

Chapitre 20/Chapter 20

Les villes entre local et global : New York et les limites de la démocratie locale
/Cities between local and global : New York and the limits of local democracy.

par Catherine Pouzoulet (Université de Lille-3)

©copyright 2003

Summary

New York's economic turnaround after the 1969-1977 recession offered an empirical validation of successful urban development achieved through an integration into the global economy. It also demonstrated that the shift to a post-industrial economy entailed powerful segregative dynamics and created a disjunction of urban spaces. New York City's economic rebirth and new status as "capital of the world" were achieved through a shift to business services, finance, insurance and real estate ("FIRE"). Manufacturing continued its decline and survived primarily only in apparel and printing, two market niches that proved resistant to market trends with the influx of immigrant labor. This pro-business, international strategy saw the development of public-private partnerships as policies promoting the physical redevelopment of the city were heralded as key to economic success (Fainstein, 1994). New York's political establishment and elites' embrace of an international strategy therefore entailed the urban restructuring of Manhattan's central neighborhoods to produce offices and luxury residential units, but left the poorest neighborhoods untouched (Harlem) or partially gentrified (sections of the Lower East Side), and did not target the outer boroughs, except for a long-delayed, heavily subsidized project, Metro North, which somehow revived the area around Brooklyn Borough Hall, but failed to become an economic engine for Brooklyn, and turned out to be a mere annex of the lower Manhattan central business district. The pattern of deliquescence and revival which have become characteristic of "converting" cities is therefore far from having been the rule for all New York neighborhoods. Rather, it widened the socio-economic gap between on the one hand, an affluent core (the central neighborhoods of Manhattan) and a periphery of prosperous suburbs, and, on the other hand, the impoverished boroughs. Ultimately, this pattern of uneven growth raises several issues. Economically, the over-reliance on property development and financial services has already exposed the city to cyclical downturns, as in 1987 when the real estate market collapsed at the same time as the stock market crash plunged New York City into a temporary recession which reopened budget gaps. Some analysts seriously wonder whether the city's economic growth is not too dependent on Wall Street for long-term stability and adequacy of state and local public services. Politically, the structural pattern of uneven growth, not only from sector to sector, but also from neighborhood to neighborhood in terms of public and private investments, raises issues of political democracy in a city which has become increasingly fragmented, privatized, and a hostage to market forces which are not mitigated by public policies, whether federal or local, in the context of national disinvestment from cities, and local fiscal conservatism. New York demonstrates the impact of economic globalization on social dynamics : it is not only a dual city, which, as Manuel Castells and John Mollenkopf argued, is not so much an accurate depiction of a multiplicity of urban orders within the metropolis, as an ideological construction of the radical opposition between the organized core, and the disorganized peripheries, as well as between the territories, citizens and activities which are either included or left out of the new urban order_. There is also a dual power structure

resulting from a bifurcation between formal political power, achieved through electoral politics and affirmative gerrymandering_, through which citizens and territories left out of the economic order may gain some visibility and symbolic representation, but whose elected officials are basically in charge of managing public welfare and preventing inter-ethnic violence, and the informal power of pro-growth coalitions and public-private partnerships which escape accountability and pursue a policy of economic development (Kantor, 1993 ; Pouzoulet, 1993 ; Pouzoulet, 2000). In the process, the alibi of an ever-impending fiscal crisis has served to deligitimize progressive policies for the most disadvantaged populations, and to secede the ties between the affluent and the poor (Fuchs, 1992). In spite of New York's strong liberal tradition, the conservative populism of Edward Koch and Rudolph Giuliani has been presented as the most efficient way of combining a pro-business climate with law-and-order, even at the expense of social welfare. The progressive forces in the city have been so far powerless to challenge the new consensus on pro-growth policies which emerged stronger rather than weaker from David Dinkins' interim at City Hall.

L'avènement de l'ère post-industrielle, en réaffirmant le rôle stratégique des villes, qui, loin de disparaître, centralisent les fonctions de décision de l'économie mondiale, a aussi dessiné de nouvelles convergences entre ville américaine et ville européenne qui constituaient des modèles urbanistiques opposés depuis le début du dix-neuvième siècle. Les années 1980 ont vu l'émergence d'une nouvelle forme urbaine caractérisée par une reconfiguration des rapports entre centre et périphérie des villes et un traitement inégalitaire des territoires. Après la crise budgétaire de 1975, New York a réussi une spectaculaire reconversion économique et s'est affirmée empiriquement comme le modèle de ces villes-monde qui entretiennent des rapports privilégiés avec l'économie internationale. La rupture des relations hiérarchisées avec les arrière-pays, au profit d'une mise en réseau avec les autres métropoles du système urbain international, s'est accompagnée d'une restructuration des espaces centraux et d'une radicalisation des processus de différenciation sociale. Les villes-monde offrent donc un contraste marqué entre les espaces survalorisés où se concentrent les fonctions et les habitats de prestige, et les espaces dévalorisés et laissés à l'écart d'une dynamique de développement économique_1.

Ce modèle de ville-monde a des effets perceptibles sur une constellation de grandes villes (Paris, Londres, Francfort, Barcelone...) mais aussi de villes de moindre importance. Toutes sont soucieuses, pour figurer dans cette nouvelle hiérarchie urbaine, de déployer, à l'instar de New York, une architecture scénographique, et de se doter des grands projets modernistes qui permettront de construire une image urbaine et de soutenir un discours de communication, dont par exemple le nouveau positionnement de Lille comme carrefour de l'Europe du Nord offre à l'échelle française un bon exemple. Plus généralement, on a vu, à travers toute l'Europe, se multiplier de grandes opérations architecturales (la création d'un nouveau quartier portuaire à Barcelone, ou Canary Wharf et les Docklands à Londres) qui participent de cette même démarche de reconversion économique par un remodelage ou une reconquête des villes sur elles-mêmes.

Il s'agit en effet pour les municipalités de vendre leur image pour persuader les investisseurs des avantages symboliques et fonctionnels de leur ville_2. Dans le cadre d'une concurrence intra-urbaine, les villes, prises dans un double mouvement de mondialisation de l'économie et de localisation du politique_, sont mises en demeure de valoriser leur territoire en produisant les conditions optimales pour attirer les entreprises et les travailleurs du savoir. Cette stratégie de ville « entrepreneuriale »_ subordonne la production de cohésion sociale, d'emplois, et d'équipements collectifs, à la création des

conditions d'innovation économique par la mise en place de services hautement spécialisés. Les villes ne sont donc plus le cadre passif, mais les acteurs du développement économique local.

Cette réorientation des politiques urbaines, qui s'effectue dans le cadre d'un désengagement de l'Etat, passe par une implication croissante des investisseurs privés. A New York, les administrations municipales ont non seulement donné aux promoteurs une grande latitude dans la production des espaces urbains, mais consacré une part importante de ressources publiques déjà limitées à subventionner le secteur privé. En partenariat avec ce dernier, les pouvoirs publics ont privilégié comme source du développement économique local la construction d'un immobilier de bureaux, et plus accessoirement, d'immeubles de standing³. Cette stratégie foncière a transformé de vastes secteurs de Manhattan mais s'est affirmée aux dépens d'une revalorisation des autres boroughs (Queens, Brooklyn, Staten Island et le Bronx) durement frappés par la désindustrialisation et laissés à l'écart des investissements privés. Dans le contexte du désengagement de l'Etat fédéral et parallèlement à l'obligation de rigueur budgétaire qui est faite à la ville par l'Etat de New York, cette politique est source d'inégalités sociales et territoriales ; elle constitue une régression par rapport aux tentatives des années 1960 pour mieux intégrer les citoyens à la décision politique et répartir plus équitablement les ressources. Elle n'a produit ni nouveaux équipements collectifs, ni même permis d'entretenir les infrastructures et les espaces publics construits à l'époque du New Deal. Si une telle politique a pu faire l'objet d'un consensus gestionnaire, c'est que le contexte politique des années 1970 a d'abord permis de marginaliser la contestation, recréant une coalition politique conservatrice⁴. Le processus de succession politique amorcé sous l'administration Lindsay (1966-1973) a été interrompu, sans institutionnaliser le pouvoir politique des Noirs et des Hispaniques. La reprise de l'immigration depuis 1965 a par ailleurs recomposé la géographie sociale de la ville, mais les tentatives répétées des réformateurs de démanteler les « machines » politiques ont affaibli les partis sans leur substituer de mécanisme d'intégration des nouveaux immigrants, rendant plus criante encore la disjonction entre la population de New York, de plus en plus hispanique, asiatique et caraïbéenne, et la base sociale de l'électorat, encore composé aux deux-tiers de Blancs non-hispaniques. Paradoxalement donc, alors que la puissance publique n'a jamais été aussi interventionniste en matière d'urbanisme, la capacité des exclus du nouvel ordre économique à infléchir, par la représentation politique, les priorités gestionnaires de la ville, n'a jamais été aussi réduite⁵.

L'adoption de ce modèle de ville « entrepreneuriale », qui dépend des promoteurs et des entreprises pour la création de richesses et d'emplois, est à l'opposé du projet politique de planifier l'aménagement des villes. Née aux Etats-Unis au début du siècle avec le mouvement progressiste⁶, cette dernière vision, alternative, remettait en cause l'hégémonie du marché et visait, selon l'expression de Christian Topalov, « à réaliser grâce à une communauté locale reconstruite, l'intégration sociale des populations dans un ordre démocratique »⁷. L'administration La Guardia (1933-1945) fut, sans aucun doute, celle qui fut la plus proche de mettre en oeuvre cette vision d'une ville lieu de vie où, pendant une courte période, les valeurs d'usage de l'espace furent traitées à égalité avec les impératifs du développement économique local ; mais cette volonté d'intégration des territoires ne fut qu'une parenthèse dans l'histoire urbaine de New York. Eclipsée dès l'après-guerre, elle fut remplacée par des politiques publiques qui affectèrent la localisation résidentielle des groupes sociaux et préparèrent la tertiarisation de Manhattan ; elle laissa définitivement place, après 1975, à des stratégies de développement économique local qui prirent le pas sur l'aide aux plus défavorisés et sur une conception généreuse des services publics. Lindsay une fois encore avait tenté de faire coexister ces deux finalités des politiques urbaines, mais la crise budgétaire qui éclata peu après son départ de Gracie Mansion servit d'alibi technocratique pour légitimer les intérêts privés et comprimer les dépenses publiques.

L'objectif de reconstruction sociale, aujourd'hui disparu, n'avait, avant La Guardia, pas mieux prévalu. Il aurait supposé l'émergence d'une conscience « métropolitaine »_8, alors que pour des raisons historiques liées à la constitution de la métropole et aux modalités de politisation des immigrants, le lien intime des individus à la polis était ténu ; l'espace politique auquel les habitants s'identifiaient le plus volontiers était l'espace infra-local du quartier_9, ou au mieux le borough.

Il est vrai que le mode d'appropriation des espaces propre à la métropole new-yorkaise a été faiblement constitutif de territoire, si l'on entend par territoire la mise en relation de trois niveaux, géographique, politique et symbolique_10. La notion de territoire, « action du politique sur l'espace », est faite de « l'emboîtement de ces trois modalités de sens » : « Il y a trois territoires, et faire de la politique consiste à les confondre, à les fondre ensemble. Il y a le territoire naturel, sol et espace à occuper ; il y a le territoire politique produit par les luttes et les conflits qui produisent ses frontières ; et il y a le territoire symbolique peuplé d'objets sociaux et qui exprime le rapport de l'homme aux deux précédents ». La ville serait aujourd'hui un territoire problématique, parce qu'il y a de moins en moins correspondance entre ces différents niveaux. Prise dans un double mouvement d'extension du marché à la dimension planétaire et de reconstruction du territoire par des logiques économiques, la ville post-industrielle a tendance à perdre « le lien traditionnel d'organisation, d'irrigation avec le territoire où (elle) (est) implantée »_11.

Pourtant, cette « crise de la territorialité »_12 n'est pas, à New York, propre à la période récente. L'avènement de l'économie post-industrielle s'est opéré alors que la déconstruction symbolique de la métropole était très engagée. La région new-yorkaise depuis la création du « Grand New York » souffrait d'un déficit de lien politique : de la ville des origines à celle de cette fin de vingtième siècle, New York a vu les frontières de son espace économique fonctionnel repoussées constamment ; mais un processus d'urbanisation toujours décalé par rapport à la fondation politique ou à l'image mentale des espaces n'a pas donné une cohérence symbolique aux territoires. Avec la désindustrialisation et un exode massif de leurs habitants, les territoires de la ville n'ont cessé de se défaire politiquement, leur substrat géographique de se dissoudre, au point que la ville est aujourd'hui presque réduite symboliquement à Manhattan. En d'autres termes, il est possible de considérer que seul Manhattan concilie les trois dimensions du territoire qui en font encore le lieu du politique, c'est-à-dire un espace « investi et identifié par l'action du politique »_13.

Un rappel d'histoire urbaine : de la ville marchande à la ville-monde.

Il est possible de discerner dans l'histoire urbaine de New York quelques facteurs déterminants qui permettent d'expliquer ce déficit de lien politique. Un premier facteur a été la concentration de la zone urbanisée à la pointe méridionale de Manhattan autour du port_14. L'exiguïté du site créa une dynamique d'expansion territoriale, elle-même source d'un surenchérissement des terrains, qui provoqua un recours à l'hyperdensité pour compenser le coût élevé du foncier. Dans une large mesure, les forces du marché qui présidèrent à la constante recomposition du quartier des affaires furent aussi celles qui ultérieurement déterminèrent la configuration spatiale de la région de New York_15. New York était en effet une ville marchande qui fut construite « pour le profit, et non pour la gloire »_16. L'adoption du plan en damier, en 1811, lança un processus d'urbanisation qui ne donnait aux investisseurs privés que la contrainte de la grille orthogonale comme cadre du développement économique. La production des espaces urbains fut donc le produit d'une logique strictement utilitariste, qui ne prenait en compte que la valeur d'échange des sols dans la recherche du profit maximal. Dès la fin du XIXe siècle, une dynamique considérée aujourd'hui comme inhérente à la ville post-industrielle était déjà à l'oeuvre dans la production des espaces urbains. La ville s'affirmait comme un espace de compétition économique où se déployaient les stratégies spéculatives des intérêts privés. Avec la prolifération des gratte-ciel, l'élan de la « grille verticale »_17 privilégia la création d'une image urbaine forte qui sous-tendit la représentation

symbolique de la ville et le rayonnement des élites économiques. D'abord envisagée comme une forme dans l'espace (c'est-à-dire dans sa forme matérielle, fonctionnelle) plutôt qu'une forme dans le temps (c'est-à-dire dans sa forme immatérielle, dans l'usage qu'en feraient les acteurs sociaux), la ville subit les recompositions successives imposées par les fluctuations d'un marché déjà en symbiose avec l'économie internationale. Et Manhattan conditionna le destin économique des boroughs.

L'absence de réglementation publique permit, dans une indifférence complète à la dimension symbolique des espaces ou à l'urbanité, de soumettre Manhattan à une perpétuelle reconstruction, à mesure que les usages les plus lucratifs chassaient des quartiers adjacents les usages moins rentables. Cette frontière du profit, constamment mouvante, finit par menacer la stabilité du marché et exigea l'intervention des pouvoirs publics. En 1916, New York fut la première ville à se doter d'une réglementation de zonage qui avait pour finalité de prohiber la mixité des usages et de mettre les activités industrielles à l'écart afin de préserver la valeur des immeubles commerciaux¹⁸. Le cloisonnement des espaces urbains, qui avait été tout au long du XIXe siècle la méthode préférée des spéculateurs pour créer de la valeur¹⁹, se reproduisit à l'échelle de l'expansion de New York dans les limites, puis hors des frontières administratives du Grand New York.

La configuration particulière d'une structure politique décentralisée, et la difficulté des pouvoirs publics à s'imposer, face aux acteurs économiques privés, favorisèrent l'initiative du secteur privé dans la production des espaces urbains et priva le politique d'une capacité à anticiper ou à modifier les usages. Ainsi en 1921 la création, pour gérer l'espace portuaire de la ville, de Port Authority (l'autorité du Port de New York, à l'origine inspirée de l'organisation des ports de Londres et de Liverpool, et qui, aujourd'hui, administre la circulation des biens et des personnes à travers la ville mais aussi les comtés limitrophes des Etats du New Jersey et de New York²⁰), et le plan régional de 1929, influencé par le plan de Chicago de 1909, lui-même inspiré par le Paris haussmannien²¹, se voulurent des tentatives pour penser l'organisation des espaces à l'échelle métropolitaine. Mais les pouvoirs publics se heurtèrent à l'obstruction des compagnies ferroviaires, et se rallièrent alors à la création d'une infrastructure routière. Ils renoncèrent du même coup à leur vision d'une métropole centralisée et contribuèrent ainsi à accélérer le processus de suburbanisation. En facilitant l'exode des classes moyennes, les pouvoirs publics aggravèrent encore la déconstruction symbolique de la métropole et affaiblirent la capacité du politique à gérer les espaces.

Les années 1920 furent ainsi un tournant dans l'histoire urbaine de New York. C'est en effet à cette époque que se formèrent des « communautés de destin »²², en d'autres termes que se mit en place un déterminisme géographique lié au processus d'urbanisation. Encadrée par le plan de zonage qui ordonnait la séparation des zones industrielles, commerciales et résidentielles, l'urbanisation des boroughs se poursuivit mais créa de fait une ségrégation spatiale entre les habitats des classes ouvrières ethniques et des Noirs, et ceux des classes moyennes et supérieures. L'opposition entre la ville « verticale » de Manhattan et de ses quartiers d'affaires, et la ville « horizontale » des boroughs ne cessa de se renforcer²³.

L'administration La Guardia (1933-1945) investit à égalité les cinq boroughs et façonna le New York moderne par une politique de grands travaux, mais derrière La Guardia se profilait Robert Moses qui, en cumulant les charges de commissaire des parcs de la ville, et président de la Triborough Bridge Authority, survécut politiquement à huit maires et cinq gouverneurs. Pendant trente ans (1934-1968), à une époque où les structures de concertation de la population étaient inexistantes, Moses fut en mesure de mettre en oeuvre sa vision de la ville. A côté de constructions prestigieuses (Jones Beach, Lincoln Center, les ponts Verrazano ou Triborough...), il laissa aussi un héritage encombrant car ses choix urbanistiques s'avérèrent irréversibles pour l'avenir de New York. Au royaume de Moses, l'automobile était reine, et ce n'est pas seulement qu'à Manhattan, les plus

belles voies sur berge furent réservées à la circulation, ou que des quartiers entiers des boroughs furent éventrés pour laisser passer des autoroutes. Plus généralement, la ville ne fut jamais pensée en termes de transports en commun et fut livrée aux embouteillages et à la pollution du trafic routier. Par ailleurs, lorsque Moses fut en mesure d'orchestrer de grandes opérations de rénovation urbaine, il fit tout pour mettre à l'écart pauvres et minorités raciales. Il fit ainsi construire jusqu'en 1959, à raison d'un grand ensemble par mois, un parc de 28 000 appartements représentant 127 hectares de cités H.L.M (public housing) systématiquement situées dans les quartiers les plus pauvres_24.

Pourtant, il serait trop aisé de faire porter à Robert Moses l'entière responsabilité de ces choix politiques : si Moses réussit si bien à mettre en application sa vision de la ville, c'est que d'autres y trouvaient un intérêt. Son action suscita peu d'opposition, d'une part parce que les citoyens n'étaient pas informés ou que leurs protestations n'étaient pas prises en compte dans une gestion foncièrement autocratique. D'autre part, toute la classe politique a en fait pactisé avec Robert Moses : elle trouvait avantage à la réappropriation par les classes moyennes blanches des quartiers de Manhattan dont les habitants noirs ou portoricains furent chassés et rejetés, à l'écart des quartiers blancs, dans les boroughs. Cette époque (1934-1968) coïncidait avec l'alliance politique entre Italiens, Juifs et Irlandais, contre les minorités et contre le pouvoir de la « machine » démocrate_25. La politique de l'espace suivie depuis les années 1940 sert donc les intérêts d'une classe politique majoritairement progressiste, mais structurée sur des clivages ethno-culturels plus qu'idéologiques, et qui ne s'opposa donc pas à ce que les espaces urbains reflètent en définitive les inégalités de statut des différentes communautés qui composaient l'échiquier inter-ethnique.

Le processus d'urbanisation fut donc grandement déterminé par les lois du marché. Les politiques publiques, du New Deal aux années 1960, accentuèrent plus qu'elles ne les modifièrent les dynamiques centrifuges héritées de l'ère industrielle. Aux trajectoires individuelles de mobilité résidentielle dans l'espace de la région de New York s'ajoutèrent les déplacements, cette fois contraints et collectifs, des groupes indésirables victimes d'une ségrégation résidentielle. La construction de grands ensembles de logements sociaux servit ainsi à mieux isoler les pauvres dans les ghettos. L'intervention du politique fut essentiellement réactive par rapport au fonctionnement du marché, qui façonna la configuration spatiale de la région de New York et détermina dans une large mesure la division sociale et fonctionnelle des espaces.

Une tradition politique singulière : l'amnésie des espaces urbains, la mémoire du politique.

D'une crise budgétaire (1975) à l'autre (1992), puis à nouveau en 2001 après les attentats du 11 septembre, New York aura connu deux fois le cycle complet crise fiscale - austérité - surplus budgétaire - déficit - crise - austérité. Et deux changements de structure gouvernementale, d'une charte (1975) à l'autre (1989) : aux Etats-Unis, les villes sont en effet créatures des Etats et régies par des chartes, qui, à la différence de la constitution américaine, sont fréquemment amendées, comme si la volonté d'expérimentation gouvernementale s'était focalisée sur les échelons politiques inférieurs ! Depuis la création en 1898 du Grand New York (Greater New York), qui scella l'union de Manhattan aux municipalités qui l'entouraient, grâce à l'annexion du nord du Bronx, de Brooklyn (alors la seconde ville des Etats Unis), de Queens et de Staten Island, New York a ainsi connu sept structures gouvernementales différentes ! La charte de 1989 a donné une représentation politique accrue aux minorités, sans toutefois contribuer à atténuer les processus d'éclatement urbain, alors que les élus locaux trop souvent reproduisent la logique de marché et se livrent à des marchandages pour attirer des investisseurs dans leur circonscription.

Depuis 1975, New York a aussi connu une alternance entre deux styles de « leadership » : « néo-populiste »_é- (d'Edward Koch à Rudolph Giuliani) contre « arc-

en-ciel »_ée (l'intermède de l'administration Dinkins). L'administration Koch avait en effet mené de 1977 à 1989 une politique de relance économique avec le soutien des élites financières et opéré un recentrage sur les classes moyennes blanches, en particulier sur un électorat juif et catholique des outer boroughs (c'est-à-dire en dehors de Manhattan), au prix d'une marginalisation des populations consommatrices de programmes sociaux, de façon disproportionnée les communautés noires et hispaniques. La montée de tensions raciales et la révélation d'affaires de corruption dans l'entourage immédiat d'Edward Koch permit en 1989 l'élection - serrée - du premier maire noir, David Dinkins, un modéré qui prônait une politique de réconciliation entre les divers groupes sociaux et les communautés raciales et ethniques de la ville mosaïque, mais qui ne parvint pas à modifier sensiblement les priorités gestionnaires de la ville. Ce fut finalement le conservateur Rudolph Giuliani, dont le style agressif n'était d'ailleurs pas sans rappeler son prédécesseur Edward Koch, qui fut élu, en 1993, sur un nouveau programme d'austérité budgétaire.

Le recours à des stratégies de développement économique local pour résorber la crise de 1975 a de fait créé un nouveau rapport de forces entre le politique et la société civile. Dans une ville plurielle, fragmentée, dominée par les politiques identitaires, il ne semble plus y avoir de grandes revendications fédératrices. C'est au niveau de l'utilisation des sols que les conflits sociaux sont vraiment apparents : l'espace est à la fois enjeu de pouvoir et facteur de mobilisation locale. Et New York est une ville qui fait la démonstration à la fois d'une citoyenneté active, attestée par une multiplication des luttes de quartier, mais aussi de l'incapacité de la société civile à remettre en cause de façon globale la finalité d'une gestion urbaine fondamentalement indifférente à la valeur d'usage de l'espace.

Si toutefois le New York post-industriel affiche un apparent dédain pour son passé urbanistique, il s'ancre pleinement dans une tradition politique structurée par l'ethnicité et la race. C'est la richesse et la complexité de cet échiquier inter-ethnique qui fait la singularité d'une tradition politique où le modèle new-yorkais trouve ses limites. Alors que les autres villes inscrivent les traces du passé sur leurs espaces urbains, New York, paradis des architectes, a toujours été en perpétuelle recomposition. Il a fallu la destruction en 1965 du magnifique édifice de la gare Pennsylvania, que les architectes McKim, Mead & White avaient construite au début du siècle en s'inspirant des thermes de Caracalla, pour susciter une prise de conscience. Pour la première fois, les New Yorkais s'inquiétèrent de l'annihilation de leur mémoire, alors que les plus beaux monuments périssaient sous les bull-dozers. Mais ce que l'absence de souci patrimonial a enlevé à la ville, empêchant la construction, par sédimentation, d'une ville palimpseste (comme par exemple Paris ou Venise) qui respecte l'attachement de ses habitants à la dimension historique des lieux, est restitué par un processus de succession qui donne son épaisseur à la vie politique. New York a fonctionné comme un théâtre, rythmé par les entrées en scène successives des divers groupes d'immigrants, et l'espace du politique est celui qui rend le mieux compte de l'histoire de la ville. C'est d'ailleurs pourquoi les villes qui imitent superficiellement la tradition urbanistique du modèle new-yorkais importent, sans en avoir toujours conscience, le substrat politique sans lequel ce modèle ne peut fonctionner, et voient apparaître des phénomènes de ségrégation résidentielle ou de cloisonnements territoriaux que l'on croyait l'apanage de la seule ville américaine. Aussi ne peut-on comprendre le New York d'aujourd'hui - ou plus généralement le fonctionnement de la ville post-industrielle dont New York est le modèle - sans rendre compte de cette charpente invisible qui donne les clés d'une ville faussement futuriste dont on aurait tort de croire, à contempler son architecture, qu'elle a érigé l'amnésie en principe de vie.

Ville monde et démocratie locale

La mondialisation a fait de New York un modèle urbain dominant, et ce modèle trouve ses origines dans une dynamique particulièrement porteuse entre le marché et le politique qui, à New York, a été mise en oeuvre dès l'adoption en 1811 du plan en

damier. Si ce modèle est étranger à la ville européenne et s'il introduit une rupture avec une forme traditionnelle d'urbanité, il n'est donc pas à New York intrinsèquement lié à cette dernière phase de l'économie globale, mais a été au contraire constitutif de la construction historique de la métropole. Aussi est-il possible de discerner à New York une continuité entre ville industrielle et ville post-industrielle dans la régulation par le politique des conflits inter-ethniques. Ce modèle est depuis les origines porteur de fragmentation des territoires et de ségrégation mais ce sont précisément ces cloisonnements multiples qui ont permis au politique de transcender l'hétérogénéité sociale et ethnique de la ville et de faire coexister des ordres sociaux et économiques divers en l'absence d'une unité géopolitique des territoires.

Aujourd'hui, c'est au niveau de la citoyenneté que la vie politique new-yorkaise peut faire sens pour d'autres villes désireuses de s'inscrire dans la nouvelle hiérarchie urbaine des villes-monde. Le passage à l'économie post-industrielle n'a pas modifié le traitement urbanistique des espaces urbains mais a induit une nouvelle relation entre la puissance publique et les acteurs économiques privés et provoqué, à la faveur de partenariats, l'émergence d'une structure de pouvoir informelle en marge de la structure de pouvoir formelle régie par le processus électoral et la représentation politique. Ces nouvelles modalités de gouvernance urbaine (public authorities, business improvement districts, urban economic development agencies), qui s'emploient à façonner un centre « raffiné » et à produire les ressources financières et le cadre urbain de la stratégie internationale d'une ville globale, échappent au contrôle démocratique. L'autre structure formelle de participation des citoyens, qui rassemble les élus et les structures de concertation, ainsi que les organisations civiques héritées de l'ère progressiste ou de l'activisme des années soixante, témoigne de la richesse de la culture civique new-yorkaise mais est de plus en plus réduite à administrer les programmes sociaux et à gérer l'austérité budgétaire sans pouvoir infléchir la répartition très inégalitaire des investissements_28. A la différence en effet de l'époque progressiste où les villes étaient tout aussi hétérogènes et soucieuses de leur image qu'à l'époque actuelle mais où le politique travaillait à mettre la ville en réseaux, à améliorer ses infrastructures, pour une meilleure intégration de ses territoires et de ses citoyens, le politique contribue aujourd'hui à accentuer la dualisation des espaces urbains_29.

Dans une ville privatisée, la citoyenneté active est trop souvent condamnée à l'impuissance. Le rapport de forces entre société civile et acteurs économiques privés est trop inégal dans la mesure où la municipalité, faute des ressources financières suffisantes, délègue au secteur privé des missions du service public mais perd du même coup la maîtrise du processus de rénovation urbaine. Même à Manhattan où les citoyens sont apparemment mieux armés pour s'organiser contre les promoteurs et mettre en échec les projets les plus choquants, il est extrêmement difficile, voire impossible, de s'opposer à l'hyperdensité. Ainsi le projet Riverside South de réaménagement des Penn Yards, la plus grande friche industrielle de Manhattan, a valeur emblématique. Ces entrepôts ferroviaires désaffectés sont un vestige du passé industriel de New York mais l'attentisme des pouvoirs publics a laissé le site se dégrader inexorablement, augmentant les coûts de construction. En se portant acquéreur du site au plus fort de l'euphorie des années 1980, Donald Trump vit dans cette opération, dont il fit assumer les risques financiers à d'autres, une source de profit spéculatif et de prestige personnel. Les opposants au projet finirent par être cooptés et se rallièrent à une version modifiée du projet initial, en espérant obtenir du promoteur la création d'un parc en bordure de l'Hudson. Après quatorze ans de procédures, les travaux commencèrent sans qu'aucun des objectifs auxquels les habitants étaient les plus attachés ne soient finalement respectés et Trump, relayé par des investisseurs de Hong Kong, mit en chantier en septembre 1997 la construction d'un complexe immobilier surdimensionné qui à terme banalisera un site pourtant exceptionnel.

Pouvoir formel, pouvoir informel : la société civile face à de nouvelles gouvernances urbaines.

Cette double structure de pouvoir est une forme d'explication de l'apparent paradoxe, à New York comme à Los Angeles, Chicago ou Philadelphie, de maires blancs à la tête de villes « mosaïques ». Ainsi à New York, au-delà de l'alternance des administrations (et à cet égard la transition d'Edward Koch à David Dinkins puis à Rudolph Giuliani aurait dû être beaucoup plus chaotique), on peut en effet observer une relative continuité dans les politiques publiques menées depuis la crise budgétaire de 1975. Le redressement économique de New York s'est opéré au prix d'une éclipse durable d'une tradition politique progressiste qui avait culminé sous l'ère La Guardia. Le conseil municipal multiculturel élu en 1991 après l'adoption d'une nouvelle charte a ainsi donné une représentation politique symbolique aux minorités raciales et aux nouveaux immigrants sans que cela se traduise par une remise en question du consensus gestionnaire sur une politique de développement économique local qui favorise essentiellement Manhattan. Noirs et Portoricains des ghettos, mieux représentés, sont toujours aussi marginalisés économiquement, tandis qu'à l'inverse, les immigrants asiatiques qui ont réussi leur intégration par le marché du travail n'ont toujours aucune représentation politique effective, à la différence des Jamaïcains ou des Dominicains qui ont su tirer parti des découpages « affirmatifs ».

En 1989, l'élection de David Dinkins, premier Noir à accéder à la mairie de New York, qui l'emporta sur le conservateur républicain Rudolph Giuliani par seulement 42000 voix sur 1,8 million de suffrages exprimés, avait été un événement suffisamment marquant pour monopoliser l'attention. Loin d'être la grande victoire saluée par les medias, la difficile élection de David Dinkins, était plutôt l'expression d'une conquête laborieuse, et sans cesse remise en question, du pouvoir politique par la communauté noire. L'adoption par voie référendaire d'une nouvelle charte municipale passa presque inaperçue. Un arrêt de la Cour Suprême³⁰ venait pourtant de clore sept ans de péripéties juridiques³¹ en frappant d'inconstitutionnalité la structure gouvernementale de la ville de New York. L'abrogation du Board of Estimate, instance qui avait jusque-là constitué le réel pouvoir d'opposition au maire³², se traduisit par un transfert de compétences à un Conseil municipal élargi promu au rang de contre-pouvoir législatif face au pouvoir exécutif du maire. Composé de 51 membres, élus dans des circonscriptions plus petites, et découpées de manière à maximiser la représentation des minorités raciales et ethniques, ce fut un conseil plus ouvert, plus diversifié, où Noirs et Hispaniques détenaient 40% des sièges, qui fut élu en 1991, conformément à la nouvelle charte.

La visibilité accrue de ces élus non-blancs fut une reconnaissance symbolique de la diversité raciale et ethnique de New York, mais l'exacerbation des enjeux identitaires qui accompagna les manipulations des découpages électoraux plaça les groupes en rivalité les uns avec les autres pour l'obtention de ressources limitées, au lieu de participer à la reconstruction d'un projet citoyen. La finalité du processus politique en fut obscurcie, car l'enjeu ultime était le sens à donner à l'urbanité dans le nouvel ordre économique où la « loi du marché », aussi impérieuse que mal définie, impose une pensée unique et légitime des choix politiques sans qu'une alternative ait pu même être envisagée. La vie politique new-yorkaise donne une illustration concrète, en dépit d'une grande mobilisation de la société civile, de l'absence de mise en cohérence sociale, spatiale et politique. De plus en plus les élus constituent une représentation symbolique et formelle sans pouvoir politique véritable. Multiculturalisme politique d'un côté, consensus gestionnaire de l'autre, tout se passe comme si le Conseil Municipal et le Maire arbitraient chacun une structure de pouvoir distincte. Aussi la dernière révision de la charte de New York en 1989 peut-elle être interprétée comme une concession de représentation symbolique aux citoyens les plus démunis, marginalisés socio-économiquement et victimes de l'absence d'investissements publics ou privés dans leurs quartiers. En théorie, les quartiers ethniques des nouveaux immigrants et les ghettos oubliés de tous ont retrouvé une voix dans les affaires publiques par l'intermédiaire de leur conseiller municipal. Les pratiques d'exclusion socio-économique seraient donc compensées par une apparente intégration politique ; mais pour être effective, cette intégration devrait s'accompagner d'une réorientation des priorités gestionnaires.

La perpétuelle menace des déficits budgétaires a contraint les acteurs politiques à se convaincre de la pénurie et à chercher auprès des investisseurs privés une compensation à la diminution des ressources publiques. De façon constante, on assiste dorénavant à des tractations entre les politiques et les investisseurs. Il est difficile pour les citoyens de se faire entendre de leurs élus, bien davantage encore s'ils sont défavorisés. La disparition d'une culture urbaine unificatrice et la montée des politiques identitaires où chaque groupe tente d'extorquer du processus politique des avantages concrets sans se soucier de faire émerger une prise de position politique globale sur un problème, s'opposent à une action sociale capable de réinstaurer un nouvel ordre politique. Cette communication repose sur les conclusions de quelque vingt ans de recherches conduites à New York et présentées dans *New York, New York : espace, pouvoir, citoyenneté dans une ville-monde* (Belin, 2000). Nous y décrivons quatre études de cas représentatives des difficultés nouvelles que crée cette fragmentation du politique et qui toutes mettent en oeuvre une lutte de pouvoir autour de l'espace. La question de la représentation politique est centrale puisque c'est elle qui a lancé ce processus en faisant dépendre la représentation d'un groupe ethnique ou racial de sa capacité à maîtriser un territoire, avec pour résultat de voir les conseillers municipaux reproduire dans leur circonscription la logique de marché de la municipalité et se livrer à des marchandages avec les investisseurs privés. A l'échelle de la ville, cette attitude néo-mercantiliste envers les territoires pose problème pour l'implantation d'équipements collectifs jugés indésirables et dégradants (prisons, foyers de SDF, incinérateurs) et New York a ainsi passé le cap fatigué de l'an 2000 sans avoir élaboré de véritable politique des déchets. Sur la question sensible de la rénovation d'espaces centraux, comme l'illustre par exemple Times Square, les habitants sont souvent présents dans une première phase de l'élaboration de la décision politique, mais finissent par être mis en échec par les promoteurs ou les investisseurs et par perdre tout droit de regard sur le devenir de leur quartier. Enfin les forces réformistes qui pourraient tenter de proposer une gestion alternative de la ville sont elles-mêmes affaiblies par les politiques identitaires et accaparées, comme c'est le cas pour les homosexuels, par une demande de reconnaissance symbolique. La vie politique new-yorkaise s'est donc considérablement dégradée alors que le moindre dossier de gestion municipale dégénère en rivalité inter-ethnique.

Conclusion : Représentation politique formelle et contrôle social.

Sur toutes les questions polémiques de fiscalité, qualité des services publics, emplacement des équipements polluants, subventions aux promoteurs ou absence de politique sociale, la voix des progressistes qui ne représentent qu'une minorité des 51 conseillers municipaux ne parvient pas à se faire entendre. De fait, les nouveaux conseillers municipaux ne s'affirment peut-être que comme médiateurs. Ils ont surtout démontré leur efficacité, à l'échelle de leur quartier ou de la ville, pour apaiser les tensions inter-ethniques : ainsi, en août 1992, dans le quartier de Washington Heights, une émeute fut évitée à la suite de l'exécution par un policier dans des circonstances mal déterminées d'un Dominicain soupçonné de trafic de drogue. L'arbitrage du conseiller municipal, Guillermo Linares, permit de pacifier les esprits, alors que l'intervention de David Dinkins dans l'affaire du boycott d'une épicerie coréenne par des Noirs de Brooklyn n'avait fait qu'envenimer la situation. De même, en octobre 1992, la présence de conseillers municipaux noirs et hispaniques eut un effet modérateur lorsque l'annonce par Dinkins d'une procédure d'investigation des brutalités policières se heurta à l'hostilité des forces de police qui sont encore des bastions ethniques blancs. En revanche, sur les questions propres à la gestion de la ville, on a vu les vieux mécanismes de marchandage se recréer autour du Speaker qui finalement réussit à imposer des compromis et empêche que le Conseil Municipal élargi ne se saisisse de ses nouvelles prérogatives pour faire émerger une alternative à la rationalité économique imposée par le maire. Les minorités ont donc gagné une représentation symbolique non négligeable mais peut-être au détriment de leur capacité à s'unir politiquement. Privés d'une base politique réelle, car leur communauté reste peu politisée, les élus-médiateurs ne forment en ce

sens qu'une élite représentative. L'arrivée au pouvoir de David Dinkins en 1989 et l'élection du nouveau conseil municipal en 1991 avaient indéniablement marqué un changement de climat politique, mais il ne s'agissait pas, comme l'attestèrent l'élection de Rudolph Giuliani en 1993, puis sa réélection en 1997, et tout récemment la victoire de Michael Bloomberg sous drapeau républicain, d'un réel processus de succession qui aurait signifié l'accès au pouvoir des « minorités-majoritaires ». D'une part, le pouvoir a changé de nature dans la ville post-industrielle, et le processus électoral est presque en marge des mécanismes décisionnels qui échappent de plus en plus aux instances représentatives : ainsi par exemple, le Conseil municipal ne contrôle que quelques millions de dollars, une somme négligeable, sur un budget de plusieurs dizaines de milliards de dollars. D'autre part, le type de représentation politique qu'encourage la jurisprudence sur le Voting Rights Act ne paraît pas adaptée à la reconquête d'un espace institutionnel : en effet, la restructuration de l'économie a provoqué un clivage entre les individus socialement mobiles, culturellement cosmopolites, et politiquement représentés qui sont au centre du nouvel ordre économique, et ceux qui, faute des qualifications nécessaires, sont marginalisés socioéconomiquement et condamnés à un enfermement identitaire stérile, parce qu'il ne repose sur rien d'autre qu'une sécession géographique, sociale ou culturelle_34.

Le rôle de la représentation politique serait de reconstruire une unité dans cet éclatement des espaces. La création de circonscriptions minoritaires a certes remédié à un décalage de plus en plus choquant dans les années 1980 entre une classe politique blanche hégémonique et une brutale mutation démographique. Mais les modalités d'intégration politique des minorités ne font qu'accentuer au lieu de les aplanir les effets discriminatoires de l'économie. A l'aliénation culturelle et à la subordination économique, s'ajoute aujourd'hui le cloisonnement électoral.

Notes

1_ For instance the Fiscal Policy Institute, a think tank founded in 1991 to increase public and government understanding of issues related to the fairness of New York's tax system.

2_ Manuel Castells and John Mollenkopf, « Is New York a Dual City », in *Dual City*, J. Mollenkopf & M. Castells eds., New York : Russell Sage Foundation, 1991, pp. 399-418.

3_ New York City is partly covered by the Voting Rights Act. As a result of a charter revision in 1989, the city of New York was endowed with a new government structure which strengthened the City Council into a legislative counterpower to the executive office of the Mayor and maximized the political representation of racial, ethnic and sexual minorities by an affirmative gerrymandering of Council districts. A record number of 21 safe districts (80% minority) were carved up to enhance minority representation up to 40% of the seats. The identity politics attached to such a redistricting process have tended to further balkanize the city without necessarily affecting the policy-making process (Pouzoulet, 1993).

4_ Harvey, David, *Consciousness and the Urban Experience : Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization* (Baltimore : John Hopkins University Press, 1985), p. 254 quoted in DiMaggio, « On Metropolitan Dominance : New York in the UrbanNetwork », p. 211.

5_ Quoted in Paul Morand, *New York*, , p.199.

6_ *ibid*, p. 199.

7_ M.Shefter, « New York City and American National Politics », pp. 112-113.

8_ P.DiMaggio, "On Metropolitan Dominance", p. 214.

9_ Susan Fainstein, Ian Gordon & Michael Harloe, eds., *Divided Cities : New York and London in the Contemporary World*, Cambridge : Blackwell, 1992.

10_ John Logan & Harvey Molotch, *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*, Berkeley : University of California Press, 1987 ; *Beyond the City Limits : Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, Philadelphia : Temple University Press, 1990.

- 11_ Edmond Preteceille, « Paradoxes politiques des restructurations urbaines : globalisation de l'économique et localisation du politique », *Espaces et sociétés*, n°59, 1989, pp. 5-26.
- 12_ Patrick Le Galès, « Vers un modèle de ville entrepreneuriale ? », *La Ville, Courrier du CNRS*, n°81, été 1994, pp. 94 - 95.
- 13_ Susan Fainstein, *The City Builders : Property, Politics and Planning in London and New York*, Cambridge : Blackwell, 1994.
- 14_ John Mollenkopf, « The Postindustrial Transformation of the Political order in New York City », dans *Power, Culture and Place*, J.Mollenkopf ed., New York : Russell Sage Foundation, 1988, pp. 223-258.
- 15_ John Mollenkopf, « The Politics of Place and the Place of Politics » dans Mollenkopf, *Power, Culture and Place*, pp. 273 - 285.
- 16_ Christine Boyer, *Dreaming the Rational City: The Myth of American City Planning*, Cambridge : MIT Press, 1983.
- 17_ Christian Topalov, « Marché, solidarité, équité », *La Ville, Courrier du CNRS*, n°81, pp. 81-82.
- 18_ Nous reprenons ici des éléments de la réflexion de Jacques Lévy sur l'urbanité devenue problématique de la région parisienne dans " Espace urbain, espace légitime", *Politix*, "Représentations de Paris", n°21, 1993, pp.52 - 64,
- 19_ Ira Katznelson, *City Trenches, Urban Politics and The Patterning of Class in the United States*, Chicago : Chicago University Press, 1981.
- 20_ Marcel Roncayolo, *La Ville et ses territoires*, Paris : Gallimard, 1990
- 21_ Michel Autès, Rapport de conclusion au Colloque de l'I.F.R.E.S.I, *Villes , entreprises et société à la veille du 21 ème siècle*, « Restructuration socio-économique des villes et politiques publiques », Lille, mars 1994.
- 22_ Roncayolo, *La Ville et ses territoires*, p. 213.
- 23_ Autès, « Restructuration... ».
- 224_ Clara Cardia, *Ils ont construit New York : Histoire de la métropole au 19^{ème} siècle*, Genève : Georg Editeurs, 1987.
- 25_ Emmanuel Tobier, "Manhattan's Business District in the Industrial Age" dans Mollenkopf, *Power, Culture and Place*, pp. 77-105.
- 26_ Ibid., p. 79.
- 27_ Richard Sennett, *La Ville à vue d'oeil*, Paris : Plon, 1992, p.210.
- 28_ Keith Revell, « Regulating the Landscape : Real Estate Values, City Planning, and the 1916 Zoning Ordinance », et Marc Weiss, « Density and Intervention : New York's Planning Traditions » dans *The Landscape of Modernity*, David Ward & Olivier Zunz, eds., New York : Russell Sage Foundation, 1992, pp. 19 - 45 et 46 - 75.
- 29_ Elizabeth Blackmar, *Manhattan for Rent*, Ithaca : Cornell University Press, 1989.
- 30_ Jameson W. Doig, "Joining New York City to the Greater Metropolis: The Port Authority as Visionary, Target of Opportunity and Opportunist", dans Ward et Zunz, *The Landscape of Modernity*, pp. 76-105.
- 31_ Robert Fishman, « The Regional Plan and the Transformation of the Industrial Metropolis », dans Ward & Zunz, *The Landscape of Modernity*, pp. 106-125.
- 32_ Expression de Logan & Molotch, *Urban Fortunes*, p. 20.
- 33_ Richard Plunz, "Zoning and the New Horizontal City", dans *Planning and Zoning in New York City*, pp. 27-47.
- 34_ Robert Caro, *The Power Broker : Robert Moses and the Fall of New York*, New York : Vintage, 1975. Joel Schwartz, *The New York Approach*, Robert Moses, *Urban Liberals and Redevelopment of the Inner City*, Columbus : Ohio State University Press, 1993.
- 35_ Schwartz, *The New York Approach*.
- 36_ L'expression est empruntée à L.Ferguson et T.Clark dans *L'argent des villes*, Paris: Economica, 1988.
- 37_ Par référence à une tradition politique de coalition interracial mise en place dans les années 1960 lorsque les Noirs commencent à élire des maires noirs: sur ces stratégies électorales, cf. Browning, Marshall et Tabb, *Racial Politics in American Cities*, New York : Longman, 1990 et pour une comparaison entre New York et Los Angeles, Raphael

Sonenshein, *Politics in Black and White, Race and Power in Los Angeles*, Princeton: Princeton University Press, 1993, Chapitres 14-15-16.

38_ Kantor, « Dual City ».

39_ Boyer, *The City of Collective Memory*.

40_ *Board of Estimate of City of New York v. Morris* 489 US 688(1989)

41_ Le dossier juridique remonte à 1982, lors d'un premier procès devant un tribunal de l'Etat de New York, et a ensuite oscillé, avant d'atteindre la Cour Suprême, de tribunal d'Etat(District Court for the Eastern District of New York), en tribunal fédéral(Second Circuit): *Morris v.Board of Estimate* 551 F.Supp 652 E.D.N.Y (1982) ; 707 F.2d 687(2nd Cir.1983) ; 592 F.Supp. 1462 E.D.N.Y(1984) ; 647 F.Supp.1463 E.D.N.Y(1986) ; 831 F.2d 384(2nd Cir.1987).

42_ La structure gouvernementale existante était du type maire fort-conseil municipal faible. En pratique, les compromis s'effectuaient au sein du Board of Estimate où siégeaient, aux côtés du Maire, les présidents des cinq boroughs, le président du conseil municipal et le contrôleur des finances de la ville.

43_ Mollenkopf et Castells, " Is New York a Dual City?" in *Dual City*, pp. 399-418.