pour définir la ville juste (égalité, diversité, démocratie délibérative), ce plan répond avant tout au second : il appelle à la mixité des usages du sol et au développement d'espaces socialement mixtes. Cette orientation s'inscrit bien dans un contexte de concomitance entre gentrification et immigration, qui a conduit durant les dernières décennies au développement de quartiers socialement et ethniquement mixtes. Ce plan, qui autorise l'élévation du bâti dans des secteurs populaires, favorise la gentrification, mais il ne supprime pas un certain contrôle des loyers et une part de logement social qui permettra le maintien dans la plupart des quartiers de la ville d'une part au moins de la population à faibles revenus (Freeman et Branconi, 2004). La ségrégation « raciale » entre Blancs et Noirs, qui a peu diminué entre les deux derniers recensements, devrait se réduire parce que les quartiers naguère noirs, comme Harlem, devraient devenir plus mixtes. De même l'afflux d'immigrants va continuer d'accroître la mixité ethnique de la ville.

Sur le plan de l'égalité, le plan urbain souligne la répartition des projets de développement dans les cinq boroughs de la ville et insiste sur le logement social. Dans le même ordre d'idée il appelle au développement des espaces verts et des accès au bord de mer dans les quartiers pauvres. Néanmoins, si certains éléments du plan sont bien la preuve de l'attention portée aux intérêts des populations à faibles revenus, les principaux projets urbains<sup>12</sup>, qui s'appuient sur des investissements publics massifs et la distribution d'avantages fiscaux considérables, vont

<sup>11</sup> Voir à ce propos la situation conflictuelle à Tompkins Park à New York décrite par David Harvey (2002).

<sup>12</sup> Ces projets consistent notamment en la construction de nouveaux stades de baseball dans le Bronx et le Queens, d'immeubles résidentiels en bord de mer à Brooklyn et dans le Queens, d'un centre-commercial dans le Bronx qui conduira au déplacement d'un marché alimentaire de commerces ethniques, d'un nouveau campus de la Columbia University à Harlem, ainsi qu'un grand projet de réaménagement de l'ouest de Manhattan qui comprend la construction d'immeubles résidentiels, une extension du réseau du métro et la création d'un nouvel axe routier (voir Fainstein 2005c, Wolf-Powers 2005).

radicalement modifier la répartition de celles-ci dans l'espace urbain et risquent de creuser plus encore le fossé entre les bien lotis et les mal-lotis, ce qui réveille d'ailleurs de très fortes résistances locales. Au total, le plan proposé définit seulement des usages du sol urbain, sans lier les projets à des initiatives en matière d'éducation, de formation ou de création de services sociaux (Marcuse, 2008). Ceci s'inscrit bien dans un contexte où des dizaines de milliers de logements bon marché disparaissent<sup>13</sup>, où la classe moyenne est en recul et les inégalités en augmentation alors même que les responsables d'hedge funds et de banques d'investissement dégagent des profits jamais égalés jusque là<sup>14</sup>.

Du point de vue des procédures de prise de décision démocratiques et de la participation citoyenne, le plan est très insuffisant puisque les principaux projets urbains échappent à tout processus consultatif. Le gouvernement municipal contourne en fait l'obligation qui lui est faite de procéder à des consultations démocratiques en confiant ses projets à la New York State's Empire State Development Corporation qui n'est pas contrainte par les réglementations municipales. Ainsi, alors que de modestes travaux d'aménagement d'un jardin public par la ville peuvent donner lieu à des débats publics sans fin, la construction d'un gigantesque stade ou d'un centre commercial à Brooklyn ne donnera lieu qu'à une simple présentation publique du projet, sans débat. En outre, même quand un débat a lieu, les plus faibles ne s'en trouvent pas nécessairement mieux protégés. L'exemple de la conversion du Bronx Terminal Market, marché alimentaire local et ethnique, contrôlé par le petit commerce, en un vaste centre commercial (financés par des promoteurs privés à visées spéculatives) contrôlé par les plus grandes chaînes commerciales nationales, démontre que le débat participatif ne conduit pas automatiquement à plus d'égalité (Fainstein, 2007) : les représentants des communautés locales, arguant des effets positifs sur l'économie locale, ont en effet approuvé le projet après un débat participatif.

## Londres

La Mairie de Londres a publié en 2004 le London Plan (Mayor of London, 2004), approuvé ensuite par le Parlement et donc, contrairement à celui de New York, légalement contraignant. Les objectifs poursuivis par ce plan pour la ville de Londres sont, théoriquement, autant sociaux que physiques. Il s'agit certes d'accompagner la croissance économique mais aussi d'imposer la construction de logements sociaux à destination d'une population déshéritée en augmentation, de promouvoir une politique en faveur d'un meilleur accès à l'éducation, à la santé, à la formation professionnelle et aux services communautaires tout en combattant les discriminations.

Mais la priorité reste bien à l'accompagnement de la croissance économique. Si tous les secteurs de la ville sont concernés par le plan d'ensemble, les principaux projets de développement sont tout de même concentrés sur le Thames Gateway, c'est-à-dire un espace qui englobe les quartiers les plus pauvres de Londres mais aussi vers l'Est jusqu'aux limites du Kent un ensemble varié de zones résidentielles, commerciales et industrielles ainsi que des friches industrielles et des espaces inondables. Il y a deux façons d'interpréter cette concentration spatiale des projets urbains : comme

---

<sup>13</sup> On estime à 260 000 le nombre de logements bon marché disparus du marché entre 2002 and 2005 (NYC Office of the Public Advocate, 2007). Une des causes principales de cette évolution est la remise sur le marché privé des logements sociaux construits dans le cadre du programme Mitchell-Lama lancé après la seconde guerre mondiale. C'est que la plupart des programmes de logements subventionnés dans le cadre des partenariats public-privé le sont pour une période de 30 ans ; au-delà de cette limite les logements sont proposés sur le marché privé. Or, si trente années semblent une longue période au moment de la construction, rien ne permet de penser que le besoin de logement social diminue pendant une telle période.

<sup>14</sup> En 2006, 20% de la population de New York vit en dessous du seuil de pauvreté, proportion qui n'a pas évolué depuis le début des années 2000 (Roberts, 2006).

un effort pour améliorer la situation des secteurs les plus défavorisés de la ville en y créant des emplois et des logements pour ses résidents actuels, tout en permettant l'arrivée de nouveaux habitants; comme une manière de détourner les développements nouveaux loin des espaces aisés autour du centre de Londres, espaces dont les résidents privilégiés sont hostiles à toute densification (Edwards 2008).

Globalement, on peut considérer que le London Plan va plus que celui de New York dans le sens de l'égalité, ce qui serait logique puisqu'il est produit par un pouvoir contrôlé par le parti travailliste. Conformément à la Section 106 du UK Town and Country Planning Act, les autorités locales britanniques sont en mesure de négocier avec les promoteurs privés pour le bien commun (LTGDC, 2006). Alors que l'administration sous Margaret Thatcher se refusait à imposer aux promoteurs privés de prouver que les projets urbains bénéficiaient aussi aux communautés concernées, le gouvernement travailliste est très favorable à ce "planning gain" qui permet d'imposer aux acteurs privés de contribuer au développement des services publics et du logement social. Le gouvernement est ainsi parvenu à imposer que tout nouveau projet de construction de plus de quinze logements à Londres comprenne 50% de logement "bon marché" (50% de logement privé, 35% de locatif social et 15% de logement "intermédiaire"). Ceci a été rendu possible par un système de subventions croisées et la mise à disposition de financements nationaux de la Housing Corporation.

Confrontée comme New York à la gentrification, à la pauvreté des groupes minoritaires et à l'augmentation des prix du foncier, Londres a défini une politique urbaine bien plus engagée dans la réduction des inégalités<sup>15</sup>. En outre, si Londres comme New York encourage le développement économique fondé sur les activités de service, elle ne le fait pas par le biais de financements publics directs aux promoteurs et aux entreprises privées. Cela n'empêche pas l'accompagnement des projets du privé par le secteur public, mais par le biais indirect du développement des infrastructures de transport. Ces infrastructures ont des effets économiques positifs, mais il faut souligner qu'ils sont aussi financés par les plus pauvres : circuler dans le Grand Londres coûte très cher.

Londres, comme New York, a une population très diverse, qui comprend des immigrants du monde entier. On n'y observe rien de similaire à la division raciale Blancs/Noirs de New York, mais les personnes originaires d'Asie du Sud tendent à se concentrer dans certaines circonscriptions de la ville. En imposant une part de logement social dans tout nouveau projet immobilier, le London Plan contribue à augmenter la mixité sociale des quartiers et par voie de conséquence la mixité ethnique puisqu'il y a toutes les chances pour que les logements bon marché soient occupés par des immigrants. En revanche, le London Plan aura peu d'effet sur les processus de gentrification dans des arrondissements comme Islington ; il sera aussi sans conséquence dans les quartiers les plus aisés (du centre ou des suburbs).

Les services de la mairie de Londres affirment que leur plan d'aménagement a donné lieu à une large consultation et que sa mise en œuvre sera soutenue tant par les autorités locales que par le secteur privé et les organisations communautaires. De tels partenariats sont affichés et promus depuis maintenant de nombreuses années en Grande-Bretagne, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale. Ils ont proliféré à Londres même et ont à l'évidence joué un rôle important dans de nombreux projets urbains. Ils restent cependant très dépendants des investissements du secteur privé et, en cas de désaccord avec les communautés locales et leurs représentants, les acteurs privés peuvent tout simplement bloquer le projet en suspendant les investissements. Mais, au moins, dans

<sup>15</sup> Il n'est pas certain que cet engagement se maintienne dans le contexte actuel de déclin à l'échelle nationale du parti travailliste et de prise de contrôle de la mairie de Londres par le parti conservateur.



la mesure où le secteur privé sait que, pour obtenir les autorisations pour un projet immobilier, ils doivent démontrer que les communautés locales en tireront bénéfice -les investisseurs consacrent beaucoup de temps et d'énergie à séduire les résidents en leur promettant espaces récréatifs, centres de formation et créations d'emplois-, ces dernières ne sont pas exclues des projets d'aménagement comme c'est souvent le cas à New York.

## Amsterdam

Des trois villes considérées ici, Amsterdam offre certainement l'exemple de la politique urbaine qui répond le mieux aux trois critères de la ville juste : égalité, diversité et démocratie (Fainstein, 2000b; Gilderbloom et al., à paraître). Entre 1945 et 1985, 90% des logements construits dans la ville ont été du logement social (van de Ven 2004). Beaucoup aujourd'hui craignent que cet engagement en faveur d'une ville juste s'atténue sous les assauts de la mondialisation et de la montée des sentiments xénophobes (Dias et Beaumont, 2007; Uitermark, Rossi et van Houtum, 2005). Mais, même si un engagement moins fort de l'Etat dans le domaine du logement est une évidence, même si la part du logement social dans l'ensemble des constructions nouvelles est aujourd'hui passée de 90 à 50%, Amsterdam conduit encore une politique bien plus égalitaire que New York et Londres<sup>16</sup>.

Les autorités de la ville d'Amsterdam sont aussi très engagées dans la défense de la diversité au sens où elles cherchent à maintenir dans tous les quartiers la diversité sociale et la diversité ethnique. Cependant, comme le souligne Uitermark (2003), quand la diversité devient un objectif des politiques publiques, on peut observer une démobilisation citadine et un renforcement des processus de contrôle social par le haut. Pire même, comme on l'a vu dans la discussion sur les arguments de Young sur la défense des quartiers culturellement homogènes, imposer la diversité peut conduire à la dissolution des liens sociaux locaux et nuire à ceux-là même que l'on prétend défendre.

L'exemple du programme de Bijlmermeer, un vaste ensemble de logement social situé à la périphérie sud de la ville, illustre le cas d'une politique qui cherche à préserver les communautés au risque d'être victime des contradictions entre différentes formes de diversité. Cet ensemble résidentiel, conçu selon les préceptes de l'urbanisme moderniste des années 1960 et 1970, est composé de grands immeubles entourés d'espaces verts. Malgré la qualité des appartements eux-mêmes, la dimension des bâtiments n'a pas séduit la classe ouvrière hollandaise à laquelle ils étaient originellement destinés. Au moment de l'indépendance du Surinam<sup>17</sup>, beaucoup de logements à Bijlmermeer étaient donc vacants et le gouvernement a décidé d'y reloger de nombreux réfugiés du Surinam. Beaucoup d'Africains et d'Antillais habitent aussi dans cet ensemble. S'il n'est jamais devenu un quartier entièrement « noir », comme un ghetto noir aux Etats-Unis, Bijlmermeer est tout de même devenu un espace perçu négativement par les citoyens d'Amsterdam. Depuis une dizaine d'années la municipalité a entrepris un programme de réhabilitation : destruction de certains bâtiments originels, rénovation d'autres et construction de nouveaux sous-quartiers composés de bâtiments sans étages ou peu élevés en accession à la propriété (Kwekkeboom, 2002). Dans le cadre de ce projet de réhabilitation, il n'y a pas eu de déplacement de population parce que les principes généraux étaient le respect du multiculturalisme et la participation communautaire. Il a été reproché à ce projet de trahir les idéaux socialistes d'origine et de contribuer à la gentrification du quartier. Mais en fait, de nombreux résidents des nouveaux

<sup>16</sup> Dans le discours officiel le développement du logement social est bien une priorité à Londres, mais d'une part c'est seulement dans le cadre des grands projets de construction de logements, d'autre part, dans les faits, les objectifs affichés sont rarement atteints.

<sup>17</sup> En novembre 1975 [NDT].

secteurs à faible densité sont d'anciens occupants des immeubles et ils se disent très heureux d'avoir pu changer de logement sans quitter le quartier dont ils apprécient justement le caractère multiculturel (Baart, 2003). Ainsi, la réhabilitation a pu maintenir de la diversité précisément parce qu'elle a permis une diversification sociale en proposant des logements à des ménages en ascension sociale qui auraient sinon quitté Bijlmermeer.

## Conclusion

Pouvons-nous tirer de ces quelques exemples des conclusions d'ordre général sur ce que seraient les normes d'une politique pour une ville juste ? Ou bien dans chaque situation particulière doit-on simplement interpréter et appliquer de manière différente les principes généraux d'égalité, de diversité et de participation ? Je partage sur cette question le point de vue présenté par Rainer Forst (2002, p. 238) :

"The principle of general justification is context-transcending not in the sense that it violates contexts of individual and collective self-determination but insofar as it designates minimal standards within which self-determination is 'reiterated'"<sup>18</sup>.

Ceci fait écho à Martha Nussbaum (2000, p. 6), selon laquelle, en-deçà d'un certain seuil, il n'est plus possible de parler de justice. Tout gouvernement doit donc, au minimum, être en mesure de faire en sorte que ce seuil ne soit franchi pour aucun citoyen. C'est-à-dire que tout un chacun doit se voir offrir la possibilité de "live as a dignified free human being who shapes his or her own life"<sup>19</sup> (Nussbaum, 2000, p. 72). Au-delà, il est probable qu'aucun de ces deux philosophes n'irait jusqu'à définir des règles générales en termes de politique publique<sup>20</sup>. Ils jugeraient donc sans doute ma liste de critères pour évaluer une politique urbaine juste trop spécifique. Je maintiens cependant qu'elle permet de dire ce que l'on devrait attendre, au minimum, d'une politique urbaine juste. Précisons que cette liste ne peut s'appliquer qu'à l'échelle urbaine, les éléments d'une politique juste à l'échelle nationale relèvent d'un débat plus complexe qui n'est pas l'objet du présent texte<sup>21</sup>.

La liste que je propose, subdivisée en trois selon les critères établis pour définir une ville juste, est donc :

### *Pour favoriser l'égalité :*

Tout nouveau projet de construction de logement devrait comprendre des logements destinés à des ménages aux revenus inférieurs à la moyenne, que ce soit sur place ou dans un autre secteur, de sorte que l'accès à un logement décent et à un environnement de qualité soit possible pour tous les citoyens<sup>22</sup>.

Aucun ménage, aucune entreprise, ne devrait être déplacé contre sa volonté dans le but de favoriser le développement économique local ou l'équilibre communautaire.

<sup>18</sup> « Le principe d'une justice universelle transcende les contextes, non pas au sens où elle interdit les auto-déterminations individuelles et collectives, mais au sens où elle permet d'établir des normes minimales dans le cadre desquelles l'autodétermination est "réitérée" » [NDT].

<sup>19</sup> « Vivre en être humain digne et libre, en mesure de façonner sa propre vie » [NDT].

<sup>20</sup> Nussbaum (2000, p. 78) établit cependant une liste de conditions nécessaires à une vie « digne » qui peut être traduite en termes de politique : l'accès à un logement décent et à l'éducation ainsi que la protection contre la discrimination.

<sup>21</sup> Voir Markusen et Fainstein (1993) pour une réflexion sur une politique urbaine juste à l'échelle nationale aux Etats-Unis.

<sup>22</sup> Néanmoins, un des problèmes les plus difficiles dans le domaine du logement est celui de décider si la sélection des locataires doit conduire à exclure ceux qui sont potentiellement de « mauvais voisins ». Sur ce point, les critères de démocratie et d'égalité entrent en conflit et aucune règle générale ne peut s'appliquer.

Les programmes de développement économique devraient donner la priorité aux intérêts des propriétaires et des employés des petites entreprises. Tout nouveau développement d'activités commerciales devrait s'accompagner du développement d'espaces publics et, dans toute la mesure du possible, favoriser les commerces coopératifs ou indépendants.

Les mégaprojets urbains devraient être l'objet d'une attention toute particulière et se voir imposer d'intégrer des éléments en faveur des populations à faibles revenus : créations d'emplois et services publics. Dans les cas où des fonds publics sont investis dans ce type de projet, la participation publique aux profits devrait être obligatoire.

Les coûts du transport dans l'agglomération devraient être maintenus très bas.

Les responsables de l'aménagement urbain devraient participer activement aux débats sur les projets urbains, faire pression pour des projets égalitaires et s'efforcer d'empêcher la mise en œuvre de programmes favorables aux plus riches de manière trop disproportionnée.

*Pour favoriser la diversité :*

Le zonage urbain ne devrait jamais être utilisé à des fins discriminatoires.

Les frontières intra-urbaines devraient toujours être poreuses.

Les espaces publics devraient être vastes, accessibles à tous mais aussi variés, de sorte que des groupes dont les modes de vie peuvent être contradictoires ne soient pas contraints de partager le même espace.

Dans toute la mesure du possible mais aussi dans la mesure où cela correspond aux souhaits des résidents, les usages du sol devraient être mixtes.

*Pour favoriser la démocratie :*

Les projets urbains devraient être élaborés sur la base d'une consultation des populations concernées dans le cas de secteurs déjà bâtis. Cependant la population résidente ne devrait pas être le seul arbitre de l'avenir du quartier concerné, des considérations à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération devraient aussi être prises en compte.

Les projets urbains concernant des espaces inhabités ou très peu densément habités devraient être élaborés sur la base d'une large consultation de représentants des groupes citoyens vivant en dehors des espaces en question.

L'adhésion à cet ensemble de règles générales ne conduit pas à imposer à des citoyens de résider près de ceux qu'ils souhaitent au contraire éviter. Chacun a en effet le droit de se protéger des autres et notamment de ceux qui ne respecteraient pas leur mode de vie. Autant il est fondamental que personne ne soit discriminé ou exclu selon des critères ethniques ou de genre, autant il est fondamental qu'il ne soit imposé à personne au nom de la justice sociale des « voisins » qui provoqueraient des nuisances ou qui auraient des comportements antisociaux.

En réaction à une conférence que j'avais donnée sur la ville juste, James Throgmorton (communication personnelle, 28 janvier 2006) a écrit :

My experience as an elected official leads me to think that the planners of any specific city cannot (and should not) simply declare by fiat that their purpose is to create the just city. In the context of representative democracy, they have to be authorized to imagine, articulate, pursue, and actualize the vision of a just city. This means that a mobilized constituency would have to be pressuring for change<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> « Mon expérience d'élu me conduit à penser que les managers et les urbanistes de n'importe quelle ville ne peuvent pas (et ne devraient pas) se contenter de déclarer que leur objectif est de construire une ville juste. Dans le contexte d'une

En termes pratiques cette remarque me semble parfaitement justifiée : sans une population mobilisée et des fonctionnaires dévoués à la cause de la justice sociale, rien n'est possible. Mais cela n'empêche pas que, quel que soit le contexte local de ce point de vue, la justice sociale devrait être un objectif des politiques urbaines et un critère d'évaluation des décisions d'aménagement urbain. Il est en effet bien trop facile, trop tentant, de se satisfaire des arguments des promoteurs et des politiciens qui se donnent comme principale priorité la compétitivité économique et n'accordent que peu (ou aucune) attention aux questions de justice.

**A propos de l'auteur : Susan S. FAINSTEIN**, Graduate School of Design, Harvard University,

**Pour citer cet article : Susan S. FAINSTEIN**, "Spatial Justice and Planning" [« Justice spatiale et aménagement urbain », traduction : Philippe Gervais-Lambony], **justice spatiale | spatial justice** | n° 01 septembre | september 2009 | <http://www.jssj.org>

## Bibliographie

**BAART, Theo**, *Territorium*, Rotterdam: NAI. 2003.

**BENHABIB, Seyla**, *The Claims of Culture*, Princeton: Princeton University Press, 2002.

**BENHABIB, Seyla**, ed, *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press, 1996.

**BEVERIDGE, Andrew A**, *Segregation and isolation: NYC 1910 to 2000*. <http://www.socialexplorer.com/pub/demography/poppatternsnyc1910-2000/Segregation.asp>, 2006.

**CAMPBELL, Heather**, "Just Planning: The Art of Situated Ethical Judgment" *Journal of Planning Education and Research*, 26: 92-106, 2006.

**DIAS, Candice, and Justin BEAUMONT**, "Beyond the egalitarian city". Paper presented at the meeting of RC21 (Committee on Urban and Regional Research) of the ISA, Vancouver, Canada, August, 2007.

**EDWARDS, Michael**, "Structures for development in Thames Gateway: getting them right", in Phil Cohen and Mike Rustin, eds, *London's Turning: The Prospect of Thames Gateway*. Aldershot, Hampshire, UK: Ashgate, 2008.

**FAINSTEIN, Susan S**, "Global transformations and the malling the South Bronx", p.157-65, in Jerilou Hammett and Kingsley Hammett, eds., *The Suburbanization of New York*. Princeton, NJ: Princeton Architectural Press, 2008.

**FAINSTEIN, Susan S**, "Planning Theory and the City", *Journal of Planning Education and Research* 25, 1-10, 2005a.

**FAINSTEIN, Susan S**, "Cities and diversity: Should we want it? Can we plan for it?", *Urban Affairs Review*, 41 (1), September, 3-19, 2005b.

**FAINSTEIN, Susan S**, "The Return of Urban Renewal: Dan Doctoroff's Great Plans for New York City", *Harvard Design Magazine*, No. 22, Spring/Summer 2005, 1-5, 2005c..

**FAINSTEIN, Susan S**, "New Directions in Planning Theory", *Urban Affairs Review*, 35 (4) (March), 451-78, 2000a.

**FAINSTEIN, Susan S.**, "The egalitarian city: images of Amsterdam", p. 93-116 in Leon Deben, **Willem Heinemeijer, and Dick van der Vaart**, eds., *Understanding Amsterdam*, 2nd edit. Amsterdam: Het Spinhuis, 2000b.

**FISCHER, Frank**, *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Boulder: Westview, 1980.

**FORESTER, John**, *The Deliberative Practitioner*, Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

**FORST, Rainer**, *Contexts of Justice*, Berkeley: University of California Press, 2002.

**FRASER, Nancy**, *Justice Interruptus*, New York: Routledge, 1997.

**FREEMAN, Lance, and Frank BRACONI**, "Gentrification and displacement: New York City in the 1990s", *Journal of the American Planning Association*, 70 (1), Winter, p. 39-52, 2004.

démocratie représentative, ils doivent être autorisés à imaginer, exprimer, poursuivre et enrichir l'idéal de la ville juste. La condition pour que cela soit possible est qu'un électorat mobilisé fasse pression pour le changement » [NDT].

- FRIEDMANN, John**, "The good city: in defense of utopian thinking", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (2), 460-72, 2000.
- GILDERBLOOM, John, Matt HANKA, and Carrie Beth LASLEY**, Forthcoming, "Amsterdam: Planning and Policy for the Ideal City?", *Local Environment: Journal of Justice and Sustainability*.
- HARVEY, David**, "Social justice, postmodernism, and the city", p. 386-402 in **Susan S. Fainstein and Scott Campbell**, eds., *Readings in Urban Theory*. 2<sup>nd</sup> edit. Oxford: Blackwell, 2002.
- HARVEY, David**, *Spaces of Hope*, Berkeley: University of California Press, 2000.
- HEALEY, Patsy**, *Collaborative Planning*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Macmillan, 1997.
- HOCH, Charles**, "Pragmatic Communicative Action Theory", *Journal of Planning Education and Research*, 26: 272-283, 2007.
- INNES, Judith**, "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice", *Journal of Planning Education and Research*, 14 (3) (Spring), 183-9, 1995.
- KLEIN, Naomi**, *Shock Doctrine*, New York: Henry Holt, 2007.
- KLOSTERMAN, Richard**, "Arguments for and against planning", p. 86-101 in **Scott Campbell and Susan S. Fainstein**, eds., *Readings in Planning Theory*, 2<sup>nd</sup> edit., Oxford: Blackwell, 2003.
- KWEKKEBOOM, Willem**, "Rebuilding the Bijlmermeer, 1992-2002", p. 73-113 in Dick Bruijne et al, Amsterdam Southeast: Centre Area Southeast and urban renewal in the Bijlmermeer 1992-2012. Bussum, Netherlands: Thoth, 2002.
- LONDON THAMES GATEWAY DEVELOPMENT CORPORATION (LTGDC)**, *Planning obligations community benefit strategy*, Final Report, December. <http://www.ltgdc.org.uk/planning/consultation/final.pdf>, 2006.
- LUCY, William H.**, "APA's ethical principles include simplistic planning theories", p. 413-17 in **Scott Campbell and Susan S. Fainstein**, eds., *Readings in Planning Theory*, 2<sup>nd</sup> edit., Oxford: Blackwell, 2003.
- MARCUSE, Peter**. Forthcoming. "PlaNYC is not a « Plan » and it is not for « NYC »", *Sustainability Watch Working Papers # 7*. September 2008. <http://www.gothamgazette.com/sustainability/>
- MARCUSE, Peter, et al.**, eds. *Searching for the Just City*. New York: Routledge. 2009.
- MARKUSEN, Ann R., and Susan S. FAINSTEIN**, "Urban policy: bridging the social and economic development gap", *University of North Carolina Law Review*, 71 (June), 1463-1486, 1993.
- MAYOR OF LONDON**, *The London Plan. Spatial Development Strategy for London*. London: Greater London Authority. [http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/sds/london\\_plan/lon\\_plan\\_all.pdf](http://www.london.gov.uk/mayor/strategies/sds/london_plan/lon_plan_all.pdf), 2004.
- MILL, John Stuart**, edn. *Utilitarianism, Liberty, and Representative Government*. New York: E.P. Dutton, 1951.
- NEW YORK CITY (NYC) OFFICE OF THE MAYOR**, *PlaNYC: A Greener, Greater New York*, [http://home2.nyc.gov/html/planyc2030/downloads/pdf/full\\_report.pdf](http://home2.nyc.gov/html/planyc2030/downloads/pdf/full_report.pdf), 2007.
- NEW YORK CITY (NYC) OFFICE OF THE PUBLIC ADVOCATE**, *Twelve for 2030: Responses to plaNYC*. Association for Neighborhood and Housing Development, Housing preservation as important as new construction [pubadvocate.nyc.gov/policy/documents/Gotbaum\\_2030\\_response\\_000.pdf](http://pubadvocate.nyc.gov/policy/documents/Gotbaum_2030_response_000.pdf), 2007.
- NEW YORK STATE (NYS) METROPOLITAN TRANSIT AUTHORITY (MTA)**, *Info.com*. <http://www.mta.info/metrocard/mcgtreng.htm#top>, 2008.
- NUSSBAUM, Martha**, *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.
- RAWLS, John**, *Justice as Fairness: A Restatement*, Edited by Erin Kelly. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2001.
- RAWLS, John**, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- ROBERTS, Sam**, "Census figures show scant improvement in city poverty rate", *New York Times*, August 30, 2006.
- UITERMARK, Justus**, "'Social mixing' and the management of disadvantaged neighbourhoods: the Dutch policy of urban restructuring revisited", *Urban Studies*, 40 (3): 531-549, 2003.
- UITERMARK, Justus, Ugo Rossi, and Henk VAN HOUTUM**, "Reinventing multiculturalism: urban citizenship and the negotiation of ethnic diversity in Amsterdam". *International Journal of Urban and Regional Research*, 29 (3): 622-40, 2005.

---

**VAN DE VEN, Jacques**, "It's all in the mix: urban dynamics in a frozen built environment." p. 176-84 in Léon Deben, Willem Salet, and Marie-Thérèse van Thoor, eds. *Cultural Heritage and the Future of the Historic Inner City of Amsterdam*. Amsterdam: Aksant, 2004.

**WOLFF, Robert Paul, Barrington MOORE, Jr., and Herbert MARCUSE**, *A Critique of Pure Tolerance*. Boston: Beacon Press, 1969.

**WOLF-POWERS, Laura**, "Up-zoning New York City's mixed-use neighborhoods: Property-led economic development and the anatomy of a planning dilemma", *Journal of Planning Education and Research* 24:379-393, 2005.

**YIFTACHEL, Oren**, "Planning Theory at the Crossroads", *Journal of Planning Education and Research* 18(3): 67-9, 1999.

**YOUNG, Iris Marion**, *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

**YOUNG, Iris Marion**, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton: Princeton University Press, 1990.