



La participation des citoyens dans les projets d'aménagement urbain à New York

Luc Journée

► To cite this version:

Luc Journée. La participation des citoyens dans les projets d'aménagement urbain à New York. Science politique. Université Paris IV Sorbonne, 2009. Français. NNT: . tel-01941191

HAL Id: tel-01941191

<https://theses.hal.science/tel-01941191>

Submitted on 30 Nov 2018

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

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

ÉCOLE DOCTORALE IV.
Civilisations, cultures, littératures et sociétés



**pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ PARIS IV
discipline : ÉTUDES ANGLOPHONES
présentée et soutenue publiquement par**

Luc JOURNÉ

le 27 mai 2009

LA PARTICIPATION DES CITOYENS DANS LES PROJETS D'AMÉNAGEMENT URBAIN À NEW YORK

Directrice de thèse : Mme Sophie BODY-GENDROT

JURY

Mme Sophie BODY-GENDROT,
Professeur à l'Université Paris IV – Sorbonne
M. Jacques CARRÉ, Professeur à l'Université Paris IV – Sorbonne
M. Thierry PAQUOT, Professeur à l'Université Paris XII – Val de Marne
M. Martin SCHAIN, Professeur à New York University

This dissertation is dedicated to the memory of J. Max Bond, Jr., (1935-2009), who was a great inspiration for this endeavor. His kindness and wisdom will always remain with me.

Remerciements / Acknowledgements

Je tiens à remercier les personnes suivantes / I would like to thank the following people :

Madame le Professeur Body-Gendrot, pour ses conseils, sa patience et son soutien.

Le Professeur Carré, le Professeur Paquot et le Professeur Schain pour leur intérêt et leurs conseils.

Ma femme Leila, mes parents et toute ma famille pour leur soutien, leur patience et leurs encouragements (Merci en particulier à Papa, Myriam, Priscille et Claire pour la relecture). Marian, Nadine, Stan, Kamila, Julie and Susie, for their support and their warm hospitality. Jean Bond, for her friendship, wisdom, advice and hospitality.

Dr. Julian Brash, Nik Kovac and Dr. August Carbonella for their friendship and advice. Devon, Diana, Chris and Rebekah.

Dr. Arielle Goldberg, Dr. John Mollenkopf, Dr. Tom Angotti, Dr. Marilyn Gittell, Dr. William Kornblum, Dr. Frances Piven, Dr. Ellen Posner and Dr. Susan Saegert, for their time and advice.

Merci aux membres du CEUMA pour leur écoute et leurs conseils, ainsi qu'à toute l'équipe de l'UFR d'anglais de Paris IV.

Special thanks to Dr. Gittell and the staff at the Howard Samuels Center, City University of New York, for welcoming me at the center.

Thanks to Rick Bell, Annie Kurtin, Ernie Hutton and all the organizers of the "Learning for Lower Manhattan" conference for giving me the opportunity to participate as a volunteer.

Merci au Pr Patrick Le Galès pour son accueil dans le séminaire Villes du CEVIPOF.

Many thanks to the faculty and staff at Memorial University of Newfoundland for welcoming me as one of their own students and letting me use their terrific library.

Special thanks to the organizers of the anthropology seminar at Memorial University for welcoming me as a guest speaker and for their encouraging feedback.

Merci à Martin Lussier pour sa relecture attentive.

Many thanks to all the people who were kind enough to answer my questions in the context of this research: Anthony Borelli, Marshall Brown, Meta Brunzema, James Caldwell, Steve Coleman, Abeni Crones, Danielle DeCerbo, Harvey Epstein, John Fisher, Frank Ford, Daniel Goldstein, Paul Goldstein, William Haas, Patti Hagan, Craig Hammerman, Aisha Hinton, Seth Johnson, Moira Keany, Anna Levin, Bertha Lewis, Marie Louis, Marina, Shabnam Merchant, Norman Oder, Ellen Oettinger, Robert Puca, John Raskin, Richard Ravitch, Tom Rogér, Joanna Rose, Petra Todorovitch, Scott Turner, Eileen Weingarten, Carl Weisbrod and David Yassky.

Thanks to all the friends who helped and encouraged me to carry out this research / Merci à tous les amis qui m'ont encouragé dans cette entreprise.

Luc Journée

Table des matières

Remerciements / Acknowledgements	3
Table des matières	4
Tables des figures et tableaux	8
Introduction	10
Chapitre 1. Rappels sur l'évolution historique de la participation politique aux États-Unis	17
1.1. Racines historiques de la démocratie participative	17
1.1.1. Racines européennes : les libertés anglaises	17
1.1.2. Racines américaines : égalité sociale et autonomie politique dans les colonies anglaises d'Amérique du Nord	18
1.1.3. Autonomie locale et participation dans la nouvelle république	20
1.1.4. Réformes de l'époque « progressiste »	24
1.2. Mouvements sociaux et démocratie participative dans les années 1950-60.....	28
1.2.1. Mouvement des droits civiques.....	28
1.2.2. Mobilisations dans les grandes villes du Nord.....	29
1.2.3. Mouvement étudiant et « démocratie participative ».....	31
1.2.4. « Guerre à la pauvreté », et « participation maximale possible »	33
1.3. Crise de la participation à la fin du XX^{ème} siècle ?.....	36
1.3.1. Déclin de la participation électorale et crise de la démocratie ?	36
1.3.2. Modes d'action diversifiés de la société civile	41
Chapitre 2. Problèmes des démocraties actuelles et potentiel de la démocratie participative	47
2.1. Problèmes des démocraties actuelles.....	47
2.1.1. La démocratie : un idéal toujours hors de portée	47
2.1.2. Problèmes du débat public	53
2.1.3. Problèmes de responsabilité des élus et des administrations publiques.....	56
2.1.4. Influence des inégalités économiques, sociales et culturelles sur le système politique	59
2.2. Diagnostics divergents relatifs aux problèmes de la démocratie... 65	
2.3. Réformes possibles du système représentatif	68

2.4. Procédures participatives	71
2.4.1. Objectifs de la participation	71
2.4.2. Typologie simplifiée des procédures de consultation et de participation	75
2.4.3. Critiques des procédures participatives.....	79
2.4.4. Potentiel des procédures participatives	82
 Chapitre 3. Politiques d'aménagement et mobilisations d'habitants à New York, 1945-2000.....	86
3.1. Rappels historiques concernant le développement de la ville de New York avant 1945.....	90
3.1.1. Développement du port et des activités industrielles.....	90
3.1.2. Immigration, croissance démographique et expansion territoriale	91
3.1.3. Activités de services et quartiers d'affaires	92
3.2. Les années 1945-75 : la rénovation urbaine au bulldozer et ses conséquences	94
3.2.1. Croissance démographique et mutations économiques de l'après-guerre	94
3.2.2. Politiques de rénovation urbaine	96
3.2.3. Mobilisations contre les politiques de rénovation urbaine.....	102
3.2.4. Impacts économiques et sociaux des politiques de rénovation urbaine	107
3.2.5. Lutte contre le déclin des <i>ghettos</i> dans les années 1960	114
3.2.6. Lutte contre l'embourgeoisement dans les années 1960-70	118
3.2.7. Difficultés économiques et crise fiscale.....	122
3.3. Les années 1975-2000 : une renaissance ambiguë.....	125
3.3.1. Retour de la croissance démographique et économique	125
3.3.2. Nadir et renaissance des <i>ghettos</i>	128
3.3.3. Poursuite des politiques d'incitation à la construction de bureaux et de logements de luxe.....	132
3.3.4. Embourgeoisement et crise du logement	139
 Chapitre 4. Trois projets d'aménagement à New York dans les années 2000.....	146
4.1. Reconstruction de Ground Zero dans Lower Manhattan	147
4.1.1. Occupation des sols dans Lower Manhattan	160
4.1.2. Attentats du 11 septembre 2001 et premières mesures	161
4.1.3. Préparation de la reconstruction du site	163
4.1.4. Échec des plans préliminaires de la Port Authority	170
4.1.5. Concours de design pour le site et pour le mémorial	173

4.1.6. Évolution du projet pour le site	178
4.1.7. Autres projets de revitalisation de Lower Manhattan	182
4.1.8. Impact de la société civile sur le projet.....	184
4.2. Projet des Hudson Yards dans le West Side de Manhattan	187
4.2.1. Occupation des sols dans le West Side et dans Hell's Kitchen South	197
4.2.2. Développement du projet des Hudson Yards.....	198
4.2.3. Contre-expertise et propositions alternatives de la société civile	203
4.2.4. Bataille politique relative au projet.....	207
4.2.5. Impact de la société civile sur le projet.....	213
4.3. Projet d'Atlantic Yards à Brooklyn	216
4.3.1. Évolution de l'occupation des sols à Brooklyn.....	231
4.3.2. Origines et développement du projet d'Atlantic Yards.....	234
4.3.3. Mobilisation contre le projet	237
4.3.4. Bataille politique	241
4.3.5. Bataille judiciaire	248
4.3.6. Impact de la société civile sur le projet.....	250
Chapitre 5. Apport et potentiel de la participation à New York.....	252
5.1. Validité des critiques de la société civile	252
5.1.1. Critiques de la stratégie de développement économique des pouvoirs publics	252
5.1.2. Critiques de l'impact des projets sur l'environnement et la qualité de vie	259
5.1.3. Lutte pour la préservation du capital social et culturel de ces quartiers	262
5.1.4. Autres enjeux symboliques et affectifs	269
5.1.5. Critique du recours abusif au pouvoir d'expropriation	272
5.1.6. Propositions alternatives	273
5.2. Problèmes du système représentatif new-yorkais.....	278
5.2.1. Interférences entre intérêts particuliers et intérêt général	278
5.2.2. Interdépendance économique et cohésion idéologique entre élites politiques et économiques.....	281
5.2.3. Contrepoids limité du pouvoir législatif	287
5.2.4. Couverture médiatique biaisée	289
5.2.5. Réélection de Roger Green et limites du système électoral	290
5.3. Limites et potentiel de la démocratie participative.....	292
5.3.1. Une participation impossible ?.....	292
5.3.2. Des citoyens incompetents ?	297

5.3.3. Obstructionnisme et Syndrome NIMBY ?	298
5.3.4. La participation, source d'instabilité politique ?	301
5.3.5. Cooptation des mobilisations de la société civile	303
5.3.6. Utilité des <i>community boards</i> ?	310
5.4. Réformes possibles du système new-yorkais	315
5.4.1. Remplacer les auditions publiques par des forums participatifs.....	315
5.4.2. Réforme des procédures d'élaboration des projets d'aménagement.....	317
5.4.3. Réforme des <i>community boards</i>	318
5.4.4. Questions de temps et de coût.....	320
Conclusion	322
Liste des Acronymes	327
Enquête de terrain : réunions et entretiens.....	328
Bibliographie	333

Tables des figures et tableaux

Figure 1 : Plan de l'agglomération new-yorkaise	86
Figure 2 : Les quartiers de Manhattan.....	87
Figure 3 : Les quartiers de Brooklyn.....	88
Figure 4: Plan des zones dévastées par la crise d'abandon des immeubles des années 1960-80	89
Figure 5 :Les quartiers de Lower Manhattan	147
Figure 6 : Le World Trade Center	148
Figure 7: Ground Zero après les attentats.	149
Figure 8: Listening to the City	150
Figure 9: Plans préliminaires de la Port Authority.....	150
Figure 10 : Projet de Daniel Libeskind	151
Figure 11 : Projet de l'équipe THINK	152
Figure 12 : Projet de Ground Zero (2008).....	153
Figure 13 : Plan du site (2006)	154
Tableau 1 : Programme du projet de Ground Zero	155
Tableau 2. Principaux acteurs impliqués dans le projet deGround Zero	156
Tableau 3 : Chronologie du processus de planification deGround Zero.....	157
Figure 14 : Vue aérienne du dépôt des Hudson Yards	187
Figure 15 : Photo satellite du West Side	188
Figure 16 : Projet du Department of City Planning pour les Hudson Yards.....	189
Figure 17: Plan du DCP pour les Hudson Yards.....	190
Figure 18 : Plan de la Hell's Kitchen Neighborhood Association pour le West Side.....	191
Figure 19 : Comparaison entre les densités des plans du DCP et de la HKNA	192
Figure 20 : Manifestation organisée par les syndicats en soutien au projet	192
Tableau 4 : Programme du projet des Hudson Yards.....	193
Tableau 5 : Principaux acteurs impliqués dans le projet du West Side.....	194
Tableau 6 : Chronologie du processus de planification du West Side	195
Figure 21 : Plan des quartiers entourant le site d'Atlantic Yards.....	216
Figure 22 : Vue aérienne du site d'Atlantic Yards	217
Figure 23 : Vue du site orientée vers l'ouest.....	218
Figure 24 : Freddy's Bar, menacé de démolition par le projet.....	218

Figures 25-28 : Immeubles menacés de démolition.....	219
Figures 29-31 : Plan de Forest City Ratner Company pour Atlantic Yards.....	221
Figures 32-33 : Manifestation contre le projet 11 juin 2006.....	222
Figure 34 : Banderole anti-stade et Williamsburg Savings Bank Building	223
Figure 35 : Manifestation en soutien au projet, 5 juin 2008	223
Figures 36-37 : Le plan UNITY	224
Tableau 7 : Programme du projet de FCRC pour Atlantic Yards	225
Tableau 8 : Principaux acteurs de la planification du projet d’Atlantic Yards	226
Tableau 9 : Chronologie des processus de planification du projet d’Atlantic Yards	227

Introduction

La notion de « démocratie participative » naît du constat des limites du système représentatif.¹ Dans les démocraties modernes, la délibération publique ayant pour objet la définition de l'intérêt général fait souvent place à la négociation à huis clos entre représentants d'intérêts particuliers.² Les élus ne représentent jamais de façon parfaitement adéquate ni les intérêts, ni les perspectives de l'ensemble de leurs électeurs, car ces derniers n'ont pas des intérêts et des perspectives unifiées et leurs représentants sont inévitablement influencés par leur perspective sociale et idéologique personnelle qui est souvent partielle et partielle.³ Les partis politiques jouent un rôle nécessaire dans l'organisation du débat public, mais ils constituent également un filtre entre les représentants et leurs électeurs : les calculs électoraux parasitent le débat de fond.⁴ Les différences de capital culturel entre groupes sociaux se traduisent par des inégalités politiques de fait, en dépit d'une égalité de droits théorique.⁵ Ces inégalités sont aggravées par l'influence de l'argent, qui s'immisce dans le système politique à travers le financement des partis politiques et le jeu des lobbies et des groupes d'intérêt (surtout aux États-Unis).⁶ Les administrations publiques ne peuvent compenser à elles seules les problèmes du système représentatif, d'autant qu'elles sont, elles aussi, susceptibles de se laisser détourner de la défense de l'intérêt général par leurs intérêts corporatistes et leur mode de fonctionnement bureaucratique.⁷ Tous ces problèmes se traduisent par un sentiment d'insatisfaction latent des citoyens par rapport à leurs dirigeants politiques.⁸

Pour tenter de corriger ces problèmes, quantité d'expériences ont été mises en œuvre aux États-Unis et dans d'autres pays depuis les années 1960, visant à impliquer directement les citoyens dans le débat public et la prise de décisions politiques. Parmi les procédures désignées par l'expression « démocratie participative », on peut notamment inclure les auditions publiques, les conseils de quartier, les conseils d'usagers des services publics tels

¹ Kramer 1972 ; Cook et Morgan, 1971

² Mansbridge, 1983; Barber, 2004 (1984); Sandel, 1996

³ Young, 2000

⁴ Gaxie dans Denis, 2006

⁵ Gaxie, 1978

⁶ Piven et Cloward, 2000 ; Mills, 1956

⁷ Kweit et Kweit, 1981 ; Rosanvallon, 2008

⁸ Gauchet dans Denis, 2006 ; Rosanvallon 2006

que les conseils d'école, les jurys ou forums citoyens et les systèmes de budget participatif.¹ Suivant les contextes, ces procédures participatives peuvent remplir une fonction d'aide à la décision ou bien de prise de décision conjointe (ou co-décision) entre citoyens et élus.²

Pour ses partisans, la démocratie participative peut générer les bénéfices suivants : permettre une résolution pacifique des conflits entre groupes et renforcer la cohésion sociale ; élargir et approfondir le débat public afin de permettre aux élus de prendre des décisions mieux informées ; améliorer le contrôle des citoyens sur leurs représentants ; compenser l'influence des intérêts économiques sur les décisions politiques ; et renforcer les compétences politiques des simples citoyens.³

Cependant, la notion de démocratie participative fait l'objet de nombreuses critiques. Les conservateurs la considèrent souvent comme une utopie menaçant l'efficacité et la stabilité du système politique.⁴ De leur point de vue, les citoyens n'auraient ni le temps, ni le goût, ni les compétences, ni les capacités nécessaires pour participer directement à la prise de décisions politiques.⁵ Les critiques de gauche notent, quant à eux, que les procédures de participation institutionnalisées sont souvent manipulées par les responsables politiques. Certains en concluent qu'il est plus efficace pour la « société civile »⁶ de s'en tenir à des stratégies d'action plus militantes.⁷ Les procédures de participation directe posent également problème en termes de représentativité et de légitimité des participants.

¹ Bevort, 2002 ; Gaudin, 2007 ; Blondiaux, 2008. L'expression « démocratie participative » peut référer alternativement à une conception générale de la démocratie ou à des procédures spécifiques. Sont parfois désignées sous l'appellation « démocratie participative » des procédures de démocratie directe telles que le référendum, l'initiative populaire ou le rappel (recall) des élus aux États-Unis. Nous ne nous y intéresserons que brièvement dans la présente étude. On peut également mentionner l'existence d'un phénomène connexe à la notion de démocratie participative : l'implication dans les mécanismes de « gouvernance » urbaine de représentants du secteur associatif, par la mise en place de partenariats entre acteurs publics, privés et associatifs pour la réalisation de projets ou la mise en œuvre de politiques. Comme le notent Y. Sintomer et L. Blondiaux (dans Denis, 2006), il est important de distinguer les notions de démocratie participative et de gouvernance. Sur les questions de gouvernance, voir Body-Gendrot, Carré et Garbaye, 2008

² Cook et Morgan, 1971

³ Kweit et Kweit, 1981 ; Berry, Portney et Thomson 1993

⁴ Moynihan, 1969 ; Pateman, 1970 ; (Pateman fait l'inventaire de ces critiques, mais ne les partage pas). Huntington, 1983

⁵ Pateman, 1970 ; Berry, Portney et Thomson 1993 ; Blondiaux, 2008

⁶ L'expression « société civile » désignait à l'origine (dans la philosophie de F. Hegel notamment) l'ensemble des institutions intermédiaires entre la famille d'un côté et l'État de l'autre, ce qui signifie qu'elle incluait les entreprises. Aujourd'hui on emploie souvent l'expression société civile pour désigner les citoyens et les associations en ce qu'ils se distinguent de l'État d'une part, et des acteurs économiques d'autre part. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'emploi de l'expression « société civile » dans cette thèse. Comme nous le verrons plus loin, la division de la société en trois secteurs, public, privé, et société civile, n'est pas tranchée dans la réalité, mais elle est néanmoins utile sur le plan conceptuel. Pioline, 1998 ; Edwards, 2005

⁷ Bertheleu et Neveu dans Denis, 2006. ; Dagnino, dans Neveu, 2007.

Depuis soixante ans, les politiques d'aménagement urbain sont au centre du débat sur la démocratie participative. Après la Deuxième Guerre mondiale, la plupart des villes américaines se sont lancées dans de vastes opérations de rénovation de leurs centres-villes qui consistaient à raser des quartiers industriels et résidentiels populaires afin de faciliter la modernisation des infrastructures routières et l'expansion des quartiers d'affaires. Ces opérations entraînaient souvent le déplacement forcé de milliers de personnes et visaient presque systématiquement les quartiers habités par les minorités noires et hispaniques. Elles ont donc suscité des mouvements d'opposition populaires de plus en plus vigoureux.¹ La ville de New York a été le théâtre de certaines des batailles les plus mémorables contre les projets de rénovation urbaine de cette période, ainsi que d'initiatives précoces dans le domaine de la démocratie participative.² Dès 1959, une association de quartier du Lower East Side de Manhattan a entrepris de concevoir son propre plan alternatif pour la rénovation du quartier, et après de longs efforts elle est parvenue à convaincre la municipalité de le mettre en œuvre.

À la même époque, les Noirs se mobilisaient en masse pour mettre fin à la ségrégation et à l'exclusion politique dont ils étaient victimes.³ Dans les années 1960, ces deux phénomènes ont convergé dans les grandes villes américaines qui ont été secouées par des mouvements sociaux explosifs.⁴ C'est à cette époque que s'est popularisée la notion de « démocratie participative ». Les militants de la « Nouvelle Gauche » voulaient transformer le système politique qu'ils jugeaient trop bureaucratique et centralisé, tandis que le Mouvement des droits civiques dénonçait les pratiques discriminatoires des administrations publiques et réclamait le « contrôle communautaire » des politiques publiques au niveau des quartiers.⁵

Pour apaiser ces mouvements sociaux, les pouvoirs publics ont tenté différentes expériences de décentralisation et de participation dans les années 1960, impliquant les habitants des quartiers dans la prestation de services sociaux, la réalisation de projets de rénovation urbaine et la gestion du système éducatif primaire et secondaire.⁶ Mais la mise en œuvre de ces politiques a rencontré de fortes résistances de la part des administrations municipales. De surcroît, elles ont souvent bénéficié d'un soutien limité de la part des élus qui les avaient créées. L'objectif principal était d'étouffer les mouvements de protestation, mais pas nécessairement de modifier en profondeur l'équilibre des pouvoirs entre groupes sociaux.⁷

¹ Caro, 1975 (1974); Mollenkopf, 1983; Lawson et Naison, 1986 ; Schwartz, 1993.

² Caro, 1975 (1974) ; Lawson et Naison, 1986 ; Schwartz, 1993

³ Morris, 1986.

⁴ Fainstein et Fainstein, 1974; Piven et Cloward, 1979; Body-Gendrot, 1993; Warren, 2001

⁵ Miller, 1987; Aronowitz, 1996

⁶ Body-Gendrot, 1993; Pecorella, 1994

⁷ Arnstein, 1969; Greenstone et Peterson, 1973; Jackson, 1993; Gregory, 1998

Ces structures de participation ont rapidement vu leur autonomie circonscrite et elles ont eu un impact limité, à la fois en termes de mobilisation des citoyens et d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers défavorisés.

En dépit de l'échec relatif de ces premières tentatives, le droit des simples citoyens à être consultés sur les questions qui les affectent directement s'est imposé durablement.¹ En outre, au cours des années 1970-80, de nouveaux modèles de consultation ont été mis au point, baptisés « jurys citoyens », « conférences de consensus » ou « sondages délibératifs », dont l'objectif était de permettre l'éclosion d'une véritable délibération publique, plus ouverte et plus approfondie.² À New York, durant ces deux décennies, les obligations légales de consultation des citoyens préalables à la mise en œuvre de politiques publiques se sont multipliées et le système de conseils de quartier instauré dans les années 1950 a continué de se développer.³ Malgré ces avancées, les projets d'aménagement destinés à faciliter l'expansion des quartiers d'affaires et l'embourgeoisement des quartiers résidentiels ont continué de susciter des mouvements d'opposition importants.⁴

L'expression « démocratie participative » était quelque peu passée de mode dans les années 1970-80, mais elle a fait un retour sur la scène internationale à la fin des années 1990 avec l'émergence du mouvement alter-mondialiste, qui mettait en exergue le budget participatif de la ville de Porto Alegre au Brésil. Ce système permettait aux simples citoyens de participer à l'élaboration du budget municipal, afin de créer un contre-pouvoir au conseil municipal qui était gangrené par le clientélisme et la corruption.⁵ Les procédures de participation et de consultation des citoyens se sont également multipliées dans d'autres pays, notamment en Europe et en Amérique latine. En France, par exemple, l'opposition suscitée par certains grands projets d'aménagement a conduit le Gouvernement à définir de nouvelles procédures de consultation préalables à la mise en œuvre de tels projets et à créer la Commission Nationale du Débat Public.⁶ À New York, la démocratie participative a été remise à l'ordre du jour avec l'organisation d'un forum participatif dans le cadre de la reconstruction du site du World Trade Center, détruit par les attentats du 11 septembre 2001. Il était donc opportun de revenir sur les différentes significations de cette notion, de se pencher sur les pratiques qu'elle recouvre dans une ville qui en est l'un des berceaux, et d'évaluer le potentiel qu'elle représente pour améliorer les démocraties actuelles.

¹ Kweit et Kweit, 1981; Berry, Portney, Thomson et 1993

² Fishkin, 1997. Callon, Lascoumes et Barthe, 2001 ; Sintomer, 2007 ; Blondiaux, 2008

³ Pecorella, 1994 ; Berry, Portney et Thomson, 1993

⁴ Fainstein, 2001

⁵ Gret et Sintomer, 2002 ; Gaudin 2007 ; Sintomer, 2007.

⁶ Bevort, 2002; Sintomer, 2007; Blondiaux, 2008

L'objectif de cette thèse consiste en premier lieu à mesurer l'impact et le potentiel des mobilisations de la société civile et des procédures de participation institutionnalisées sur les politiques d'aménagement urbain à New York. En d'autres termes, nous chercherons à établir si les différentes formes de participation qui ont cours dans cette ville atteignent les objectifs présentés plus haut. Enrichissent-elles le débat public ? Améliorent-elles la qualité des projets ? Renforcent-elles la cohésion sociale et la culture démocratique des New-yorkais ? Permettent-elles de compenser les inégalités politiques entre classes sociales ? L'une des questions sous-jacentes consistera également à tenter de déterminer quels progrès ont été accomplis depuis l'émergence de la notion de démocratie participative dans les années 1960.

Pour répondre à ces questions, nous commencerons par identifier les racines historiques de la notion de démocratie participative dans le système politique américain. Nous décrirons les atouts de ce système (en particulier l'attachement à l'autonomie locale et à l'initiative citoyenne), mais aussi ses faiblesses structurelles (influence de l'argent et du clientélisme sur le système représentatif) et nous offrirons un rapide aperçu des différents mouvements de réforme et de lutte sociale ayant conduit à l'émergence de la démocratie participative. Dans un deuxième chapitre, nous présenterons le débat théorique actuel sur les limites de la démocratie représentative et sur le potentiel de la démocratie participative. Le chapitre 3 introduira les études de cas, en analysant l'évolution du processus d'élaboration des politiques d'aménagement à New York depuis les années 1950. Cette étude diachronique montrera que les promoteurs exercent depuis longtemps une influence importante et problématique sur les politiques d'aménagement à New York et que les mobilisations très dynamiques de la société civile ne sont parvenues qu'en partie à compenser cette influence. Le chapitre 4 présentera le processus d'élaboration de trois projets d'aménagement à New York dans les années 2000 : le projet de reconstruction du site du World Trade Center, dans Lower Manhattan, un projet de construction d'un stade et d'un nouveau quartier d'affaires dans le West Side de Manhattan baptisé Hudson Yards, et un projet de construction d'un stade et d'un complexe de tours résidentielles dans le centre de Brooklyn connu sous le nom d'Atlantic Yards. Le chapitre 5 tentera d'analyser les problèmes du système politique new-yorkais révélés par ces trois projets et de tirer des conclusions quant au potentiel de la démocratie participative.

Cette étude nous amènera à conclure que la société civile new-yorkaise est très mobilisée, très efficace et qu'elle a beaucoup à apporter, mais que du fait de l'étroitesse des liens entre les pouvoirs publics et les promoteurs immobiliers, son impact sur les politiques

d'aménagement demeure limité. Les relations entre les pouvoirs publics et la société civile dans le cadre de l'élaboration de projets d'aménagement fonctionnent parfois de manière très positive, mais le plus souvent, elles sont caractérisées par le conflit, la manipulation et la cooptation. Comme nous le verrons, les limites du fonctionnement des procédures participatives à New York ne signifient pas pour autant que le principe de participation soit vain ou utopique. Aussi, après avoir souligné le potentiel que recèle la société civile new-yorkaise, nous nous pencherons sur la question de savoir comment améliorer les processus d'élaboration des projets d'aménagement.

Le choix des trois projets qui font l'objet de nos études de cas repose sur plusieurs critères. En premier lieu, il s'agit certainement des trois projets les plus ambitieux proposés à New York dans les années 2000. De surcroît, ils sont chacun assez exceptionnels, compte tenu des circonstances de leur naissance, du processus d'élaboration et d'approbation auquel ils ont été soumis et de l'ampleur de la mobilisation qu'ils ont suscitée. Enfin, ils présentent des cas de figures complémentaires, susceptibles d'offrir un panorama assez complet de la façon dont les décisions en matière d'aménagement urbain sont prises à New York.

J'ai commencé à m'intéresser aux mobilisations de citoyens à New York dans le cadre d'un DEA d'anglais, soutenu à la Sorbonne (Paris IV) en juin 2003 ; il portait sur l'implication des citoyens dans les associations de logement dans cette ville. Dans le cadre de cette première recherche, j'ai effectué un voyage de trois semaines en janvier 2003, au cours duquel j'ai mené des entretiens avec des employés d'associations de logement et de conseil aux locataires dont certains sont cités dans cette thèse. C'est notamment lors de l'un de ces entretiens que j'ai pris connaissance de la mobilisation relative au projet du West Side. Pour ma recherche de thèse, j'ai effectué quatre autres séjours à New York, au cours des étés 2004, 2005, 2007 et 2008, soit un total de neuf mois sur place.

Lors de ces séjours, j'ai assisté à quatre auditions publiques, à des réunions de quatre des *community boards* concernés par les trois projets, à des réunions d'agences publiques telles que la Lower Manhattan Development Corporation et la City Planning Commission, à des débats politiques entre élus locaux, à des conférences de presse organisées par des élus ou des associations, à des réunions d'associations et à des événements de collecte de fonds. Mon travail d'observation a parfois pris une dimension presque participante, lors de certaines réunions d'associations ou lorsque j'ai accompagné une personne qui collectait des signatures pour une candidate à une élection locale. J'ai effectué des entretiens avec des membres de

nombreuses associations, avec des représentants d'administrations publiques avec un conseiller municipal et les assistants de plusieurs autres élus locaux. J'ai également pris des notes lors de certaines conversations plus informelles que j'avais eues avec différents participants aux événements auxquels j'ai assisté. J'ai eu la chance de pouvoir m'entretenir avec différents professeurs et collègues doctorants new-yorkais, de participer en tant qu'organisateur bénévole à une conférence de trois jours sur la reconstruction de Ground Zero, organisée par l'American Institute of Architects en septembre 2004, et d'assister à plusieurs autres conférences sur le sujet.

J'ai complété les données de cette enquête de terrain par l'étude des documents relatifs aux trois projets publiés par les pouvoirs publics, les promoteurs, les associations et autres institutions concernées, par "l'épluchage" de la presse locale, des nombreux livres consacrés à la reconstruction de Ground Zero, de deux brillantes thèses de doctorat consacrées l'une au projet de Ground Zero, l'autre au projet du West Side, d'un film documentaire remarquable sur le projet d'Atlantic Yards ainsi que des innombrables ressources disponibles sur internet : sites des administrations publiques, sites d'associations, blogs et forums de discussion.

Mais avant de nous pencher sur les résultats de cette enquête de terrain, il convient de rappeler brièvement les origines de la démocratie participative aux États-Unis.

Chapitre 1. Rappels sur l'évolution historique de la participation politique aux États-Unis

La notion de démocratie participative est ancrée dans la tradition politique américaine, dans les spécificités d'un système dans lequel l'autonomie du gouvernement local et l'implication directe des citoyens dans la vie politique ont joué un rôle important depuis l'établissement des premières colonies. La notion de démocratie participative est également liée à une vision de la démocratie comme processus inachevé, comme système en constante évolution qui a besoin d'être amélioré. Pour ces raisons, cette étude commence par un bref rappel du développement historique de la participation démocratique en Amérique.

1.1. Racines historiques de la démocratie participative

1.1.1. Racines européennes : les libertés anglaises

Quand la colonisation anglaise en Amérique a débuté en 1607, le système politique britannique était dans une période de transition entre monarchie féodale et monarchie constitutionnelle.¹ Certains droits fondamentaux des individus avaient été établis légalement assez tôt (avec la Grande Charte de 1215) dans le royaume d'Angleterre. Au cours du Moyen-Âge, la croissance de la puissance économique de la bourgeoisie marchande s'est traduite par l'avènement progressif du Parlement. La Réforme protestante a également joué un rôle clé dans l'avènement d'une monarchie constitutionnelle. En mettant l'accent sur une relation personnelle directe avec Dieu, la Réforme remettait en cause l'autorité de la hiérarchie religieuse, mais aussi celle de la Couronne. Au XVII^{ème} siècle, des conflits de plus en plus fréquents ont opposé le Parlement, dominé par la bourgeoisie protestante non-conformiste, à la Couronne, qui se sont traduits par la victoire du Parlement lors de la Révolution Glorieuse de 1688-89. La monarchie constitutionnelle qui s'est établie en 1689 était encore loin d'être démocratique : la Couronne et l'aristocratie contrôlaient encore l'essentiel du pouvoir politique, et la participation politique était réservée à une petite fraction de la population. Néanmoins, les sujets britanniques, en Angleterre, mais également dans les colonies

¹ Mc Dowall, 2006

d'Amérique, jouissaient de libertés qui faisaient l'envie du reste de l'Europe, et qui constituaient une composante fondamentale de leur identité nationale naissante.¹

1.1.2. Racines américaines : égalité sociale et autonomie politique dans les colonies anglaises d'Amérique du Nord

- Hiérarchies sociales moins marquées

Dès le départ, les inégalités sociales ont été moins marquées dans les colonies américaines que dans la métropole britannique.² Comme le remarquait A. de Tocqueville, ce sont rarement les riches qui s'exilent, et la grande majorité des colons étaient issus des catégories populaires de la population.³ Surtout, l'accès à la propriété était plus ouvert dans le Nouveau Monde. Par ailleurs, la vie dans un environnement sauvage plaçait les colons à un niveau d'égalité plus radical : l'égalité devant les forces de la nature. Les hiérarchies sociales préexistantes n'avaient plus la même valeur dans un environnement aussi différent.

Un autre facteur a contribué à l'établissement de relations sociales différentes dans les colonies de la Nouvelle Angleterre : la religion protestante. Comme nous l'avons déjà mentionné, la théologie protestante remettait fondamentalement en cause les hiérarchies religieuses, ce qui avait des implications en termes de hiérarchies sociales. Pour les puritains qui ont fondé les colonies de Nouvelle-Angleterre, la distinction qui comptait le plus était celle qui séparait les élus de Dieu du reste de l'humanité.⁴

Ceci étant, les sociétés coloniales étaient loin d'être complètement égalitaires. Dans les colonies de Nouvelle Angleterre, par exemple, les femmes et les non-puritains étaient complètement exclus du système politique et les puritains exerçaient un contrôle social étroit sur l'ensemble de la société. De surcroît, la stratification économique s'est rapidement accentuée dans les colonies. Elle était moins marquée dans les colonies de Nouvelle-Angleterre, où une large majorité de la population s'adonnait à l'agriculture vivrière (une classe de marchands aisés s'est néanmoins développée au cours de cette période). En Virginie et dans les colonies du sud, c'est l'agriculture commerciale (le tabac, l'indigo et le riz) qui s'est rapidement imposée comme activité économique principale, et ce système économique a engendré des inégalités économiques très importantes. Une minorité de planteurs a pris le

¹ Foner, 1998, p. 5

² Foner, 1998, p. 9-12

³ Tocqueville, 1986 (1835-40), Tome 1, chapitre 2

⁴ Daassa, 1997 ; Norton, Katzman et al, 1996, chapitre 2

contrôle des meilleures terres, et s'est enrichie aux dépens de la grande majorité de la population, qui restait cantonnée dans la pauvreté.¹ En outre, le développement du système esclavagiste a donné une nouvelle dimension aux inégalités sociales dans les colonies américaines. Cela étant, « à l'époque de la Révolution, plus de la moitié de la population masculine non-esclave était composée de paysans propriétaires ».²

- Autonomie de gouvernement et participation politique

Du fait de la distance qui les séparait de la métropole, les colonies anglaises d'Amérique ont rapidement connu un degré significatif d'autonomie politique.³ En Virginie, le roi avait accordé les pleins pouvoirs sur un vaste territoire à la compagnie privée qui avait financé le projet de colonisation. Au départ, les propriétaires de cette compagnie confiaient l'autorité politique dans la colonie au seul gouverneur, qui gouvernait de manière très autoritaire. Mais les conditions de vie dans la colonie ont été extrêmement difficiles au départ, et pour apaiser le mécontentement des colons et tenter d'en attirer de nouveaux, les propriétaires de la compagnie ont dû rapidement se résoudre à créer une assemblée comprenant des représentants élus par les colons et chargée d'établir des lois pour la colonie. C'est ainsi qu'est née la Chambre des bourgeois de Virginie, en 1619, onze ans seulement après la fondation de la colonie.

Les protestants séparatistes qui ont fondé la deuxième colonie anglaise sur le continent nord-américain, le Massachusetts, ne reconnaissaient pas l'autorité religieuse du roi d'Angleterre, et étaient venus s'installer dans le Nouveau Monde pour échapper aux persécutions de la Couronne. Ils n'ont donc pas hésité à établir un contrat politique, connu sous le nom de Mayflower Compact, qui les unissait les uns aux autres dans un système d'auto-gouvernement indépendant de la monarchie. Par la suite les colons du Massachusetts ont reconnu la souveraineté du roi d'Angleterre sur leur colonie, mais au niveau local, le gouvernement a continué d'être administré par les communautés religieuses puritaines dans lesquelles les décisions étaient prises de façon collégiale par tous les hommes adultes membres de la congrégation.⁴

¹ Norton, Katzman et al., 1996. chapitre 2 ; Zinn, 1999, p. 41-42

² Foner, 1998, p. 11

³ Chaib, 2005 ; Norton, Katzman et al., 1996, chapitre 3

⁴ Daassa, 1997 ; Chaib, 2005

Les treize colonies anglaises qui se sont créées sur le continent américain ont toutes rapidement obtenu du roi ou de leur propriétaire le droit d'organiser une assemblée législative et judiciaire dont une partie au moins des membres étaient élus. Dans toutes les colonies, le suffrage était limité par des critères religieux et / ou des critères de richesse, et le degré de participation des colons à ces élections variait. Elle était beaucoup plus limitée dans les colonies du Sud, où l'élite des planteurs exerçait une emprise ferme sur les assemblées coloniales et contrôlait également la politique locale, qu'en Nouvelle-Angleterre, où la politique locale était gérée par des assemblées villageoises. Le degré d'autonomie de ces assemblées coloniales était limité : le gouverneur, nommé par le roi ou le propriétaire, détenait un droit de veto sur le législatif. Néanmoins, ces assemblées pouvaient influencer les décisions des administrateurs de la Couronne en refusant de leur verser leur salaire.¹

1.1.3. Autonomie locale et participation dans la nouvelle république

Au cours du XVIII^{ème} siècle, les treize colonies ont beaucoup prospéré, mais les marchands et les propriétaires terriens se sentaient injustement freinés dans leurs entreprises économiques par les restrictions commerciales établies par la Couronne, et par des droits de douane qu'ils jugeaient trop élevés. Dans les années 1760-70, les colons américains ont commencé à résister de plus en plus ouvertement aux nouvelles taxes instaurées par la Couronne, en reprenant à leur compte un slogan popularisé en Angleterre lors de la Révolution Glorieuse du siècle précédent : « pas d'imposition sans représentation ». Fait bien connu, la décision de la Couronne de défendre son autorité par la force a déclenché une guerre entre la Grande-Bretagne et ses colonies américaines et a conduit ces dernières à déclarer leur indépendance en 1776.

- Définition des limites du pouvoir du gouvernement fédéral

Comme à l'époque de la Révolution Glorieuse, la question qui préoccupait le plus les Pères fondateurs de la République américaine portait sur la protection des droits individuels contre les abus potentiels du gouvernement. De manière générale, les Américains avaient peu confiance dans le Gouvernement, et ils étaient convaincus de l'adage selon lequel le meilleur

¹ Norton, Katzman et al, 1996, chapitre 3

gouvernement est celui qui gouverne le moins.¹ Cette méfiance était particulièrement marquée à l'égard du gouvernement fédéral qui, parce qu'il était plus éloigné des citoyens, était le plus susceptible d'abuser de son pouvoir. Les Pères fondateurs ont donc tout d'abord rédigé des Articles de Confédération, qui accordaient peu de pouvoir au gouvernement fédéral. Mais il s'est vite avéré que ce système ne permettait pas au gouvernement de régler les problèmes économiques et financiers de la nation (le gouvernement fédéral et les États fédérés s'étaient beaucoup endettés pendant la guerre d'Indépendance). Certains dirigeants du Congrès fédéral, en particulier Alexander Hamilton, ont milité en faveur d'un nouveau système permettant au gouvernement fédéral d'acquérir une certaine indépendance financière et de mener une politique étrangère cohérente. Finalement James Madison a trouvé un moyen de concilier l'accroissement de la capacité d'action du gouvernement et la prévention des risques de dérive autoritaire : en s'inspirant de l'analyse du système politique anglais par le philosophe français Montesquieu, Madison a élaboré une constitution dans laquelle les institutions incarnant les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire seraient largement indépendantes les unes des autres et se contrôleraient mutuellement, comme on le sait. Après d'intenses débats, la constitution a finalement été approuvée par les treize États, mais seulement après que Madison et Hamilton eurent accepté d'associer à cette constitution une charte des droits inspirée de celle du parlement britannique.

Le débat idéologique entre les Fédéralistes, c'est-à-dire les partisans d'un gouvernement fédéral fort, emmenés par Alexander Hamilton et John Adams, et les Républicains-Démocrates, partisans d'un gouvernement fédéral limité, à la tête desquels se trouvait Thomas Jefferson, s'est prolongé au delà de la ratification de la constitution. Le système qui s'est mis en place au fur et à mesure était un compromis entre ces deux visions.² D'un côté, Hamilton a réussi à mettre en œuvre une politique économique nationale, avec l'établissement d'un droit de douane fédéral, la création d'une banque nationale et le financement de grands travaux. De l'autre, le système américain est quand même resté relativement décentralisé : l'armée fédérale, par exemple, était assez faible ; la sécurité, le maintien de l'ordre, et la justice étaient organisés au niveau des États et au niveau local. Au delà de son caractère décentralisé, le système américain était remarquable par le fait que les divers niveaux de gouvernement étaient moins impliqués dans différents aspects de la vie sociale que dans d'autres pays. Au cours de sa visite des États-Unis dans les années 1830, le

¹ Une idée défendue par Jefferson

² Norton, Katzman et al, (1996, chapitre 8) concluent que c'est la vision jeffersonnienne qui a prévalu sur celle des Fédéralistes, mais je préfère quant-à-moi parler d'un compromis. Sandel 1996, chapitre 5

Français Alexis de Tocqueville a été frappé par la faiblesse des administrations publiques aux États-Unis et par la richesse de la vie associative, écrivant ceci : « Partout où, à la tête d'une entreprise nouvelle vous voyez en France le gouvernement et en Angleterre un grand seigneur, comptez que vous apercevrez aux États Unis une association ».¹

- Droit de vote et égalité politique

Outre la question des limites du pouvoir du gouvernement, les Pères fondateurs de la nouvelle république étaient confrontés au difficile problème du suffrage. En 1762, Jean-Jacques Rousseau, dans son *Contrat Social*, avait poussé plus loin sur le plan théorique le principe de consentement des gouvernés, en affirmant qu'un système politique n'était légitime que dans la mesure où il assurait l'égalité politique de tous les citoyens.² La Révolution américaine avait été menée par des grands propriétaires et les marchands, soit l'élite économique des colonies. La société coloniale américaine n'était pas exempte de tensions entre ces élites et la masse des classes populaires, dont la situation économique était précaire. La plupart de ces Pères n'était pas favorables à une participation active des classes populaires à la politique, car ils craignaient qu'une telle implication ne conduise à une remise en cause du partage des richesses. En outre, les Pères fondateurs, dont bon nombre étaient avocats, étaient, pour beaucoup, persuadés que les classes populaires n'avaient pas les compétences nécessaires pour apporter une contribution positive au système politique. Malgré tout, les bourgeois révoltés avaient besoin du soutien des classes populaires pour vaincre la Couronne britannique, ce qui les conduisait à adopter une rhétorique parfois radicalement démocratique, dont l'exemple le plus frappant est la Déclaration d'Indépendance, rédigée par Thomas Jefferson, qui affirme d'emblée que « les hommes naissent libres et égaux ».³

La plupart des Pères fondateurs étaient opposés au principe du suffrage universel, mais ils n'étaient pas tous du même avis au sujet de la proportion de citoyens à qui il convenait d'accorder le droit de vote. Certains dirigeants, tels Thomas Jefferson et Thomas Paine, étaient favorables à ce que le montant des biens nécessaire à l'obtention du droit de vote soit peu élevé, car ils pensaient que la sagesse politique n'était pas l'apanage des classes aisées,

¹ Tocqueville 1986 (1835-40), Tome 1, chapitre 5, au sujet de la faiblesse de l'administration, Tome 2, chapitre 5, pour la citation

² Rousseau, 2008 (1762), p. 36 : « Si l'on recherche en quoi consiste précisément le plus grand bien de tous, qui doit être la fin de tout système de législation, on trouvera qu'il se réduit à deux objets principaux, la liberté et l'égalité : la liberté, parce que toute dépendance particulière est autant de force ôtée au corps de l'État ; l'égalité, parce que la liberté ne peut subsister sans elle ».

³ Norton, Katzman, et al, 1996 chapitre 6

mais qu'au contraire elle était plus commune parmi les petits propriétaires agriculteurs indépendants. D'autres, comme John Adams, avaient une vision plus aristocratique des compétences politiques, et ils étaient convaincus que le suffrage devrait être limité aux personnes instruites. Le débat n'a pas été tranché au niveau fédéral, car la constitution laissait aux États la responsabilité de définir le mode de sélection de leurs représentants.¹

Au départ, le suffrage dans tous les États était limité aux propriétaires, mais ce système s'est rapidement démocratisé pour les hommes blancs : la valeur des biens nécessaire à l'obtention du droit de vote a été progressivement abaissée jusqu'à l'établissement du suffrage universel pour ceux-ci dans la plupart des États au cours de la première moitié du XIX^{ème} siècle. Les États ont également progressivement adopté un suffrage direct pour l'élection des représentants au Congrès fédéral. Les États de l'Ouest, où les hiérarchies sociales étaient moins ancrées, ont été les premiers à effectuer ces changements. Ainsi, quand le français A. de Tocqueville a visité les États-Unis en 1830, il a découvert un pays où la démocratie était sous bien des aspects plus avancée que partout ailleurs dans le monde, où des assemblées de villages prenaient les décisions au niveau local, où l'implication dans les partis politiques et la participation aux élections étaient très élevées, où des jurys composés de simples citoyens s'octroyaient une large latitude pour interpréter les lois.²

Ceci étant, la démocratisation rapide des institutions politiques américaines dans les années qui ont suivi la Révolution s'est limitée aux hommes blancs. Les Indiens, les Noirs et les femmes en étaient exclus. Une proportion importante des Pères fondateurs étaient des planteurs qui devaient leur fortune au système esclavagiste. Ainsi, la plupart des signataires de la Déclaration d'Indépendance, y compris Jefferson lui-même, étaient favorables au maintien de ce système. La contradiction flagrante entre les principes de la Déclaration d'Indépendance et l'existence du système esclavagiste n'a pas échappé à tous : le développement de l'idéologie et de la rhétorique démocratique au moment de la Révolution a donné naissance au mouvement anti-esclavagiste, et la plupart des États du Nord, dont l'économie ne dépendait pas de l'esclavage, l'ont aboli dans les années qui ont suivi l'indépendance. Mais les Pères fondateurs ont choisi le statu quo, et la constitution fédérale a entériné le système esclavagiste. Plus de quatre-vingts ans se sont donc écoulés avant l'abolition de l'esclavage dans les États du Sud, et plus de cent-quatre-vingts avant que les Noirs n'obtiennent réellement leurs droits politiques.³

¹ Norton, Katzman, et al., 1996, chapitre 6

² Foner, 1998, p.51-52 ; Sintomer, 2007, p. 85

³ Norton, Katzman et al., 1996, chapitre 7

1.1.4. Réformes de l'époque « progressiste »

- Inégalités économiques, clientélisme et corruption

L'établissement progressif du suffrage universel pour les hommes blancs n'a pas conduit à une remise en question radicale des hiérarchies sociales et du partage des richesses.¹ Dans les villages de Nouvelle-Angleterre, où régnait une certaine égalité de conditions, le système politique fonctionnait plutôt bien. Mais dans les parties du pays où les inégalités économiques étaient plus prononcées, le système fonctionnait de façon beaucoup plus clientéliste. Les élus recueillaient les votes des classes populaires en jouant de leur appartenance ethnique ou raciale, et en leur offrant des aides matérielles modestes, mais ils n'effectuaient pas les réformes de fond nécessaires à l'amélioration de leur condition, parce qu'ils dépendaient des élites économiques pour le financement de leurs carrières politiques. Outre le clientélisme, la corruption était répandue à tous les niveaux de gouvernement.

Dans le Sud, le système politique était aux mains des riches planteurs qui récoltaient le soutien des classes populaires blanches en exacerbant leur racisme et leur peur de la révolte des Noirs ou de l'ingérence des gens du Nord.² Dans l'Ouest, les gouvernements des villes et des États qui se sont créés dans la deuxième partie du XIX^{ème} siècle étaient souvent à la solde des compagnies de chemins de fer qui amassaient des fortunes grâce à la spéculation immobilière.³ Dans les villes du Nord-Est, dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, des machines politiques à base ethnique ont pris le contrôle de nombreuses municipalités. Les élus locaux procuraient des emplois publics ou des services sociaux aux communautés d'immigrants irlandais, puis italiens et juifs d'Europe de l'Est qui sont arrivés très nombreux à cette époque ; en échange, ces derniers leur apportaient leur soutien électoral. Fait bien connu, ce système a favorisé l'intégration économique et politique de nombreux immigrants, mais ces machines étaient aussi fortement corrompues : leurs dirigeants détournaient des sommes considérables pour leur enrichissement personnel, et celui de leurs associés dans les milieux d'affaires. En outre, les machines politiques n'apportaient pas des solutions efficaces aux problèmes rencontrés par les municipalités, dont la population augmentait à vitesse accélérée, par exemple dans les domaines de l'hygiène publique, de la sécurité ou de l'urbanisme, étant

¹ Zinn, 1999, p. 218

² Zinn, 1999, p. 206

³ Goebel, 2002

donné qu'elles sélectionnaient les employés municipaux en fonction de leur fidélité politique plutôt que de leur compétence.¹

Du fait du clientélisme et de l'influence des élites économiques sur le système politique, la part du lion des immenses richesses générées par l'expansion territoriale du pays et par la révolution industrielle a été accaparée par une petite partie de la population. Les terres de l'Ouest prises aux Indiens par la conquête étaient la principale source de revenus du gouvernement fédéral. Plutôt que de les vendre directement aux colons blancs qui se portaient volontaires toujours plus nombreux pour les mettre en exploitation, le gouvernement fédéral les a généralement cédées à des banques ou à des compagnies de chemin de fer qui les revendaient ensuite à crédit aux colons, effectuant des plus-values considérables. Les capitalistes ont aussi bénéficié des largesses du gouvernement à l'occasion de la guerre civile de 1861-65, qui a donné un élan important au développement de l'industrie. Des fortunes sans précédent ont été amassées à cette époque, tandis qu'au bas de l'échelle économique, les conditions de vie restaient généralement très dures. Les petits agriculteurs étaient souvent très endettés et subissaient la pression des intermédiaires commerciaux, en particulier des compagnies de chemin de fer. Dans les mines et les usines, les conditions de travail étaient éreintantes et dangereuses.²

- Mouvements ouvrier, populiste et progressiste

Les classes populaires se sont mobilisées pour lutter contre l'oppression dont elles étaient victimes, avec de plus en plus d'opiniâtreté dans les dernières décennies du XIX^{ème} siècle.³ Dans l'industrie, ouvriers et mineurs ont commencé à créer des syndicats, pour obtenir des améliorations de leurs conditions de travail. Leurs grèves ont souvent été réprimées avec la plus grande violence par des forces de l'ordre à la solde des patrons, mais ils ont progressivement obtenu des concessions. Dans les régions rurales du Midwest et de l'Ouest, dans les années 1870, les petits agriculteurs ont fondé des coopératives d'achat de leur outillage et de vente de leur production baptisées « granges ».⁴ Ce mouvement s'est un temps transformé en parti politique, avec la création du People's Party qui a obtenu plus d'un million de voix aux élections de 1892. Les Populistes réclamaient la nationalisation des

¹ Norton, Katzman et al., 1996,

² Zinn, 1999

³ Foner, 1998, p. 142

⁴ Chaib, 2005

compagnies de chemin de fer qu'ils considéraient comme l'une des causes principales de leurs difficultés économiques, ainsi que le démantèlement des monopoles des grandes entreprises.

Une grande diversité d'idées radicales se sont développées au sein des mouvements de classe populaire au tournant du XX^{ème} siècle, mais qui n'ont pas abouti au développement d'un parti ouvrier comme dans la plupart des pays d'Europe occidentale à l'époque.¹ Au lieu de cela, c'est un mouvement baptisé « progressiste » qui s'est imposé. Le Progressisme trouvait son origine dans les mouvements de réforme morale d'inspiration religieuse protestante qui avaient traversé les États-Unis tout au long du XIX^{ème} siècle. Les Progressistes appartenaient principalement aux classes moyennes, qui s'inquiétaient à la fois de l'hégémonie des grandes entreprises à tendance monopolistique et de la menace à l'ordre public que représentaient les classes populaires. Les Progressistes ont donc milité pour la mise en place de réformes visant à limiter la création de trusts et de monopoles, à protéger les consommateurs, à réglementer des conditions de travail dans les usines, notamment en ce qui concernait le travail des enfants.² Les Progressistes ont également établi des institutions charitables dans les quartiers populaires, et de nombreux progressistes ont soutenu le mouvement syndical. Ils ont également repris certaines idées de réformes institutionnelles mises en avant par les Populistes. Pour ces derniers, la corruption était la source principale de l'influence indue des capitalistes sur le Gouvernement et de la constitution de monopoles.³ Pour lutter contre ce problème, les Populistes proposaient d'adopter de nouvelles méthodes de participation directe des citoyens au processus politique : le référendum, l'initiative populaire (inspirée du système politique suisse) et la destitution par procédure de rappel, qui permettraient soit d'améliorer le contrôle des électeurs sur les élus, soit de les contourner. Entre 1898 et 1918, une vingtaine d'États, pour la plupart situés à l'ouest du Mississippi, ont adopté des procédures d'initiative populaire ou de référendum. Ces procédures ont eu des résultats mitigés en termes de démocratisation du système politique, parce que l'argent a d'emblée joué un rôle aussi important dans les campagnes référendaires et d'initiative populaire que dans les campagnes électorales.⁴ Les femmes étaient très actives au sein du mouvement progressiste et le mouvement a également milité pour le droit de vote des femmes, qui a été obtenu en 1920.

En dépit de leur soutien à ces innovations démocratiques, beaucoup de Progressistes avaient une vision plus technocratique que démocratique du gouvernement. Le critique H. L.

¹ Katznelson, 1981

² Zinn, 1999, p. 349

³ Goebel, 2002

⁴ Goebel, 2002

Mencken disait par exemple ceci de Théodore Roosevelt : « Il ne croyait pas à la démocratie ; il croyait simplement au gouvernement ».¹ L'un des problèmes qui préoccupait le plus les Progressistes était l'hégémonie des « machines politiques » ethniques dans les grandes villes. Pour y remédier, ils ont cherché à constituer des administrations publiques indépendantes, dont les fonctionnaires seraient sélectionnés au mérite. Cette mesure permettrait de limiter le clientélisme en évitant que les emplois publics ne soient attribués en récompense d'un soutien électoral. Mais les Progressistes étaient également convaincus que ces fonctionnaires seraient mieux à même que les élus de définir l'intérêt du public en se basant sur une réflexion rationnelle, scientifique et technique. Dans la deuxième partie du XIX^{ème} siècle et la première partie du XX^{ème}, les campagnes électorales dans la plupart des villes américaines ont opposé des candidats « réformistes » soutenus par les classes moyennes aux « machines » politiques soutenues par les classes populaires, et au fur et à mesure, les Progressistes ont réussi à mettre en œuvre leurs réformes.

Le New Deal, a prolongé dans une large mesure les idées du mouvement progressiste, et marqué un nouveau développement dans l'intervention du gouvernement dans l'économie. À travers la coalition du New Deal, les classes populaires ont acquis une nouvelle influence dans le système politique national. On le sait, des grèves massives ont conduit à la création d'une nouvelle organisation, le Congress of Industrial Organizations, et à la reconnaissance par le pouvoir fédéral du droit des salariés de négocier collectivement en 1935.² Cependant, les limites du système bureaucratique et technocratique mis en place par les Progressistes devaient s'illustrer avec les programmes de rénovation urbaine des années 1950.

¹ Cité par Foner, 1998, p. 160

² Zinn, 1999, p. 399-401

1.2. Mouvements sociaux et démocratie participative dans les années 1950-60

1.2.1. Mouvement des droits civiques

Les Noirs avaient pu accéder au droit de vote dans les États du Sud pendant les deux décennies qui avaient suivi la Guerre de Sécession, mais au cours de la dernière décennie du XIX^{ème} siècle, les Blancs avaient repris le pouvoir dans ces États, et avaient établi des lois qui privaient les Noirs de leurs droits civiques et politiques, et mandataient une stricte ségrégation entre les races dans tous les lieux publics.¹ Les Noirs ont tenté par différents moyens de s'opposer à cette oppression, mais ils n'ont obtenu une avancée décisive qu'en 1954, quand la Cour Suprême fédérale est revenue sur des décisions antérieures et a enfin reconnu que la ségrégation raciale à l'école était intrinsèquement injuste et contraire à la Constitution. Aussitôt, les Noirs du Sud ont commencé à se mobiliser en masse pour mettre fin à la ségrégation non seulement dans les écoles, mais également dans les transports en commun et dans tous les lieux publics. Comme on le sait, le boycott des bus de Montgomery, en Alabama, au cours duquel a émergé la figure de Martin Luther King Jr., a bientôt été imité dans tout le Sud. Les Noirs du Sud ont également lancé des campagnes pour obtenir leur inscription sur les listes électorales. Les élites locales blanches ont résisté de toutes leurs forces au mouvement des droits civiques, mais les mentalités avaient progressé au cours du XX^{ème} siècle, et la majorité de la population blanche dans l'ensemble du pays était désormais prête à reconnaître l'injustice de la ségrégation. Le gouvernement fédéral est intervenu pour faire appliquer la décision de la Cour Suprême, et le Congrès a passé le *Civil Rights Act* de 1964 qui interdisait explicitement les discriminations raciales, et le *Voting Rights Act* de 1965 qui garantissait la protection du droit de vote des minorités raciales par le gouvernement fédéral.

Le Mouvement des droits civiques a contribué à réparer l'une des injustices les plus profondes du système politique américain ; il a également contribué à élargir la conception dominante de la participation politique aux États-Unis, et dans bien d'autres pays. Pour la première fois, des principes tels que la « désobéissance civile » (expression inventée par l'écrivain Henry Thoreau au XIX^{ème}, lorsqu'il avait été emprisonné pour avoir refusé de payer ses impôts afin de protester contre la guerre entre les États-Unis et le Mexique de 1846-48)² et

¹ Zinn, 1999, p. 207-210

² Chaib, 2005; Zinn, 1999, p. 156

des méthodes d'action directe non-violente telles que les manifestations, les sit-in et les boycotts ont dépassé les frontières des mouvements ouvriers ou paysans pour inclure des personnes appartenant aux classes moyennes. Avec le mouvement des droits civiques, ces méthodes de participation directe ont acquis une nouvelle place dans le système politique américain.

1.2.2. Mobilisations dans les grandes villes du Nord

- Saul Alinsky

Les méthodes popularisées par le Mouvement des droits civiques dans les années 1960 n'étaient pas complètement nouvelles, et certaines d'entre elles avaient notamment été employées dans les années 1940 par un activiste blanc : Saul Alinsky. Avec le soutien de l'évêque de Chicago, S. Alinsky avait créé une organisation dans le quartier pauvre de Back of the Yards, et organisé des sit-in et des boycotts pour obtenir des services publics de la municipalité. Sa stratégie était simple : mobiliser un maximum d'habitants en prenant pour cibles des problèmes concrets, communs à tous les habitants du quartier et auxquels des solutions existaient ; mettre en avant des leaders issus du quartier ; et préserver l'indépendance de l'organisation vis-à-vis des partis politiques et des intérêts économiques. S. Alinsky a obtenu des victoires significatives à Chicago, et entre les années 1950 et les années 1970, il a exporté sa méthode de mobilisation dans tous les États-Unis, notamment à travers une fondation, l'Industrial Areas Foundation, qui a formé plusieurs générations d'activistes.¹

- Opposition aux politiques de rénovation urbaine

Simultanément au Mouvement des droits civiques, les mobilisations populaires ont commencé à se multiplier dans les villes du Nord en réaction aux politiques de rénovation urbaine mises en œuvre par de nombreuses municipalités. Ces politiques, financées par le gouvernement fédéral, consistaient à raser des quartiers populaires et industriels situés à proximité du centre des villes afin de faciliter l'expansion des quartiers d'affaires, des réseaux routiers, des quartiers résidentiels aisés et d'autres infrastructures telles que les universités et

¹ Daassa, 1997; Warren, 2001, p. 42-45

les hôpitaux. Ces démolitions à grande échelle étaient censées éliminer des quartiers insalubres, mais leurs habitants se sont rapidement rendu compte que les pouvoirs publics ne démolissaient pas leurs logements pour leur en construire de meilleurs, mais plutôt pour les déplacer vers des zones plus excentrées. Les victimes de ces programmes ont aussi rapidement réalisé qu'ils visaient systématiquement les quartiers habités par les minorités.¹ En conséquence, les habitants des quartiers menacés de démolition se sont opposés avec de plus en plus de véhémence à ces projets. Ils ont créé des comités pour « sauver nos foyers », ont organisé des manifestations et fait pression auprès des élus en scandant des slogans tels que : « urban renewal = Negro removal ». ² Ces opposants réclamaient soit que les logements reconstruits sur les sites démolis soient abordables pour les classes populaires, soit la rénovation des immeubles, plutôt que leur démolition.

Les mobilisations contre les projets de rénovation urbaine ont rencontré un front uni des élites économiques, politiques et administratives qui étaient persuadées que ces projets étaient nécessaires à la modernisation de la ville et déterminés à tirer parti au maximum des subventions fédérales en procédant aussi rapidement que possible. Au départ les classes moyennes blanches étaient elles-aussi largement en faveur de ces projets, qui avaient pour objectif de réaffecter des quartiers populaires à leur bénéfice. Comme l'a montré Schwartz, c'étaient souvent les élites locales des quartiers blancs de classe moyenne qui demandaient aux pouvoirs publics de démolir la partie de leur quartier où les Noirs ou les Portoricains avaient commencé à s'installer, parce que la présence de Noirs menaçait de faire baisser la valeur de leurs biens immobiliers.³ Les classes moyennes se sont néanmoins opposées à certains projets qui visaient leurs propres quartiers plutôt que ceux habités par les minorités.

Dans un premier temps, les élus ont donc pu passer outre les objections des habitants mobilisés contre la démolition de leurs logements. La seule concession qu'ils étaient parfois amenés à faire consistait à promettre un peu plus de logements publics pour reloger les personnes déplacées. Mais au fur et à mesure des projets, les problèmes rencontrés par les personnes déplacées sont devenus de plus en plus difficiles à ignorer. Le programme d'élimination des quartiers insalubres a donc été progressivement abandonné dans les années 1960, et la construction d'autoroutes urbaines s'est elle aussi beaucoup ralentie dans les grandes villes du Nord et du Midwest.⁴

¹ J'emploie le terme « minorités » seul pour référer principalement aux minorités noire et hispanique

² « Rénovation urbaine = expulsion des Noirs ». Body-Gendrot, 1982, p. 981

³ Schwartz, 1993

⁴ Sloan, 1974; Pour plus de détails sur les mobilisations d'opposition aux projets de rénovation urbaine à New York voir infra, chapitre 3

- Mobilisations pour les droits sociaux

Au milieu des années 1960, l'épicentre du Mouvement des droits civiques s'est déplacé du Sud vers les grandes villes du Nord, où la majorité de la population noire avait migré au cours des décennies précédentes. Les tactiques de mobilisation utilisées pour mettre fin à la ségrégation dans le Sud ont été appliquées à de nombreux autres problèmes : les habitants des quartiers abandonnés aux minorités, qui étaient victimes de problèmes d'entretien des immeubles par leurs propriétaires, ont organisé des « grèves des loyers » massives pour obtenir l'application des règlements d'entretien de leurs immeubles, à savoir qu'ils arrêtaient de payer leur loyer, et manifestaient pour obtenir l'intervention des pouvoirs publics.¹ Des boycotts ont également été organisés contre les discriminations à l'emploi, et un mouvement de mobilisation national s'est donné pour objectif d'inscrire un maximum d'ayants droit sur les listes des bénéficiaires d'allocations sociales.²

1.2.3. Mouvement étudiant et « démocratie participative »

Le Mouvement des droits civiques constituait une remise en cause radicale d'idées auparavant bien établies concernant le caractère démocratique du système politique américain. Cette révolution a particulièrement affecté les étudiants blancs, dont certains étaient impliqués dans le Mouvement des droits civiques, notamment dans le Student Non-violent Coordination Committee, organisation créée et gérée par des étudiants noirs et blancs, qui mettait l'accent sur un mode de fonctionnement égalitaire et démocratique.³ Les étudiants de la « nouvelle gauche » étaient également influencés par des penseurs tels que le sociologue C. Wright Mills, qui dans son ouvrage *L'Élite du pouvoir*, proposait une analyse détaillée de la collusion entre élites économiques, politiques et militaires, et concluait que les États-Unis étaient contrôlés par une élite du pouvoir soudée qui rendait insignifiante la compétition politique électorale.⁴ En 1962, une nouvelle organisation étudiante, baptisée Students for a Democratic Society, a publié un manifeste intitulé « Déclaration de Port Huron », dans lequel

¹ Schwartz, dans Lawson and Naison, 1986.

² Jackson, 1993 ; Warren, 2001, p. 44; Piven et Cloward 1979

³ Morris, 1986

⁴ Mills, 1956. Sur l'influence de la pensée de C. Wright Mills sur la nouvelle gauche américaine, voir Aronowitz. 1996, p. 67

l'association dénonçait la « chasse aux sorcières » anti-communiste, le conservatisme des syndicats et des partis politiques, la bureaucratie, la course aux armements et l'hégémonie du « complexe militaro-industriel », et appelait de ses vœux l'établissement d'une « démocratie de participation individuelle, gouvernée par deux objectifs principaux : que l'individu puisse prendre part aux décisions sociales qui déterminent la qualité et la direction de sa vie ; que la société soit organisée de manière à encourager l'indépendance des hommes et qu'elle procure les moyens de leur participation commune ».¹ La déclaration de Port Huron ne définissait pas vraiment la façon dont devrait fonctionner cette « démocratie participative », mais l'expression est devenue très populaire au sein de la « nouvelle gauche », parce qu'elle incarnait un potentiel de transformation radicale de la société, tout en étant fermement ancrée dans les principes fondamentaux de la démocratie américaine. Il s'agissait de prendre le contre-pied de la stratégie « progressiste » ou « libérale » (dans le sens que le terme avait pris sous le New Deal) qui voyait dans la centralisation du gouvernement la voie du progrès, en décentralisant au maximum la prise de décisions politiques au niveau local, et en favorisant l'implication et la participation directe des citoyens aux décisions politiques locales.²

Le mouvement étudiant a été galvanisé en 1964, lorsqu'un étudiant militant pour les droits civiques a été arrêté sur le campus de l'université de Californie à Berkeley pour cause d'enfreinte au règlement interdisant les activités politiques sur le campus.³ Un mouvement de protestation massif s'est déclenché, opposant les étudiants à l'administration de l'université, qui s'est traduit par la victoire des premiers en 1965. Mais c'est surtout l'entrée des États-Unis dans la guerre du Vietnam, qui a conduit à la remise en question par la nouvelle génération étudiante de la légitimité du système politique et à l'adoption par ces étudiants de tactiques de mobilisation de masse.

La popularité des idées de décentralisation et de démocratie participative a rapidement dépassé le cercle du mouvement étudiant. En matière d'urbanisme, par exemple, les opposants aux projets de rénovation urbaine étaient bien conscients que les décisions des administrations municipales étaient biaisées en faveur des promoteurs immobiliers, et certains ont commencé à réaliser leurs propres plans alternatifs de rénovation de leur quartier, donnant naissance à ce que l'on appelle aujourd'hui l'urbanisme participatif.⁴ En 1965, l'urbaniste Paul Davidoff a

¹ « As a social system we seek the establishment of a democracy of individual participation, governed by two central aims: that the individual share in those social decisions determining the quality and direction of his life; that society be organized to encourage independence in men and provide the media for their common participation. » Students for a Democratic Society, 1962;

² Miller 1987; Foner, 1999, p. 289

³ Foner, 1999, p. 290

⁴ voir infra, chapitre 3

publié dans le *Journal of the American Institute of Planners* un article intitulé « Advocacy and Pluralism in Planning », dans lequel il encourageait les urbanistes à prendre en compte les intérêts des plus démunis dans leur plans d'aménagement.¹ L'expression « advocacy planning », que l'on pourrait traduire par « urbanisme militant » a eu un impact important sur la profession. Plus généralement, la décentralisation et la participation sont devenues des demandes politiques omniprésentes dans les années 1960 et au début des années 1970. R. Pecorella mentionne par exemple un sondage réalisé à New York en 1972, dans lequel 75% des personnes interrogées se prononçaient en faveur de changements du système municipal, et dans lequel 80% de ces personnes considéraient la décentralisation comme la réforme la plus appropriée.²

1.2.4. « Guerre à la pauvreté », et « participation maximale possible »

En 1964, pour tenter d'apaiser les mobilisations sociales qui secouaient les villes, le gouvernement fédéral de Lyndon Johnson a décidé de lancer une « guerre à la pauvreté », en créant une série de nouveaux programmes sociaux : formations pour les jeunes chômeurs (Jobs corps), écoles maternelles publiques pour les enfants de familles à revenus modestes (programme Head Start), et conseils juridiques gratuits.³ Les administrations locales ont également mis en place des procédures beaucoup plus systématiques pour l'obtention d'allocations sociales, de sorte que le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté. Inspirés par les idées de décentralisation et de participation de la « nouvelle gauche », les conseillers du gouvernement de Lyndon Johnson avaient inclus, dans les programmes de « guerre à la pauvreté », la création d'agences de quartier baptisées *community action agencies* dont le rôle serait de coordonner l'action des services publics et sociaux au niveau des quartiers, et qui devaient fonctionner avec le « maximum de participation possible » des habitants des quartiers visés.⁴ La législation stipulait notamment que les conseils d'administration des

¹ Davidoff, 2003 (1965)

² Pecorella 1994, p. 126

³ Greenstone et Peterson, 1977.

⁴ Nous hésitons à traduire l'expression « community action agency », sachant que le terme de « communauté » ne correspond pas exactement celui de « community » (Body-Gendrot, 2001). Le terme américain revêt une connotation nettement plus positive que les termes « communauté », qui est peu employé en français, ou l'expression « de quartier », qui est l'équivalent le plus proche dans beaucoup de contextes. Le même problème se posera pour les expressions « community boards » et « community benefits agreement » que nous rencontrerons plus loin. Dans ce dernier cas, par exemple, le terme de « communauté » dépasse de beaucoup les

community action agencies devaient être composés d'au moins un tiers d'habitants des quartiers servis (les deux autres tiers étant composés de représentants des pouvoirs publics et des acteurs économiques).

La « guerre à la pauvreté » a rencontré un succès mitigé. L'augmentation des prestations sociales s'est traduite par une baisse sensible du taux global de pauvreté, mais dès 1965, la priorité budgétaire est devenue la guerre du Vietnam, de sorte que ces programmes sociaux n'ont pas été suffisants pour enrayer la trajectoire de déclin des quartiers habités par les minorités. Les programmes de rénovation urbaine encourageaient le départ des activités industrielles des grandes villes, et dans les années 1960, le taux de chômage des minorités a commencé à augmenter. La valeur des immeubles dans les *ghettos* où elles habitaient a tellement baissé que leurs propriétaires ont commencé à les abandonner complètement et à cesser de payer leurs impôts immobiliers, de sorte qu'ils étaient saisis par la municipalité.¹

Les Noirs avaient migré vers les villes du Nord dans l'espoir d'échapper à la misère et à la discrimination dont ils étaient victimes dans le Sud rural. Déçus dans leurs espoirs, et frustrés par l'absence de réaction des pouvoirs publics, certains Noirs se sont tournés vers un mode de protestation plus radical et plus désespéré : l'émeute urbaine. Entre 1964 et 1968, des centaines de villes ont été touchées par des émeutes raciales, souvent déclenchées par des incidents tels que des bavures policières. Des manifestations de protestation, souvent réprimées violemment dégénéraient alors en scènes de pillage et de destruction. Certaines de ces émeutes n'opposaient pas seulement des jeunes Noirs à la police, mais aussi à des jeunes de groupes ethniques blancs. Parallèlement, certains dirigeants du mouvement des droits civiques ont adopté une rhétorique plus radicale : arrivés à la conclusion que les Noirs n'obtiendraient jamais un traitement équitable dans une société dominée par les Blancs, ils ont adopté un discours séparatiste et encouragé les Noirs à rester ségrégués mais à prendre en main les institutions de leurs quartiers. L'objectif politique de ce segment du mouvement noir n'était plus l'intégration, mais le contrôle communautaire.²

Dans ce contexte explosif, la mise en œuvre de procédures de participation des habitants dans la gestion des services publics locaux a suscité de nombreux conflits dans les

limites géographiques du quartier (cf. chapitre 4.3.). Nous avons pourtant choisi de traduire les expressions « contrôle communautaire » et « développement communautaire », pour ne pas nous démarquer inutilement des nombreux chercheurs qui ont étudié ces phénomènes avant nous.

¹ Voir infra chapitre 3 ; l'emploi du terme *ghetto* pour désigner les quartiers habités par les minorités de classe populaire dans les villes américaines peut paraître choquant, mais il reflète bien le fait que les minorités aux États-Unis, encore récemment, restaient très largement confinées dans des quartiers ségrégués par des pratiques discriminatoires ; voir Massey et Denton, 1993

² Zinn, 1999, p. 460-463

quartiers habités par les minorités.¹ Les relations ont souvent été difficiles entre les administrations municipales et les *community action agencies* qui étaient financées directement par le gouvernement fédéral. Les machines politiques locales se sont opposées à ce qu'elles considéraient comme une ingérence du gouvernement fédéral dans leurs affaires, et en 1966, l'Association nationale des maires a obtenu du gouvernement fédéral que les fonds à destination de ces agences de quartier soient placés sous le contrôle des municipalités. Dès lors, les *community action agencies* n'ont pas réussi à maintenir un niveau de participation significatif des habitants des quartiers.² La plupart d'entre elles étaient au départ des associations de défense des habitants, mais lorsqu'elles ont pris en charge la prestation de services publics et sont devenues dépendantes de fonds publics, la plupart ont abandonné leurs activités de mobilisation. Les conseils d'administration de ces agences n'avaient qu'une capacité d'initiative limitée, et les enjeux de leur élection étaient mineurs, de sorte que les taux de participation à ces élections étaient très faibles.

Sous le double effet des conflits, puis de la cooptation par les pouvoirs publics locaux, la popularité de la notion de démocratie participative est rapidement retombée à la fin des années 1960. L'impact de ces expériences d'institutionnalisation de la participation a fait l'objet d'interprétations contrastées. Certains commentateurs insistent sur le fait que la cooptation des leaders noirs et latinos s'est traduite par un essoufflement des mobilisations en faveur du changement social dans les quartiers habités par les minorités et avancent que ces anciens activistes désormais fonctionnaires étaient cantonnés dans une « arène de politique de la pauvreté isolée des principaux leviers du pouvoir ».³ D'autres analyses moins négatives font valoir qu'à terme, grâce à la mise en place de ces nouvelles institutions, les minorités ont acquis une influence significative dans les systèmes politiques locaux qui s'est traduite par l'élection de maires noirs ou latinos dans beaucoup de grandes villes américaines.⁴

¹ Greenstone et Peterson, 1977 ;

² Greenstone et Peterson, 1977 ; Jackson, 1993 ; Gregory, 1998

³ “an arena of poverty politics insulated from the main levers of power” Jackson, 1993, p. 421

⁴ Greenstone et Peterson, 1977 ; Piven et Cloward, 1979 ; Browning, Marshall et Tabb, 1984

1.3. Crise de la participation à la fin du XX^{ème} siècle ?

1.3.1. Déclin de la participation électorale et crise de la démocratie ?

Au cours des cinquante dernières années, le taux de participation aux élections a eu tendance à baisser aux États-Unis, et ce en dépit de l'expansion du suffrage et de l'ouverture du système politique dans le Sud, de l'élévation générale du niveau d'études de la population, et de la simplification des modalités d'inscription sur les listes électorales.¹ Le taux de participation aux élections présidentielles qui était supérieur à 60% de la population en âge de voter dans les années 1960 est tombé à 49% en 1996.² Ce phénomène n'est pas propre aux États-Unis : il frappe de la même façon de nombreux pays démocratiques, dont la France.³ La faiblesse de la participation se double d'une baisse du nombre d'adhérents dans les partis politiques et d'une baisse de la confiance des citoyens vis-à-vis de leurs représentants enregistrée dans les enquêtes d'opinion. Nombre d'observateurs ont interprété cette baisse comme le symptôme d'une crise de confiance généralisée en la démocratie, de sorte que plusieurs gouvernements européens ont organisé des commissions d'enquête nationales pour tenter de trouver des solutions à ce problème.⁴

- Causes potentielles de la « crise de la démocratie »

Les explications du déclin de la participation électorale sont multiples. Pour F. Piven et R. Cloward, le contexte idéologique prévalant depuis les années 1980 constitue le facteur principal de la désaffection des classes populaires vis-à-vis du système électoral. À partir des années 1970, une croissance plus irrégulière et la concurrence croissante des pays émergents ont contribué à une remise en question de l'État providence dans le discours politique américain. Le mouvement d'opinion qui avait permis la mise en œuvre de politiques de lutte contre la pauvreté n'a pas duré. Après le passage des lois sur les droits civiques des années 1960, la majorité blanche a eu tendance à estimer que le problème des inégalités raciales était désormais résolu, et la radicalisation du mouvement des droits civiques a suscité une réaction conservatrice. L'idéologie « néo-libérale », selon laquelle les dépenses sociales ralentissent

¹ Wattenberg 2002; Patterson, 2002

² Wooley et Peters, www.presidency.ucsb.edu/data/turnout.php

³ Denis, 2006

⁴ Fuchs et Zittel, 2007, p. 1;

inutilement la croissance en augmentant la charge fiscale des entreprises, réduisent la compétitivité de la main d'œuvre américaine par rapport à celle des pays émergents et favorisent le développement d'une « culture de la dépendance » parmi les classes populaires, a gagné du terrain au cours des années 1970, avant de triompher avec l'élection de Ronald Reagan à la présidence en 1980.¹ Le retour d'une croissance forte entre 1993 et 2007 n'a pas provoqué de revirement de l'idéologie désormais dominante en faveur d'une réduction des dépenses sociales et de l'État providence.² Au contraire, cette croissance était sans doute perçue au sein des classes moyennes et aisées comme une preuve de l'efficacité de la réduction des dépenses publiques. Selon F. Piven et R. Cloward, le discours dominant dans les deux partis principaux du système politique américain tendait à ignorer les problèmes des plus démunis, voire à stigmatiser la pauvreté comme symptôme d'une déficience morale, et leurs programmes politiques étaient centrés sur la baisse des allocations sociales, qui allait à l'encontre des intérêts des classes populaires.³ Ces dernières, qui dans le système électoral américain, sont réduites à un choix entre ces deux partis, auraient choisi de s'abstenir plutôt que de voter pour un parti démocrate qui ne s'intéressait pas à eux.

Les politologues français sont nombreux à faire le lien entre la crise de confiance dans le système représentatif et le sentiment, dans l'électorat, que les pouvoirs publics sont impuissants à apporter des solutions viables aux problèmes des sociétés contemporaines.⁴ Même si les contextes économiques et institutionnels sont différents, cet argument est certainement valable en partie pour le cas américain. Les années 1970-2007 ont connu une forte augmentation de la mobilité des capitaux financiers qui a conduit les gouvernements nationaux et locaux à se livrer à une concurrence accrue pour attirer les entreprises sur leurs territoires. Cette concurrence réduit la marge de manœuvre des élus, ce qui peut conduire certains membres du public à conclure que les élus sont impuissants et que le véritable pouvoir est aux mains des acteurs économiques.⁵ C. Zukin et al. pensent en outre que les nombreux scandales et les guerres impopulaires qui ont entaché la politique nationale américaine depuis les années 1960 sont en partie responsables du dégoût des Américains pour

¹ Foner, 1998, p. 308

² Partant du constat que l'État providence avait été conçu à l'époque du New Deal comme un moyen d'éviter une révolution socialiste, Aronowitz (1996, chapitre 1) conclut que l'effondrement du bloc soviétique et la fin de la menace communiste a ôté sa raison d'être au « compromis fordiste », et a donc renforcé la position du patronat.

³ Piven et Cloward, 2000

⁴ Rozès, Dubois, et Benoit et Pujas dans Denis, 2006

⁵ Dans le cas de la France, « l'affaiblissement du politique dans le système des pouvoirs » n'est pas seulement lié à l'hégémonie des pouvoirs économiques, mais également aux mutations des institutions (développement de l'Union européenne, décentralisation) Rozès, dans Denis, 2006.

la politique.¹ T. Patterson met quant-à-lui en cause la rhétorique « anti-politique » de l'idéologie néo-libérale.²

D'autres critiques mettent plus l'accent sur les évolutions structurelles de la société. D. Gaxie note que les syndicats jouaient autrefois un rôle majeur dans l'intégration politique des classes populaires et met en relation la baisse de la participation électorale avec la perte d'influence des syndicats, elle-même liée au déclin de l'emploi industriel dans les pays développés.³ De fait, l'abstention touche particulièrement les classes populaires, et en particulier les personnes les moins bien intégrées dans le monde du travail. Cependant, l'analyse de D. Gaxie porte principalement sur le système politique français, et son argument n'est transposable qu'en partie au cas américain, dans la mesure où la politisation des classes populaires s'est plutôt faite sur des bases ethniques aux États-Unis que sur le lieu de travail.⁴

Pour M. Schudson et M. Kornbluh, le déclin de la participation électorale est lié à la baisse d'influence des partis politiques qui, selon eux, serait due à la réduction du clientélisme causée par les réformes des Progressistes au début du XX^{ème} siècle.⁵ Selon eux, le système politique américain serait passé au cours du XX^{ème} siècle d'une « démocratie d'affiliation » à une « démocratie des droits ». La professionnalisation toujours plus avancée de la politique, c'est-à-dire l'augmentation du nombre des élus qui ne vivent que de la politique et n'ont pas d'expérience professionnelle en dehors de la politique, serait également responsable d'une coupure croissante entre les élus et les citoyens.⁶ L'évolution des campagnes électorales est présentée comme un autre facteur explicatif du déclin de la participation politique. Avec le développement de la télévision câblée aux États-Unis dans les années 1980, les candidats ont commencé à consacrer de plus en plus de ressources aux spots télévisés, et ce aux dépens de la mobilisation de bénévoles et des méthodes de campagne au porte-à-porte.⁷ Ces modes de communication impersonnels et médiatisés seraient moins efficaces pour mobiliser les citoyens et seraient favorables à l'accroissement de la distance qui sépare les gouvernants des citoyens ordinaires.⁸ Les campagnes se sont aussi beaucoup professionnalisées, à savoir que les candidats ont fait de plus en plus appel à des personnels rémunérés : à des consultants en communication pour mettre au point leur stratégie, mais également à des salariés pour

¹ Zukin et al., 2006, p. 4

² Patterson, 2002

³ Gaxie, 1978 ; Landré dans Denis, 2006

⁴ Katznelson, 1981

⁵ Schudson 1998.

⁶ voir Gaxie, et Swartzberg dans Denis, 2006

⁷ Norris, 2004

⁸ Sintomer, 2007, chapitre 1 (Sintomer reprend ici les idées de B. Manin, sur la « démocratie du public »)

effectuer le travail de porte à porte. Cette marchandisation de la politique augmenterait le désintérêt des citoyens pour la politique.¹

Certains critiques pensent que ces différents facteurs sont autant de manifestations d'une évolution culturelle plus profonde des sociétés contemporaines qui serait la cause du déclin de la participation électorale. L'individualisme croissant, voire l'isolement social des individus dans les sociétés contemporaines, se traduiraient par une diminution du sens civique. On trouve par exemple certains de ces éléments d'explication dans l'ouvrage de Robert Putnam *Bowling alone*, qui cherche à documenter un déclin des associations civiques aux États-Unis.² Différents facteurs sont mentionnés pour expliquer l'individualisme croissant des sociétés développées. Évidemment, la croissance de l'individualisme est liée au développement du système capitaliste, qui repose sur la propriété individuelle. R. Putnam mentionne également la popularité de modes de distraction individuels comme la télévision ou les jeux vidéo.³ Les méthodes d'éducation sont aussi mises en cause : R. Rochefort, qui analyse la société française, pense que les jeunes adultes envisagent les problèmes politiques à travers « le prisme de l'individu », parce qu'ils n'ont pas, « contrairement à leurs parents, le souvenir d'une enfance vécue, au moins en partie, dans des cadres collectifs plus structurants ». ⁴ Aux États-Unis, l'omniprésence dans le débat public de discours relatifs à la défense des droits des individus et la judiciarisation des relations sociales seraient à la fois des manifestations et des causes de l'augmentation de l'individualisme.⁵ Poussés dans une direction moralisatrice, ces arguments pourraient amener à conclure que la baisse de la participation serait le reflet d'une certaine décadence de la civilisation occidentale, sous les coups de l'individualisme et du matérialisme, de la télévision et de la société de consommation.

- Remise en question de la théorie d'une « crise de la démocratie »

Pour autant, la thèse d'une « crise de la démocratie » ne fait pas l'unanimité. En premier lieu, certains analystes font remarquer que le déclin de la participation électorale n'est pas si marqué que cela.⁶ Par ailleurs, M. Kornbluh et M. Schudson notent que le déclin de la

¹ Patterson, 2002 ; Norris 2004

² Putnam, 2000.

³ Putnam, 2000

⁴ Rochefort, dans Denis, 2006, p. 80

⁵ Glendon, 1991, citée dans Schudson, 1998 ; Sandel, 1996 ; Gauchet, dans Denis, 2006

⁶ Franklin, 2002, cité par Zittel et Fuchs, 2007, p. 4

participation électorale aux États-Unis s'est engagé dès la dernière décennie du XIX^{ème} siècle, et remarquent que l'âge d'or de la participation électorale correspond aussi à celui des machines politiques et de la corruption électorale sous la forme d'achat de votes et de bourrage des urnes.¹ Dès lors, la question se pose de savoir si une participation massive mais motivée par le clientélisme est préférable à une participation moins importante, mais plus critique, et peut-être mieux informée. Par ailleurs, la recrudescence de la participation lors des élections présidentielles américaines de 2004 et 2008 vient remettre en question la thèse d'un déclin inéluctable de la participation (la participation à l'élection de 2008 a dépassé 60%).²

De nombreux critiques relativisent les effets soi-disant délétères des évolutions récentes du système politique. Pour M. Schudson, le discours sur les droits individuels, loin de contribuer à un déclin de la participation politique, élargit au contraire le domaine de la politique à des aspects de la vie sociale qui relevait auparavant de la vie privée.³ P. Norris remet en cause l'idée selon laquelle la professionnalisation des campagnes électorales se traduirait nécessairement par une baisse de la mobilisation de citoyens bénévoles.⁴ De nombreuses études constatent par ailleurs que si la participation électorale a quelque peu baissé au cours des dernières décennies, l'intérêt pour la politique est, lui, resté constant, et d'après certaines mesures, il aurait même augmenté.⁵ Les analystes remarquent par ailleurs que l'abstention a « de multiples visages », qu'elle peut être de nature stratégique (lorsque la répartition des forces politiques dans une circonscription donnée fait que le résultat est connu d'avance), ou protestataire (marquant un rejet de tous les candidats en lice), plutôt qu'apathique.⁶ La chercheuse en sciences politiques J. Mossuz-Lavau pense que le regard plus critique des électeurs sur les élus est plutôt signe d'une lucidité accrue que d'une décadence culturelle.⁷ Mais surtout, de nombreux auteurs relèvent qu'en parallèle du déclin relatif de la participation électorale, de nouveaux modes de participation politique se sont développés.⁸

¹ Schudson, 1998; Kornbluh 2000

² Wooley et Peters, www.presidency.ucsb.edu/data/turnout.php

³ Schudson, 1998, conclut son ouvrage en ces termes: "Whatever the measures on social capital may finally show, it will still be the case that individual political activity in the past quarter century has actually risen. It could scarcely be otherwise when the idea of citizenship has colonized so many of the territories of private life that once were beyond its jurisdiction." (p. 319)

⁴ Norris, 2004.

⁵ Denis 2006

⁶ Hérin, dans Denis 2006

⁷ Mossuz Lavau, dans Denis, 2006

⁸ Denis, 2006, Rosanvallon, 2006b ; Skopcol, citée par Zittel et Fuchs, 2007, p. 4 ; Zukin et al., 2006

1.3.2. Modes d'action diversifiés de la société civile

- Développement communautaire

Dans les années 1970 et 1980, les grandes villes industrielles américaines du Nord-Est et du Midwest ont été touchées de plein fouet par la délocalisation des activités industrielles, d'autant que les politiques de rénovation urbaine des décennies précédentes avaient encouragé ce mouvement.¹ Le chômage et la pauvreté ont augmenté dans ces centres urbains, en particulier pour les minorités ethno-raciales. Tandis que les conditions de vie dans les *ghettos* se détérioraient, les pouvoirs publics ont commencé à se désengager financièrement. Dans ce contexte économique et idéologique plus difficile, beaucoup d'associations ont renoncé à tenter d'obtenir des changements radicaux en termes de partage du pouvoir politique, et à la place se sont concentrés sur des objectifs de « développement communautaire ».²

Les abandons d'immeubles par les propriétaires se sont multipliés dans les années 1970, et voyant que les pouvoirs publics ne prenaient pas de mesures efficaces pour endiguer ce problème, les habitants de ces quartiers se sont mobilisés pour prendre en main eux-mêmes la rénovation. Les locataires d'immeubles abandonnés par leur propriétaire formaient des comités, qui collectaient les loyers des résidents de l'immeuble et utilisaient l'argent pour effectuer les réparations urgentes. De nombreuses associations de quartier se sont spécialisées dans le conseil aux locataires et la rénovation des logements. Les municipalités, qui se retrouvaient encombrées de milliers d'immeubles en état de délabrement plus ou moins avancé qu'elles n'avaient pas les moyens de rénover et dont elles ne voulaient pas conserver la gestion à long terme, ont parfois accepté de les céder à prix modique aux locataires ou aux associations qui les rénovaient eux-mêmes. C'est ainsi que les associations, baptisées *Community Development Corporations* (CDC), ont émergé comme des acteurs-clés de la rénovation des *ghettos*. Leur nombre, et le nombre de logement dont elles avaient la responsabilité, ont beaucoup augmenté dans les années 1970 et 1980.³ Les CDC étaient financées par divers programmes de subventions publiques, mais également par des fondations. La législation américaine permet aux individus et aux entreprises de déduire leurs contributions caritatives de leurs impôts dans une proportion importante, de sorte que les

¹ Fitch 1993 ; Schwartz, 1993 ; voir infra, chapitre 3 pour l'exemple de New York

² Halpern, 1995, Daassa 1997, Rabrenovic, ND,

³ selon G. Rabrenovic (n.d.), le nombre de CDC aux États-Unis est passé d'une centaine à la fin des années 1960 à plus de 2000 au début des années 1990 ; Voir aussi Logan et Rabrenovic, 1990

fondations y sont nombreuses et bien pourvues.¹ La stratégie des CDC pour lutter contre la pauvreté et contre le déclin des *ghettos* était moins politisée et moins militante que les mouvements protestataires des années 1960. Ce fait a été interprété par certains critiques de gauche comme un autre aspect de la crise de la démocratie qui frappait les États-Unis. Cependant, le développement communautaire n'était pas la seule forme d'action politique de la société civile à cette époque.

- Lobbying et *advocacy* des associations

En complément du travail des associations de quartier tourné vers la prestation de services sociaux, certaines associations sont devenues expertes dans les techniques de lobbying auprès des élus et les procédures judiciaires dans des domaines telles que la protection de l'environnement, la défense des consommateurs contre les abus des grandes entreprises, la promotion des droits des femmes, des homosexuels, des handicapés, des retraités, des immigrants, des pauvres, des sans domicile fixe, la défense du droit à l'avortement et la lutte contre l'avortement, etc.² En matière de justice sociale, par exemple, les coalitions d'associations National People's Action et Associations of Community Organisations for Reform Now (ACORN) ont lancé dans les années 1970 une campagne nationale victorieuse contre la discrimination dans les services bancaires, qui a abouti au vote d'une loi permettant aux pouvoirs publics de sanctionner les banques qui refusaient d'accorder des prêts hypothécaires dans les quartiers défavorisés.³ Autre exemple à un échelon plus local, la New York State Tenants Legislative Coalition a réussi à obtenir le passage de plusieurs lois importantes protégeant les locataires new-yorkais contre les abus de leurs propriétaires dans les années 1970.⁴ M. Schudson relève l'expansion des activités de lobbying émanant du secteur associatif et note qu'il est important de distinguer ce phénomène de la croissance du lobbying émanant des acteurs économiques, dans la mesure où les acteurs économiques ont pour objectif non dissimulé de maximiser leurs intérêts particuliers tandis que les associations ont le plus souvent pour objectif de défendre des intérêts « publics ».⁵

¹ Body Gendrot, 1996.

² Schudson, 1998. Rabrenovic (ND) identifie elle-aussi le passage de certaines associations d'une stratégie de confrontation à une stratégie de lobbying

³ Body-Gendrot 1983, Body-Gendrot, 1984

⁴ Lawson, dans Lawson et Naison, 1986. Voir aussi infra, chapitre 3.

⁵ « In the past two decades, at the very moment that groups established to represent general or public interests have gained new prominence, especially in environmental policy and civil rights, popular political discourse has lumped all groups together, including these, under the epithet "special interest." » Schudson, 1998, p.279-80

- Activisme protestataire et mouvements sociaux

Certes, les mouvements protestataires ont été moins nombreux après l'essoufflement du Mouvement des droits civiques et la fin de la guerre du Vietnam, néanmoins la protestation n'a pas complètement disparu. Au niveau local, d'innombrables mobilisations ont continué d'avoir lieu, par exemple, contre des projets d'aménagement qui menaçaient de créer de graves problèmes sur l'environnement ou qui visaient à expulser les classes populaires des centre-ville.¹ Au niveau national et international, des associations telles qu'ACORN, l'association écologiste Greenpeace, ou l'association de lutte contre le SIDA Act-up n'hésitaient pas à employer des techniques protestataires radicales.²

De nombreux commentateurs ont noté une résurgence des mouvements protestataires aux États-Unis dans les années 1990.³ Au milieu, des années 1990, un mouvement important s'est mobilisé contre l'Accord de Libre Échange Nord-Américain, dont les syndicats pensaient qu'il bénéficierait aux grandes entreprises aux dépens des travailleurs peu qualifiés. À la fin des années 1990, ce mouvement a rejoint d'autres mouvements de protestation contre les effets destructeurs des politiques de libéralisation des échanges commerciaux imposées par les pays développés aux pays en développement, par l'intermédiaire d'institutions telles que la Banque mondiale et le Fond Monétaire International, pour former le mouvement alter-mondialiste. L'un des événements fondateurs du mouvement alter-mondialiste a été l'organisation de manifestations anti-libérales lors du sommet des 8 pays les plus riches, le G8, à Seattle en 1999.⁴ Au début des années 2000, la décision du gouvernement de George W. Bush d'entrer en guerre en Iraq a suscité un autre mouvement de protestation international très important.

- Procédures participatives et délibératives

À l'instar des stratégies protestataires, les mouvements en faveur d'une participation accrue des citoyens à la vie politique n'ont pas disparu après les années 1960, même si le mot

¹ Voir infra, chapitre 3, pour exemple la mobilisation contre le projet d'autoroute « Westway » à New York ; Warren, 2001, pour l'exemple de l'association COPS à San Antonio

² Sur ACORN, voir Body-Gendrot, 1983, Delgado, 1986 ; Sur Act Up, voir Aronowitz, 1996, chapitre 4

³ Aronowitz, 1996. Body-Gendrot identifiait cette résurgence dès 1983. Sintomer, 2007, décrit une « contre tendance » similaire en France

⁴ Muller, 2002

a pris dans certains cas une connotation moins radicale. Pour tenter d'éviter les protestations massives qu'avaient suscité nombre de projets d'aménagement dans les années 1950 et 1960, et en réponse à l'avènement du mouvement écologiste, le gouvernement fédéral et beaucoup de municipalités et d'États ont mis en place des procédures plus systématiques et plus contraignantes d'étude des impacts des projets sur l'environnement (correspondant plus ou moins à ce que l'on appelle en France les enquêtes publiques) et de consultation des habitants concernés.¹ Certains élus ont répondu positivement à la pression d'associations, et ont contribué à des innovations intéressantes en matière d'enquêtes publiques.² De nombreuses municipalités américaines ont mis en place des systèmes de conseils de quartier, destinés à permettre aux simples citoyens de donner leur avis non seulement sur les plans d'urbanisme, mais également sur d'autres aspects de la politique locale, comme par exemple l'établissement des priorités budgétaires.³ Le principe de consultation des citoyens dans le cadre de projets d'aménagement étant fermement établi, il s'est ensuite étendu à d'autres domaines de la politique, et notamment aux questions de protection de l'environnement, de santé publique, de gestion des ressources naturelles : ce que M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe appellent les « controverses socio-techniques ».⁴

À partir des années 1970, des activistes et des universitaires se sont de plus en plus intéressés à la mise au point de méthodes permettant de rendre la consultation des citoyens plus efficace.⁵ En 1972, un chercheur de l'université du Minnesota, Ned Crosby, a inventé un processus baptisé « jury citoyen », selon lequel un petit nombre de citoyens, sélectionnés au hasard sur une base volontaire, sont amenés à l'issue d'un processus intensif d'information et de délibération, à rédiger un avis argumenté sur une question donnée. N. Crosby a créé un centre de recherche, baptisé Jefferson Center, qui a organisé à la demande d'élus ou d'institutions publiques une trentaine de jurys de citoyens entre les années 1970 et 2000, sur des questions diverses telles que l'évaluation des candidats à diverses fonctions politiques, les impacts de l'agriculture sur la qualité de l'eau, la réforme des allocations sociales de l'assurance médicale, et le budget fédéral.⁶ En 1977, le National Institute of Health a organisé une conférence de médecins pour tenter de définir un consensus sur les méthodes de prévention du cancer du sein. Cette conférence appliquait à une échelle un peu plus importante une méthode de délibération similaire à celle employée pour les jurys citoyens. En

¹ Comstock-Gay et Goldman, 2008

² Gaudin, 2007; Pour un exemple précoce de ce genre d'innovation procédurale à Boston, voir Sloan, 1974.

³ Berry, Portney et Thomson, 1993

⁴ Callon, Lascoumes et Barthe, 2001.

⁵ Sintomer, 2007, Gaudin 2007, Blondiaux, 2008

⁶ Jefferson Center, www.jefferson-center.org

1988, un autre chercheur américain, James Fishkin a mis au point une procédure à une échelle encore plus grande, baptisée sondage délibératif, suivant laquelle les participants tirés au sort délibèrent dans un premier temps en petits groupes, puis dans le cadre d'une grande assemblée, afin d'offrir une approximation de ce que serait l'opinion publique si le public était réellement informé sur les données du problème posé.¹ Ces méthodes de consultation délibératives et participatives ont continué à se développer dans les années 1990-2000, en relation avec les innombrables innovations qui voyaient le jour dans de nombreux pays.²

Cet aperçu historique de l'évolution de la démocratie américaine permet d'identifier certaines caractéristiques fondamentales du système de gouvernement américain. La culture politique des Américains est caractérisée depuis l'époque coloniale par un attachement fort à la liberté individuelle, par une certaine méfiance vis-à-vis du gouvernement, mais aussi par une reconnaissance de l'importance de l'entraide « communautaire », et des barrières de classe un peu moins rigides que dans d'autres pays. En conséquence, les droits politiques ont été étendus relativement tôt à tous les hommes blancs, et le système politique a préservé un fort degré d'autonomie locale qui permettait une implication forte des citoyens et favorisait le dynamisme de la société civile. Néanmoins, le système américain a également été caractérisé dès l'origine par l'exclusion et l'exploitation des minorités ethno-raciales, et par une influence très forte de l'argent sur le système politique que les mobilisations populaires n'ont compensé qu'en partie.

Nous avons pu constater à travers ce parcours historique certaines avancées dans le système de gouvernement américain : expansion progressive du suffrage et des droits civiques, mise en place de procédures de sélection au mérite de l'administration, création de conseils de quartiers et de système de consultation des citoyens plus efficaces. Mais des tendances préoccupantes se dessinent également : expansion de la bureaucratie, baisse du nombre d'adhérents des partis politiques et de certains types d'associations et déclin possible de la participation électorale. Il semble dès lors délicat de conclure que la démocratie aux États-Unis progresse irrésistiblement, ou au contraire qu'elle est vouée à un déclin irrémédiable. Une chose est sûre : le système politique américain d'aujourd'hui reste affecté par des problèmes tenaces et pourrait bénéficier de nombreuses améliorations. C'est sur les faiblesses actuelles du système politique américain que nous allons à présent nous pencher,

¹ Fishkin, 1997

² Comstock-Gay et Goldman, 2008

avant d'étudier le potentiel que représentent les procédures participatives destinées à l'amélioration de ce système.

Chapitre 2. Problèmes des démocraties actuelles et potentiel de la démocratie participative

2.1. Problèmes des démocraties actuelles

2.1.1. La démocratie : un idéal toujours hors de portée

- Prise de décision à la majorité et tyrannie de la majorité

L'un des objectifs fondamentaux de la démocratie consiste à permettre aux citoyens d'être libres. La liberté qui peut être définie comme le fait de ne pas être dominé par ses congénères, de ne pas être utilisé par d'autres pour leurs propres fins est une aspiration universelle des êtres humains. Mais comme les êtres humains partagent un environnement commun, les actions des uns peuvent empiéter sur les intérêts des autres et la liberté de chacun doit être limitée par la nécessité de reconnaître celle des autres (c'est en cela que la démocratie se distingue de l'anarchie). Pour que les frontières entre les libertés individuelles de chacun soient reconnues, les êtres humains doivent établir des règles communes. Depuis l'Antiquité, les hommes reconnaissent cette limite, que J.-J. Rousseau résume ainsi : « L'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est la liberté ».¹ Mais le processus d'établissement de règles communes ne fonctionne jamais parfaitement.

Selon Rousseau, idéalement, si les hommes étaient vraiment rationnels, ils percevraient leur intérêt collectif sans difficulté, et les décisions politiques feraient l'objet d'un consensus de la part de tous les citoyens.² Dans le monde réel, les choses se passent rarement de cette façon. En l'absence de consensus, les systèmes démocratiques ont recours à un expédient : les décisions sont prises à la majorité. Le principe de décision à la majorité peut être justifié de deux façons possibles. La première justification consiste à dire que si un problème politique ne peut être résolu au bénéfice de tous, il doit l'être au bénéfice du plus grand nombre : c'est l'argument développé par les philosophes utilitaristes du dix-neuvième siècle, Jeremy Bentham et John Stuart Mill en particulier.³ Cette première justification est déficiente, dans la mesure où l'intérêt général correspond à l'intérêt du collectif dans son

¹ Rousseau, 2008 (1762), livre 1, chapitre 8. Foner, 1998, cite John Locke, (1690), qui définit la liberté comme le fait d'« avoir une règle de vie commune à l'ensemble de la société, établie par le pouvoir législatif » (« having a standing rule to live by, common to every one of that society, and made by legislative power »). (On notera le glissement de Locke à Rousseau, entre la règle établie par le pouvoir législatif et la règle établie soi-même).

² Rousseau, 2008 (1762), livre 1, chapitre 2

³ Sandel, 1996, chapitre 1

ensemble, pas seulement d'une majorité. L'objectif des décisions politiques ne peut se réduire à la promotion des intérêts d'une majorité de citoyens, car si elles servent l'intérêt de la majorité aux dépens de ceux de la minorité, elles sont injustes et n'ont aucune légitimité pour les minorités qu'elles lèsent.¹

La deuxième justification possible consiste à dire que les hommes sont plus ou moins raisonnables, mais qu'une majorité d'entre eux a plus de chances d'être raisonnable qu'une minorité et que, par conséquent, la proposition qui recueille le soutien d'une majorité de citoyens est probablement la meilleure ou la plus juste. Cette deuxième justification est problématique sur le plan pragmatique : la réalité montre que la majorité n'est pas toujours plus sage que la minorité, loin s'en faut. Les exemples abondent de décisions approuvées par une majorité de citoyens qui se sont avérées contraires à l'intérêt général, en particulier parce qu'elles étaient injustes envers une minorité de citoyens.² Par exemple, nous verrons au chapitre 3 que les politiques de rénovation urbaine des années 1950 à New York représentaient un abus de pouvoir de la majorité. Comme l'a montré l'historien Joel Schwartz, les politiques de démolition des quartiers habités par les minorités bénéficiaient du soutien d'une majorité de la population, mais elles étaient clairement injustes envers les minorités noires et portoricaines qui étaient expulsées de leurs quartiers.³

Les fondateurs des démocraties modernes étaient bien conscients des risques inhérents au principe de décision à la majorité. A. de Tocqueville parlait à ce propos du risque d'une « tyrannie de la majorité ».⁴ Pour limiter ce risque, les créateurs des systèmes démocratiques modernes ont pris soin de définir dans leurs Constitutions les droits fondamentaux des citoyens et de mettre en place des contre-pouvoirs aux assemblées législatives (en particulier le système judiciaire), chargés de défendre ces droits fondamentaux contre les abus possibles de la majorité. Mais l'existence de ces contre-pouvoirs n'est pas toujours suffisante pour empêcher les abus, comme le montrent les exemples mentionnés plus haut. Par ailleurs, la

¹ E. Kant a été l'un des premiers à critiquer la justification utilitariste de la démocratie ; plus récemment le philosophe John Rawls explique que « chaque personne possède une inviolabilité fondée sur la justice, sur laquelle même la prospérité de la société dans son ensemble ne saurait primer » (« Each person possesses an inviolability founded on justice that even the welfare of society as a whole cannot override »). Rawls, 1971, cité par Sandel, 1996, chapitre 1 ; voir également Young, 2000

² Fairfield (2008, p. 9) prend l'exemple de la prohibition de la consommation d'alcool aux États-Unis en 1919. On pourrait prendre beaucoup d'exemples bien plus dramatiques comme la pratique de l'esclavage, entérinée par la constitution américaine, l'élection d'Adolf Hitler en Allemagne, etc.

³ Schwartz, 1993 ; voir infra, chapitre 3

⁴ Tocqueville, 1986 (1830)

légitimité de ces contre-pouvoirs est souvent problématique.¹ Ainsi, les institutions démocratiques restent fondées sur un compromis, celui du vote à la majorité, qui n'est pas entièrement satisfaisant.²

- Le processus de prise de décision démocratique : entre délibération et lutte d'intérêts

Le processus de prise de décision démocratique peut être envisagé comme une lutte d'intérêts. Selon la formulation de Jane Mansbridge : « Les électeurs avancent leurs intérêts particuliers en faisant des demandes auprès du système politique, en proportion de l'intensité de leurs sentiments. Les élus qui poursuivent eux-aussi leurs intérêts personnels adoptent des politiques qui leur permettent de récolter des voix, ce qui les oblige à être responsables vis-à-vis des électeurs. Pour se maintenir en poste, les élus se comportent comme des entrepreneurs et des courtiers qui cherchent à définir les formules qui satisferont le plus d'électeurs possible et en alièneront le moins possible. De ces échanges entre des électeurs poursuivant leur propre intérêt et des courtiers faisant de même émergent des décisions qui se rapprochent autant que possible d'une agrégation équilibrée des intérêts individuels ». ³ J. Mansbridge, et d'autres après elle, ont montré les limites d'une telle conception du processus de prise de décision démocratique. Le problème est le même que celui de la justification utilitariste du vote majoritaire. Si le processus politique se réduit à une lutte d'intérêts particuliers, une majorité de participants pourra imposer des décisions qui favoriseront les intérêts des uns aux dépens de ceux des autres. Mais une telle décision ne sera pas juste, et n'aura aucune légitimité pour la minorité qui se trouvera lésée.⁴

¹ Aux États-Unis, par exemple l'un des principaux garde-fous contre la tyrannie de la majorité est la Cour Suprême, institution dont les décisions ont un impact fort sur la vie des citoyens, mais dont les membres sont sélectionnés selon des critères foncièrement élitistes.

² P. Rosanvallon (2008, p. 9-11) parle de la « fausse évidence » du principe majoritaire qui n'a pas vraiment fait l'objet d'une réflexion normative à l'époque de la création des démocraties modernes. Selon lui, l'absence de réalisme quant aux limites intrinsèques de ce principe majoritaire est l'une des causes de « crise de la démocratie » que nous avons évoquée au chapitre 1.

³ “Voters pursue their individual interests by making demands on the political system in proportion to the intensity of their feelings. Politicians, also pursuing their own interests, adopt policies that buy them votes, thus ensuring accountability. In order to stay in office, politicians act like entrepreneurs and brokers, looking for formulas that satisfy as many, and alienate as few, interests as possible. From the interchange between self-interested voters and self-interested brokers emerge decisions that come as close as possible to a balanced aggregation of individual interests.” Mansbridge, 1983, p. 17

⁴ Comme l'explique Iris Young, « si même sous son meilleur jour, la démocratie n'est rien d'autre qu'un mécanisme d'agrégation de préférences subjectives et non rationnelles, et si le résultat juste de ce processus n'est que le reflet des préférences qui sont les plus répandues et les plus chères à ceux qui les partagent, alors, il n'y a pas de raison pour que ceux qui ne partagent pas ces préférences acceptent ce résultat ». (“if even at its best

Le processus ne peut aboutir à des décisions acceptables par tous que si toutes les parties prenantes de la décision font l'effort de regarder plus loin que leur intérêt personnel et recherchent un compromis qui permette d'accommoder les intérêts non d'une majorité, mais l'intérêt de tous. Pour que la décision soit juste, il faut que les intérêts de toutes les personnes concernées soient pris en compte ; mais pour qu'un tel compromis puisse émerger, il faut également que les intérêts particuliers de chacun ne soient pas définis de façon définitive dès le départ, mais qu'ils puissent être redéfinis en fonction des arguments des uns et des autres. En d'autres termes, c'est un processus de délibération rationnelle ouvert à tous qui permet de dépasser la lutte d'intérêts, pour aboutir à une décision juste.¹

Ceci étant, la prise de décision démocratique ne saurait être conceptualisée comme un processus purement délibératif. Dans la pratique, lutte d'intérêts et délibération sont toujours inextricablement mêlés dans ce processus. Les questions politiques font l'objet de débats publics ouverts dans les assemblées législatives, dans la presse, dans les conversations, mais elles donnent aussi lieu à beaucoup de marchandages à huis clos, entre élus et entre groupes d'intérêts. Et les discours politiques sont toujours un mélange indissociable d'arguments logiques et de rhétorique masquant les intérêts. Par exemple, nous verrons au chapitre 5 que dans les débats sur les projets d'aménagement, les acteurs économiques et politiques insistent souvent sur la nécessité de donner la priorité à la création d'emplois, tandis que les habitants mobilisés contre les projets militent en faveur d'objectifs tels que la création de logements sociaux et l'amélioration des services publics. Dans les deux cas, ces arguments sont motivés à la fois par des convictions et par des intérêts particuliers, de sorte qu'ils sont à la fois de l'ordre de l'argumentation rationnelle et de la rhétorique masquant les intérêts.²

- Le principe de représentation et ses limites

Pour adapter le principe de décisions collectives à des sociétés où les citoyens sont trop nombreux pour tous participer à la prise de toutes les décisions susceptibles de les concerner, les démocraties contemporaines fonctionnent selon un système représentatif : les

democracy is simply a mechanism for aggregating preferences which are subjective and non-rational, and if the fair outcome reflects which preferences are more widely or strongly held, then there is no reason why those who do not share those preferences ought to abide by the results").

¹ Parmi les chercheurs qui ont développé cet argument figure notamment Jürgen Habermas (1997) ; voir aussi Young, 2000

² Fairfield, 2008, chapitre 4.

citoyens élisent des représentants qui prennent les décisions politiques en leur nom.¹ Le rôle du représentant est de défendre les intérêts des électeurs qu'il représente et de délibérer avec ses collègues représentant d'autres circonscriptions pour définir des solutions qui correspondent le plus possible à l'intérêt général. Comme l'explique la philosophe Iris Young, le représentant ne peut jamais remplir son rôle de manière parfaitement adéquate, parce qu'il représente des personnes dont les intérêts et les perspectives ne coïncident jamais complètement et les décisions qu'il prendra auront toujours tendance à favoriser certains plutôt que d'autres.²

En outre, le représentant a des intérêts individuels propres qui interfèrent avec son rôle de représentation. En particulier, les élus, même les plus honnêtes, poursuivent toujours deux objectifs distincts : d'un côté, ils cherchent à apporter des solutions aux problèmes rencontrés par la société ; de l'autre ils cherchent à se faire réélire, et à promouvoir les intérêts de leur parti. Ces objectifs ne coïncident pas toujours, notamment parce qu'ils ont des temporalités différentes : pour se faire réélire, les élus ont besoin d'obtenir des résultats à court terme, dans la mesure où leur mandat n'est que de quelques années, tandis que des solutions efficaces aux problèmes économiques et sociaux se font souvent sur le long terme. Comme l'explique Daniel Gaxie, « le milieu politique est souvent tout entier affairé autour des enjeux spécifiques qui le structurent... C'est dans ce cadre uniquement qu'ils prennent en compte les demandes des électeurs ».³

En matière d'aménagement, par exemple, les élus, en particulier les représentants des pouvoirs exécutifs, aiment beaucoup mettre en œuvre des projets ambitieux, parce qu'ils donnent une forme physique, visuelle, à leur action politique.⁴ Ces projets flattent également leur ego et leur permettent de laisser leur marque sur le paysage urbain pour la postérité. Par ailleurs, dans la perspective d'une campagne électorale future, ils savent qu'ils pourront présenter les projets d'aménagement aux électeurs comme autant de preuves tangibles de l'efficacité de leur action. Mais la volonté de voir se réaliser leurs projets fétiches peut conduire les élus à ne pas assez tenir compte des coûts pour le public des plans qu'ils promeuvent.

¹ La justification de l'existence du système représentatif ne se réduit pas forcément à la question de l'échelle. À l'époque de l'établissement des systèmes parlementaires modernes, le système représentatif était perçu comme un moyen d'exclure les personnes incapables à participer au gouvernement, et le régime parlementaire était considéré comme supérieur à la démocratie, qui était à l'époque définie comme synonyme de démocratie directe. Mais cette vision de la fonction du système représentatif n'est plus dominante aujourd'hui. (Gaxie, 1978, introduction)

² Young, 2000, p. 122-123

³ Gaxie, dans Denis, 2004, p. 72

⁴ Demause et Cagan, 1998

En même temps, les représentants sont indispensables. Comme l'explique Iris Young, qui reprend ici les arguments de Robert Dahl, « même dans des assemblées de quelques centaines de personnes, la plupart des gens seront des participants plutôt passifs qui écoutent quelques personnes parler pour présenter quelques points de vue, avant de réfléchir, puis de voter [...] une telle représentation *de fait* est arbitraire [...] Ainsi, même dans des unités relativement petites de prise de décision telles que les quartiers ou les lieux de travail, l'égalité politique sera mieux servie par des institutions de représentation formelle ».¹ Sans système représentatif, toutes les décisions devraient être prises par des groupes très réduits et la coordination entre ces décisions serait impossible à réaliser. Comme la prise de décision à la majorité, donc, la représentation est un compromis à la fois indispensable et insatisfaisant.

Pour que les représentants remplissent leur rôle le mieux possible, il faut qu'ils communiquent avec les habitants de leur circonscription, afin de se faire l'idée la plus juste possible des intérêts des personnes qu'ils représentent. Les représentants doivent également bénéficier d'une certaine autonomie, afin de pouvoir prendre en compte les arguments de leurs collègues dans leurs prises de positions au Parlement. Mais ils doivent également faire l'objet d'un contrôle de la part de leurs électeurs qui doivent s'assurer qu'ils n'abusent pas de cette autonomie pour prendre des décisions qui avancent leurs intérêts personnels aux dépens de ceux des personnes qu'ils représentent.²

Dans les systèmes démocratiques existants, le principal moyen de contrôle des citoyens sur leurs représentants consiste à ne pas les réélire à la fin de leur mandat. Mais ce moyen de contrôle est loin d'être suffisant, parce que les représentants ont différents moyens de masquer à leurs électeurs les motivations réelles de leurs actions et parce que différents facteurs favorisent leur réélection même lorsqu'ils n'ont pas rempli leur rôle efficacement ou honnêtement. La participation des citoyens dans le système représentatif n'est pas limitée au vote : ceux-ci peuvent également s'impliquer dans la politique électorale, en tant que bénévoles ou par des contributions financières. Ils sont également susceptibles de participer au débat public qui accompagne la prise de décisions politiques en contactant leurs représentants (soit directement, soit par l'intermédiaire de *lobbyistes*), en se rendant à des réunions publiques, en se constituant en groupes de pression, en organisant des campagnes d'opinion,

¹ "Even in assemblies of a few hundred people most people will be more passive participants who listen to a few people speak for a few positions, then think and vote... such *de facto* representation is arbitrary... Thus even in relatively small units of political decision-making like neighborhoods or workplaces, political equality may best be served by institutions of formal representation." (Young, 2000, p.125)

² Au XIX^{ème} siècle, Edmund Burke était favorable à une autonomie totale pour le représentant ; mais son point de vue ne prenait pas en compte le fait que, dans la pratique, la fonction du représentant ne consiste pas seulement à délibérer, mais également à s'assurer que les intérêts de ses électeurs sont pris en compte dans le processus de définition de l'intérêt général.

ou des manifestations. Cependant ces modes de participation n'assurent pas toujours un contrôle satisfaisant des citoyens sur leurs représentants.

2.1.2. Problèmes du débat public

- Partis politiques et groupes d'intérêts : des institutions nécessaires mais problématiques

Parmi les théoriciens de la démocratie, nombreux étaient ceux qui, autrefois, considéraient que les partis politiques et les groupes d'intérêts, les factions comme on les appelait alors, étaient une menace pour l'unité du corps politique. J-J. Rousseau pensait que les groupes d'intérêt et les partis interféraient avec la définition de l'intérêt général, et les Pères fondateurs de la République américaine étaient du même avis.¹ Mais ce que ces penseurs ne percevaient pas, c'est que ces organisations sont nécessaires à la structuration du débat public.² La création de cadres idéologiques définissant différentes visions possibles du bien public est inévitable et bénéfique, de même que, par exemple, l'établissement de programmes électoraux qui permettent de guider le choix des électeurs entre différents candidats et permettent d'évaluer l'efficacité de l'action des élus à posteriori.

Ceci étant, il est certain que les partis politiques et les groupes d'intérêt déforment et limitent aussi le débat public. Les partis politiques cherchent à maintenir une certaine cohérence interne, ce qui les conduit à étouffer les opinions minoritaires en leur sein. Ce processus a pour effet d'uniformiser le discours de leurs membres et de contribuer à vider les discours politiques de leur sens, en n'en faisant que des successions de phrases toutes faites et d'idées reçues qui ont cependant l'avantage d'être faciles à identifier pour le public.

¹ Rousseau, 1762, livre 2 chapitre 3

² Fagence (1977, p. 88) écrit à ce sujet : « despite the concern expressed by many people of the potential power of pressure groups there is a perceptible tendency for most informed commentators to hesitatingly approve of the functions such groups fulfill and of the beneficial effects of their activities ». Young (2000, p. 142-143) écrit ceci: « Some claim that individuals should relate directly to political institutions without the mediation of groups... members of the constituency are better represented when they organize together to discuss their agreements and differences with each other and with officials. »

- Sondages et démocratie d'opinion

Depuis les années 1960, les partis politiques et les programmes électoraux ont perdu une partie de leur importance dans le processus électoral. Dans la prise de décision, les partis sont de plus en plus concurrencés par l'influence des sondages d'opinion.¹ Les sondages ont leur utilité : ils peuvent compléter utilement le système électoral pour remettre en question la légitimité des gouvernants et des mesures qu'ils proposent en cours de mandat ; les sondages limitent la possibilité pour les élus de prétendre incarner la volonté générale.² Néanmoins, les sondages d'opinions sont également problématiques parce qu'ils constituent l'opinion publique comme une simple agrégation d'opinions individuelles, sans tenir compte du degré de connaissance du sujet des personnes interrogées, et sans créer une dynamique encourageant les personnes interrogées à dépasser leur intérêt individuel. Par ailleurs, les sondages ne sont jamais neutres : les réponses sont nécessairement influencées par la formulation des questions. Ainsi, les sondages peuvent faire l'objet de manipulations, et en particulier être utilisés par les dirigeants pour court-circuiter le débat public.³ Nous verrons par exemple au chapitre 5 que dans le cadre des projets d'aménagement à New York, les responsables politiques utilisent souvent les sondages pour tenter d'imposer leurs projets et discréditer leurs opposants.

- Concentration du pouvoir au sein des chambres législatives

En théorie, les assemblées législatives sont un lieu privilégié de déploiement du débat public. Dans la réalité, dans les démocraties contemporaines, les assemblées débattent peu. Ce problème est en partie dû aux relations clientélistes qui s'établissent entre les élus. Par exemple, à New York, le conseil municipal, l'assemblée et le sénat d'État fonctionnent de manière très hiérarchisée, car les porte-parole de ces trois chambres législatives concentrent un pouvoir important, qui décourage les autres membres de ces assemblées de s'opposer à leurs leaders.⁴ Les porte-parole contrôlent entièrement le calendrier législatif, peuvent bloquer

¹ Manin, 1995 ; Blondiaux, 1998

² Julliard, 2009

³ Bourdieu, 1984 (1972) ; Sintomer, 2007, chapitre 1.

Callon, Lascoumes et Barthe (2001, p. 213), écrivent ceci à propos des sondages : « le sondage d'opinion renforce les mécanismes par lesquels la démocratie délégative se protège contre la démocratie dialogique [...] la volonté générale se dégage de manière automatique par une procédure d'agrégation statistique qui est celle des grands nombres. Est ainsi soigneusement écartée toute possibilité de constitution d'un espace de discussion dans lequel des identités et des groupes différents les uns des autres pourraient émerger, qui mettraient en débat la question même de la composition du collectif. »

⁴ Norden, Pozen et Foster. 2006

l'ouverture du débat ou le vote de toute loi à laquelle ils sont opposés et contrôlent les fonds destinés au financement du personnel chargé d'aider les élus et les comités législatifs. Ils disposent donc de pouvoirs suffisants pour bloquer les initiatives des collègues qui ne coopèrent pas avec eux, et pour récompenser ceux qui leur sont fidèles. Il en découle que la grande majorité des projets de loi soutenus par les porte-parole des chambres législatives new-yorkaises sont approuvés sans débat. Le processus de prise de décisions politique se réduit le plus souvent à des négociations fermées entre les chefs des deux partis principaux.

- Hégémonie de l'exécutif et de l'administration

Parmi les autres phénomènes qui contribuent à limiter la portée du débat public figure l'hégémonie des pouvoirs exécutifs et des administrations. En théorie, ces catégories d'acteurs sont censées appliquer simplement les lois votées par le pouvoir législatif, mais dans la pratique, les pouvoirs exécutifs prennent de plus en plus de décisions à la place des législateurs. Le chercheur J.-F. Pioline note, par exemple, que le nombre de décrets a augmenté de façon exponentielle au cours du vingtième siècle en France et aux États-Unis, aux dépens de la loi.¹ À New York, nous verrons que la politique de développement économique et d'aménagement urbain est essentiellement établie par les représentants du pouvoir exécutif : le maire, le gouverneur de l'État et leurs administrations. Le rôle du législatif se limite, dans le meilleur des cas, à approuver ou rejeter les projets une fois qu'ils ont été mis au point. Tandis que le pouvoir législatif est organisé, théoriquement au moins, sur un mode délibératif, le pouvoir exécutif fonctionne selon un système hiérarchique, de sorte que l'hégémonie du pouvoir exécutif et l'affaiblissement du législatif peuvent se traduire par un affaiblissement du débat public.

- Omniprésence des experts et des technocrates

Comme le décrit le politologue J.-P. Gaudin, à mesure que le rôle de l'État s'est étendu à de nombreux champs de la vie sociale, tels que la médecine, le recours à l'expertise technique et scientifique dans la préparation des décisions politiques s'est beaucoup

¹ Pioline, 1998 ; L'hégémonie du pouvoir présidentiel aux États-Unis, et du gouvernement en France et dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, fait depuis longtemps l'objet de débats. ; (Schlessinger, 1973) ; Ces débats ont notamment refait surface à l'époque de l'entrée en guerre des États-Unis et du Royaume-Uni contre l'Irak, en 2003

développé, en particulier depuis les années 1960.¹ Il est utile, et même nécessaire, d'appuyer les décisions politiques sur les meilleures connaissances scientifiques et techniques disponibles. Cependant, l'omniprésence des experts est problématique. L'utilisation d'un jargon scientifique et technique réduit la possibilité pour les simples citoyens de participer au débat public sur certains sujets. Par exemple, pour se faire un avis et participer au débat public sur les projets d'aménagement urbain, les différentes catégories de personnes concernées doivent maîtriser la signification de termes tels que 'coefficient d'occupation des sols,' et 'droits de construire transférables.' Les pouvoirs publics et les experts peuvent être tentés de masquer des décisions politiques en décisions techniques ; la science et la technique s'efforcent de porter un regard objectif et neutre sur les problèmes qu'elles étudient, mais toutes les décisions politiques contiennent une part d'incertitude, et c'est là qu'entrent en jeu les conflits d'intérêt. La science et la technique ne peuvent pas faire l'arbitrage entre ces intérêts.²

Les projets d'aménagement, par exemple, sont fondés sur des études techniques incluant des estimations des besoins futurs concernant les infrastructures publiques et l'utilisation des sols. Les promoteurs de ces projets ont tendance à présenter ces estimations comme des certitudes et leurs projets comme des nécessités objectives. Mais comme nous le verrons par la suite, ce n'est pas le cas : des projets d'aménagement tels que la construction de stades ou de tours de bureaux ne constituent pas une réponse neutre à des besoins objectifs, mais représentent bien de la part des pouvoirs publics une décision politique de favoriser certains secteurs d'activité aux dépens d'autres, influencée par des intérêts particuliers et un parti pris idéologique.

2.1.3. Problèmes de responsabilité des élus et des administrations publiques

- L'élection : mode imparfait de sélection des représentants

L'avènement d'Adolf Hitler en Allemagne n'est qu'un exemple parmi de nombreux autres démontrant que l'élection n'est pas un moyen infaillible pour un peuple de sélectionner les personnes les plus aptes à gouverner. En particulier, les qualités qui permettent aux candidats de se faire élire (parmi lesquelles figurent certainement le don de flatter les foules)

¹ Gaudin, 2007 ; Callon, 1986 ; Callon et Lascoumes, 1996

² Callon, Lascoumes et Barthe, 2001.

ne sont pas forcément celles qui feront d'eux de bons gouvernants.¹ Dans les démocraties modernes, les électeurs sont généralement amenés à choisir entre un nombre restreint de candidats pré-sélectionnés par les partis politiques. Ce mode de sélection interne aux partis n'est lui-même pas toujours des plus démocratiques. Les électeurs sont ainsi souvent conduits à procéder par élimination, c'est-à-dire à voter pour le candidat qu'ils considèrent comme le « moins mauvais » plutôt que le meilleur. Ils sont également obligés de prendre en compte des considérations stratégiques dans leur choix, notamment des chances de victoire de ces candidats. Tous ces problèmes se posent de la même façon dans le cas d'une campagne de réélection.

- Clientélisme

Depuis les réformes de l'époque progressiste, les pouvoirs publics locaux ne contrôlent plus aussi directement qu'autrefois l'attribution des emplois publics aux États-Unis. Cependant, ils décident toujours de la distribution des dépenses publiques et de l'allocation des marchés publics, autant de décisions qui affectent directement les conditions matérielles de nombreuses catégories de personnes. Les élus sont inévitablement tentés de monnayer ce pouvoir contre le soutien politique et électoral de ces personnes. En matière d'allocation des dépenses publiques, certains élus en viennent même à envisager leur rôle presque exclusivement dans une optique de défense des intérêts matériels des électeurs de leur circonscription plutôt que d'établissement de priorités budgétaires en fonction de l'intérêt général. Ainsi, les budgets publics sont fortement influencés par les préoccupations électorales des coalitions au pouvoir. Les Américains recourent à l'expression « pork barrel politics » pour désigner les dépenses publiques qui ont pour principale fonction de conforter le pouvoir des élus à court terme plutôt que le bien public. Les électeurs eux-mêmes participent de cette dynamique perverse. Comme leurs représentants, ils ont tendance à estimer que le rôle des élus se réduit à défendre les intérêts de leur circonscription et à évaluer l'efficacité de leurs représentants à l'aune de la proportion des dépenses publiques qu'ils parviennent à capter pour leur circonscription. Les relations clientélistes sont donc toujours fréquentes à tous les niveaux du gouvernement. Elles parasitent le bon fonctionnement des

¹ Fairfield, 2008, p. 13

institutions, dans la mesure où elles permettent aux responsables politiques de se maintenir au pouvoir même s'ils n'apportent pas de solutions efficaces aux problèmes de fond.¹

- Avantage de notoriété au candidat en place

Dans les campagnes électorales, les candidats déjà en place ont non seulement la possibilité de recourir au clientélisme, mais ils bénéficient également d'un avantage de notoriété. Du fait de leur fonction, ils sont plus connus et plus présents dans les médias que les candidats novices. Etant donné que la majorité des électeurs ne s'intéressent aux débats politiques que de loin, cet avantage de notoriété est crucial. Ainsi dans les élections new-yorkaises, les candidats à leur propre succession remportent l'élection dans l'immense majorité des cas : dans 97% des cas lors des élections aux chambres législatives d'État de 2002.²

- Intérêts propres et autonomie des administrations

Tout comme les élus, les administrations ont leur point de vue et leurs intérêts propres par rapport aux problèmes politiques. En particulier, la volonté de protéger leurs prérogatives et leurs budgets peut parfois les conduire à agir contre l'intérêt des citoyens qu'elles sont censées servir. Par exemple, nous verrons au chapitre 3 que l'administrateur principal des programmes de rénovation urbaine à New York dans les années 1950, Robert Moses, choisissait souvent les projets qu'il proposait au maire, non en fonction des besoins réels de la ville, mais dans l'objectif de consolider son propre pouvoir.³

Le cas de Robert Moses illustre bien un autre phénomène. En théorie, les administrations sont censées appliquer simplement les décisions votées par les pouvoirs législatifs, mais dans la pratique, elles prennent beaucoup de décisions qui ont un impact direct sur la vie des citoyens et échappent en partie au contrôle des élus. Le biographe de

¹ Lors d'un entretien dans le cadre d'une enquête de terrain pour mon DEA, en janvier 2003, une directrice d'association du sud du Bronx m'a expliqué que son association avait été victime de détournements de fonds, mais qu'elle avait été préservée de la banqueroute grâce à une aide financière accordée par le gouverneur de l'État, le Républicain George Pataki, en échange de quoi la fondatrice de cette association, elle-même députée démocrate à l'assemblée d'État, avait soutenu publiquement le gouverneur dans sa campagne de réélection. Ceci constitue un exemple très clair de la façon dont les élus monnaient les dépenses publiques contre un soutien électoral (entretien avec Maria Aguirre, janvier 2003)

² Hicks, 2005. Voir aussi Ngai, 2006 et Beveridge, 2006.

³ Cet argument constitue la thèse principale de la biographie de Robert Moses par Robert Caro, 1975 (1974)

Robert Moses, Robert Caro, a en effet montré que celui-ci avait acquis le soutien de promoteurs immobiliers et une popularité auprès des classes moyennes qui lui procuraient un large degré d'indépendance par rapport au maire, sous l'autorité de qui il était théoriquement placé.¹

2.1.4. Influence des inégalités économiques, sociales et culturelles sur le système politique

Karl Marx pensait que, dans les systèmes parlementaires du XIX^{ème} siècle, les hommes politiques étaient les « valets du capital », et il en concluait qu'une véritable démocratie ne pouvait cohabiter avec un système économique capitaliste. Les libéraux et les socio-démocrates, par contraste, considèrent que le pouvoir du bulletin de vote permet aux classes populaires et moyennes de compenser efficacement le pouvoir de l'argent dans les systèmes existants. La priorité généralement accordée par les gouvernements des pays capitalistes à l'objectif de maximisation de la croissance économique correspond-elle à une unité d'intérêts réels pour la majorité de la population, ou bien est-elle le fruit d'une influence induite des élites économiques sur le système politique ?

- Contributions électorales et lobbying

Aux États-Unis, les contributions financières aux campagnes électorales ne sont pour ainsi dire pas réglementées. Le Congrès fédéral a voté un certain nombre de lois destinées à limiter l'inflation des contributions électorales, mais celles-ci se sont avérées largement inefficaces.² La situation est la même au niveau des États, en particulier à New York.³ Les tentatives de certains États pour mettre en place une législation efficace de limitation des contributions politiques ont été invalidées par la Cour Suprême fédérale. L'argument des adversaires de la régulation des contributions politiques repose sur l'idée que faire une contribution monétaire à une campagne électorale revient à exprimer son soutien au candidat. En d'autres termes, limiter le droit de faire de telles contributions enfreindrait le principe de liberté d'expression protégé par la Constitution.⁴ À l'inverse, les partisans de la limitation des contributions politiques font valoir que le fait de donner de l'argent à un candidat n'est pas

¹ Caro, 1975 (1974)

² Public Campaign Action Fund, www.publiccampaign.org

³ Novak et Seema, 2006

⁴ Cato Institute, 2009, chapitre 9

vraiment équivalent à celui de s'exprimer publiquement. Selon eux, le système en vigueur subordonne la liberté de parole à la capacité financière de diffuser son message, ce qui déséquilibre le système électoral à l'avantage des acteurs économiques les plus puissants.¹

Concernant le lobbying, c'est-à-dire le paiement d'intermédiaires dotés d'un accès privilégié aux élus et chargés de promouvoir une cause auprès d'eux, la problématique est la même. Le système politique américain a fait le choix d'une régulation minimale de l'achat d'influence politique par les intérêts économiques : les acteurs qui s'adonnent au lobbying ont pour seule obligation de déclarer publiquement les sommes qu'ils ont versées ou reçues. Ainsi les électeurs sont censés pouvoir juger si leurs représentants ont mérité la confiance qu'ils leur avaient accordée, en fonction de l'argent qu'ils ont accepté de tel ou tel groupe d'intérêt. Les partisans de ce système avancent que toutes les catégories de personnes qui le souhaitent peuvent s'organiser en groupes d'intérêts pour faire valoir leur point de vue auprès des élus, et ils assimilent le lobbying au droit de pétition auprès du gouvernement, protégé par la Constitution. Les adversaires de ce système pensent qu'il donne un avantage injuste aux classes aisées, dans la mesure où l'efficacité des groupes d'intérêts est inévitablement influencée par les moyens financiers dont ils disposent.²

Comme nous le verrons plus loin, même au niveau le plus local, l'argent joue un rôle crucial dans les campagnes électorales. Pour se faire élire, il ne suffit pas aux candidats d'avoir un message convainquant ; il leur faut également des fonds pour diffuser ce message, pour engager des conseillers, qui animeront leurs campagnes et contacteront les électeurs en leur nom. Dès lors, les candidats à des postes électifs et les élus doivent prendre en compte dans leur stratégie électorale et dans leurs décisions non seulement les attentes des électeurs, mais aussi celles des personnes ou des entreprises susceptibles de financer leurs campagnes. Les acteurs économiques utilisent le financement des campagnes électorales pour influencer les décisions politiques en leur faveur.

- « Le cens caché » : inégalités culturelles et inégalités politiques

Les inégalités politiques ne sont pas uniquement liées au problème du financement des campagnes électorales. Le problème tient également au fait que les classes populaires sont

¹ Novak et Seema, 2006 ;

² Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org

moins politisées que les classes moyennes et aisées :¹ les classes populaires votent moins que les autres catégories sociales, et la très grande majorité des candidats à des fonctions politiques appartiennent aux classes moyennes ou supérieures. Les causes de cet état de fait sont multiples et complexes. Le « cens caché » est un cercle vicieux : les catégories populaires votent moins parce que le système fonctionne à leur désavantage et qu'elles n'ont donc pas intérêt à le légitimer par leur vote ; mais comme elles votent moins que les autres, le système continue de fonctionner à leur désavantage.

Comme le notent F. Piven et R. Cloward, l'une des raisons pour lesquelles les classes populaires votent moins est que les programmes des campagnes politiques ne portent que rarement sur les problèmes qui les affectent en priorité.² Mais pour D. Gaxie, le déficit de participation des catégories populaires est également lié à un déficit de « compétence politique » :³ la compréhension des débats politiques requiert une certaine connaissance des enjeux, mais aussi du vocabulaire et des systèmes idéologiques qui permettent de cadrer les problèmes. Or, les membres des classes populaires ne maîtrisent pas toujours bien ces connaissances, ce qui rend plus difficile le choix d'un candidat. Les inégalités de compétences politiques entre les classes sociales sont en partie liées à des différences de niveau d'éducation, mais pas seulement. D. Gaxie note qu'« à niveau scolaire égal, les enfants des catégories favorisées comprennent mieux la politique » que ceux des catégories populaires, car les connaissances nécessaires à la compréhension des débats politiques sont en grande partie acquises en dehors du système scolaire.⁴ « L'intérêt pour la politique, le goût pour les discussions politiques, la lecture des ouvrages d'information et des rubriques politiques des journaux relèvent des comportements culturels des classes privilégiées ». ⁵ En d'autres termes, les membres des catégories privilégiées sont encouragés par leur environnement social à s'intéresser à la politique, tandis que les membres des catégories populaires sont parfois poussés à s'en désintéresser.

¹ *Le cens caché* est le titre du livre de D. Gaxie (1978) qui a inspiré cette partie

² Piven et Cloward, 2001

³ Gaxie, 1978

⁴ Ibid p. 171 ; Gaxie se base sur ce point sur Bourdieu et Passeron, 1964.

⁵ Ibid, p. 170. Il convient de noter que l'analyse de Gaxie porte sur le système politique français ; il me paraît certain que son argumentation est au moins en partie applicable au cas américain, mais une analyse comparée des deux systèmes montrerait sans doute des différences ;

- Cohésion sociale et idéologique entre élites

Selon C. Wright Mills et W. Domhoff, la capacité des élites économiques à influencer les décisions politiques tient à leur présence à des postes-clés dans l'appareil politique et administratif.¹ Ces deux critiques pensent également que les élites économiques et politiques sont caractérisées par un fort degré de cohésion sociale et analysent la façon dont les élites maintiennent et cooptent les nouveaux entrants en leur sein, en les sélectionnant en fonction de leur conformisme social et idéologique au travers d'institutions tels que les country clubs ou les universités. D'autres chercheurs tels que R. Fitch ont également étudié l'influence idéologique exercée par les acteurs économiques au travers de leur contrôle de la presse, du financement de centres de recherches et de fondations.²

- Débat entre chercheurs sur le degré de contrôle des élites économiques dans le système politique des villes américaines

Au milieu du XX^{ème} siècle, un certain nombre de chercheurs américains ont commencé à analyser en détail les liens entre élites économiques et élites politiques. En 1953, le sociologue Floyd Hunter a publié une étude sur la ville d'Atlanta qui démontrait que les élites économiques locales contrôlaient l'essentiel de l'agenda politique.³ Trois ans plus tard, C. Wright Mills a publié une analyse du système politique national qui arrivait à des conclusions similaires.⁴ Selon C. W. Mills, les élites économiques contrôlaient l'essentiel du pouvoir dans le système politique américain parce qu'elles étaient fortement unifiées sur les plans social et idéologique.

Un certain nombre de politologues ont cherché à contredire les conclusions très pessimistes de ces deux sociologues. Le plus influent d'entre eux, Robert Dahl, a publié en 1961 une étude du gouvernement de la ville de New Haven qui concluait que dans cette ville, le programme de rénovation urbaine avait été mis au point par le maire et que les acteurs économiques, divisés sur le sujet, n'avaient pas joué de rôle majeur.⁵ R. Dahl a par la suite développé les conclusions de cette étude : il concède que les élites économiques et sociales exercent une influence importante sur le système politique américain, mais il soutient que ces

¹ Mills, 1956 ; Domhoff, 2008.

² Fitch, 1993, p. 212-219

³ Hunter, 1953

⁴ Mills, 1956

⁵ Dahl 1971 (1961)

élites ne sont pas unifiées et que différentes catégories d'élites se livrent à une compétition pour le pouvoir.¹ Cette compétition est arbitrée par le reste de la société à travers l'exercice du suffrage universel, ce qui permet à la masse des citoyens de contribuer indirectement, mais décisivement, aux décisions politiques. R. Dahl concède que ce type de système, qu'il appelle « polyarchie », ne correspond pas exactement à l'idéal démocratique, mais il affirme qu'il constitue néanmoins un progrès considérable par rapport aux systèmes antérieurs de types monarchiques ou totalitaires.

Dans son étude bien connue de New Haven, R. Dahl ne s'intéressait qu'à la question de savoir qui prenait les décisions, sans se demander à qui bénéficiaient ces politiques de rénovation urbaine. Ses conclusions ont donc été fortement critiquées par les sociologues qui ont étudié les conséquences des politiques de rénovation urbaine sur les catégories populaires.² Mais la vision pluraliste du système politique américain a continué de dominer parmi les politologues. En 1981, dans son ouvrage *City Limits*, Paul Peterson reconnaissait que dans les villes américaines, les élites politiques mettaient généralement en œuvre des politiques favorables aux milieux d'affaires, mais il arguait que cela correspondait à l'intérêt général des villes, dans la mesure où elles dépendaient de ces acteurs économiques pour investir et créer des emplois sur leur territoire.³ Du fait de la concurrence entre municipalités et entre régions pour attirer les investissements, Peterson concluait que seul le gouvernement fédéral avait les moyens de mettre en œuvre des politiques sociales.

Dès les années 1970, des chercheurs associés au renouveau de la pensée marxiste, comme David Harvey ou Manuel Castells, avaient commencé à développer une autre interprétation des politiques locales destinées à permettre l'expansion des quartiers d'affaires et des quartiers résidentiels aisés aux dépens des quartiers industriels et des zones d'habitation populaires.⁴ Manuel Castells interprétait les conflits entre promoteurs immobiliers et pouvoirs publics locaux d'une part, et habitants des quartiers populaires menacés d'embourgeoisement d'autre part, comme une transposition des conflits du travail sur le plan de la consommation de l'espace urbain.

En 1987, H. Molotch et J. Logan ont présenté leur théorie sur la « coalition de la croissance » qui mettait en évidence les limites des théories pluralistes et les causes de

¹ Dahl, 1989

² L'étude de Robert Dahl de 1961 a été critiquée en détail par Domhoff, 2008 ; Fainstein, 2001, cite aussi la critique de Robert Dahl par Bachrach et Baratz (1970)

³ Peterson, 1981.

⁴ Harvey, 1985 ; Castells, 1972 et 1981

l'influence des promoteurs immobiliers sur la politique locale.¹ Pour eux, de tous les acteurs économiques, les promoteurs immobiliers sont les plus impliqués dans la politique locale, parce que les entreprises de production de biens et de services peuvent se délocaliser assez facilement si les réglementations locales ne leur conviennent pas, tandis que les promoteurs immobiliers dépendent plus des réglementations et des investissements publics locaux pour la valorisation de leurs biens. Dans une certaine mesure, les promoteurs immobiliers sont en concurrence les uns avec les autres pour la réalisation de projets ; mais ils ont aussi des intérêts communs, car la valeur d'une propriété immobilière dépend en général de celle des propriétés adjacentes. En conséquence, les grands propriétaires et promoteurs immobiliers ont intérêt à coordonner leur action pour promouvoir l'augmentation de la valeur des terrains dans des quartiers entiers. Dans la plupart des villes, l'élite des grands propriétaires est donc unie contre les investisseurs extérieurs qui cherchent à réaliser des profits à court terme, mais surtout contre les habitants des quartiers populaires susceptibles de s'opposer à leurs projets. Par ailleurs, les municipalités n'ont pas les moyens financiers de mettre en œuvre des projets d'aménagement sans le soutien des banques et des promoteurs privés ; c'est la raison pour laquelle ces catégories d'acteurs ont une influence prédominante sur les politiques d'aménagement.

La même année où Molotch et Logan publiaient leur recherche, les politologues C. Stone et H. Sanders présentaient une théorie assez proche de la « coalition de la croissance » baptisée « théorie des régimes ». Elle reconnaissait le « pouvoir systémique » des élites économiques, mais arguait que les élus disposaient néanmoins de la possibilité de se reposer sur l'influence d'autres catégories d'acteurs, comme les classes moyennes.² Comme nous le verrons plus loin, de nombreuses études du système politique new-yorkais ont confirmé l'influence systémique des élites économiques, et en particulier des promoteurs immobiliers, dans cette ville.

¹ Logan et Molotch, 1987 ; Harvey Molotch avait déjà exposé une première ébauche de sa théorie quelques années plus tôt : Molotch, 1976 ; W. Domhoff (2008) souscrit à la théorie de Logan et Molotch

² Stone et Sanders, 1987

2.2. Diagnostics divergents relatifs aux problèmes de la démocratie

Tous les problèmes décrits jusqu'à présent font l'objet d'évaluations contrastées en fonction de perspectives idéologiques divergentes. On peut partir de la distinction communément établie entre les philosophies politiques libérale et républicaine.¹ Comme l'explique le philosophe M. Sandel, le libéralisme et le républicanisme sont fondés sur des définitions différentes de la notion de liberté.² Pour les libéraux, la liberté signifie la possibilité pour l'individu de réaliser son projet de vie personnel sans interférences indues de ses congénères, et en particulier du gouvernement. Pour les partisans du républicanisme, par contraste, la liberté consiste à participer à l'établissement de règles communes et à la construction d'une société plus juste, car l'individu ne peut réaliser son projet de vie indépendamment de ses concitoyens.³ Il faut noter d'emblée que ces deux philosophies ne sont pas mutuellement exclusives. Les Pères fondateurs de la république américaine, par exemple, étaient à la fois libéraux dans leur volonté de limiter le pouvoir du gouvernement et républicains dans leur conviction que la survie de la République dépendait de la vertu civique du peuple américain. Néanmoins, la distinction entre libéralisme et républicanisme est liée au fait que les libéraux donnent une priorité absolue à la protection des droits individuels contre les abus de pouvoir potentiels des gouvernants, tandis que les républicains insistent plus sur la nécessité pour les membres de la collectivité politique de prendre des décisions communes, objectifs qui dans certaines circonstances, peuvent paraître contradictoires.

Pour les libéraux du XVIII^{ème} et du XIX^{ème} siècles, la liberté de « poursuivre notre propre bien à notre façon »⁴ n'était pas incompatible avec la restriction des droits politiques aux seuls possédants, jugée nécessaire à la protection du droit de propriété contre l'envie des classes populaires. La plupart des libéraux d'aujourd'hui acceptent le bien fondé d'une égalité d'accès aux droits politiques, mais ils ne considèrent pas pour autant les différences de participation électorale entre classes sociales comme problématiques. Certains considèrent même l'abstention comme un élément de stabilité politique, comme un signe de satisfaction

¹ Dans la partie qui suit, les termes « libéral » et « républicain » font référence aux théories politiques du libéralisme et du républicanisme, et non au parti républicain ou au courant politique « libéral » américain, qui est un faux-ami en français, puisqu'il désigne les partisans du maintien ou de l'expansion de politiques redistributives et de l'État providence.

² Sandel, 1996, chapitre 1

³ Ces deux définitions de la liberté correspondent à la distinction faite par Benjamin Constant entre la liberté des anciens (des démocraties de la Grèce antique) et celle des modernes (Constant, 1819).

⁴ « The only freedom which deserves the name, is that of pursuing our own good in our own way ». John Stuart Mill, cité par Sandel, 1996, chapitre 1.

de l'électorat, et comme une forme d'auto-exclusion de la part de personnes qui n'auraient pas les compétences nécessaires à l'exercice du droit de vote.¹ Les libéraux ont également tendance à considérer que les inégalités effectives d'accès au pouvoir politique liées à l'absence de régulation du financement des campagnes politiques et du lobbying ne sont pas problématiques et à défendre l'idée qu'une régulation de ces échanges par le gouvernement constituerait une restriction à la liberté de parole.² En outre, la modélisation du processus politique comme simple agrégation des préférences individuelles n'est pas incompatible avec la philosophie libérale.³

Le libéralisme politique est souvent associé au libéralisme économique, c'est-à-dire à l'idée développée par Adam Smith qu'il faut laisser les marchés se réguler d'eux-mêmes.⁴ Ces théories sont apparentées, dans la mesure où elles proposent toutes les deux de réduire le rôle du gouvernement au minimum, l'une dans le domaine politique, l'autre dans le domaine économique, et certains penseurs du libéralisme politique, comme John Stuart Mill, ont explicitement adopté les théories économiques d'Adam Smith.⁵ Le lien entre libéralisme politique et libéralisme économique conduit à associer la tradition libérale avec une philosophie politique « de droite », c'est-à-dire hostile aux politiques redistributives. De fait, certains partisans du libéralisme politique considèrent également la redistribution des ressources des plus riches aux plus pauvres par le gouvernement comme une atteinte au droit de propriété.⁶

La pensée républicaine au sens strict ne se prononce pas sur la question des inégalités économiques, et si Rousseau, l'un des fondateurs du républicanisme, était très critique vis-à-vis de l'idéal bourgeois de son époque, les républicains américains avaient, quant à eux, une conception plutôt conservatrice du droit de propriété.⁷ Cela étant, les partisans de la théorie républicaine font de la participation politique le fondement de la liberté, de sorte qu'ils ne peuvent considérer l'abstention comme un problème bénin. Par ailleurs ils tiennent l'esprit

¹ Pateman, 1970, chapitre 1

² Cato Institute, 2009, chapitre 9

³ À partir des années 1950, un certain nombre d'économistes ont développé une théorie des comportements politiques connue sous le nom de « théorie des choix rationnels », qui est très proche du modèle agrégatif décrit par J. Mansbridge (voir supra, 2.1.1.) ; Cette théorie est toujours populaire au sein de la droite américaine ; Pour une présentation plus détaillée de cette théorie, voir Grofman, dir., 1993

⁴ Smith, 2007 (1776)

⁵ Wilson, 2009

⁶ Il faut cependant noter que de nombreux penseurs libéraux, parmi lesquels John Stuart Mill et John Rawls, acceptent l'idée qu'un certain degré de redistribution des richesses est nécessaire pour permettre à tous les citoyens d'avoir les moyens matériels d'exercer leurs droits politiques. Wilson, 2009 ; Wenar, 2008

⁷ Pour Rousseau, dans leur poursuite d'enrichissement personnel, les bourgeois étaient inévitablement amenés d'une part à s'abaisser à la condition de serviteurs des princes, et d'autre part à réduire leurs ouvriers à une condition proche de l'esclavage. À la liberté illusoire qu'apporterait l'enrichissement personnel, Rousseau opposait la liberté du citoyen prenant sa destinée en main via la participation politique. Orwin, 2008

civique, le sens du bien public, pour une valeur indispensable à la survie de la démocratie et ne conçoivent pas que le processus politique puisse se limiter à une simple agrégation d'intérêts personnels égoïstes.

De nombreux héritiers contemporains de la tradition républicaine considèrent que l'existence d'inégalités politiques de fait entre les citoyens en dépit d'une égalité de droits théorique sape la légitimité du système politique et en concluent que le système doit s'efforcer de réduire ces inégalités, sous peine de perdre toute légitimité.¹ Nombre d'entre eux concluent de l'observation du lien entre inégalités économiques et inégalités politiques qu'il ne peut y avoir d'égalité politique véritable sans un degré relativement élevé d'égalité économique, ce qui les conduit à défendre l'intervention de l'État dans la distribution des richesses.² C'est la raison pour laquelle la philosophie politique républicaine est souvent associée aujourd'hui à une pensée « de gauche ». Les partisans du point de vue républicain de gauche ne considèrent pas l'abstention comme un signe de satisfaction ou un phénomène d'auto-sélection, mais au contraire comme l'expression d'un rejet du système politique par des citoyens qui considèrent que l'influence de l'argent et des hiérarchies sociales sur le système politique rend l'exercice du droit de vote insignifiant.³

En conclusion, on peut avancer que les penseurs issus des traditions républicaine et de gauche sont plus susceptibles de militer en faveur de réformes structurelles du système américain de financement des campagnes politiques que les libéraux, qui auront plus tendance à attribuer les dysfonctionnements du système politique aux faiblesses individuelles des citoyens ou de leurs représentants.⁴

¹ Pateman, 1970, Barber, 1984, Young 2000

² ce constat est notamment fait Gaxie, 1978, Dahl, 1989 (ces deux auteurs ne se revendiquent pas forcément pour autant de la tradition républicaine)

³ Piven et Cloward, 2001

⁴ Je tiens cependant à réitérer le fait qu'il n'y a pas correspondance parfaite entre libéralisme et pensée de droite d'une part, et républicanisme et pensée de gauche d'autre part. En réalité les définitions de la liberté associées au libéralisme et au républicanisme sont complémentaires : la liberté consiste sans doute à la fois à prendre en main sa destinée en participant au gouvernement et à conserver un part d'indépendance par rapport à la société.

2.3. Réformes possibles du système représentatif

Pour corriger les problèmes des démocraties actuelles, d'innombrables propositions de réformes ont été formulées. Certaines portent sur le fonctionnement du système représentatif lui-même. Un inventaire exhaustif de toutes ces propositions dépasserait largement le cadre de notre étude, mais il peut être utile de mentionner certains projets de réformes qui sont le plus directement applicables au système politique new-yorkais et au débat contemporain sur les institutions new-yorkaises.

- Réglementation des contributions politiques et du lobbying

Pour diminuer l'influence de l'argent sur les décisions des élus, de nombreux critiques réclament des réformes du système de financement des campagnes électorales et de lobbying. Les adversaires du système américain promeuvent un modèle où les campagnes électorales seraient financées par de l'argent public, où les contributions privées aux campagnes politiques seraient strictement limitées et où le temps de parole dont disposent les candidats dans les médias, et en particulier à la télévision, serait réparti équitablement.¹ Il faut cependant noter que les positions respectives des partisans et des opposants à de telles régulations sont assez figées et que l'adoption d'un tel système aux États-Unis nécessiterait que la Cour Suprême revienne sur son interprétation du 1^{er} amendement. En outre, l'établissement d'un système plus strict de régulation des contributions politiques ne réglerait pas tous les problèmes, car dans les pays où de tels systèmes sont en place, les scandales liés au financement occulte des partis politiques sont nombreux (la France a été affectée dans les années 1990, l'Allemagne dans les années 2000, le Royaume-Uni dans les années 2000 également). Concernant le lobbying, là-aussi, des formes moins visibles de cette pratique se développent dans les pays où il n'est pas officiellement autorisé.

- Établissement de limites au nombre de mandats servis par les élus

Pour combattre le problème du clientélisme, l'une des solutions proposées par les réformateurs consiste à instaurer des limites au nombre de mandats qu'un même élu peut

¹ Public Campaign Action Fund, www.publiccampaign.org

servir à un poste donné.¹ À New York, deux référendums municipaux, en 1993 et 1996, ont permis la mise en place d'une législation limitant à deux le nombre maximum de mandats pour les postes électifs municipaux (la durée des mandats à ces postes est de quatre ans, ce qui faisait un total de huit ans). En 2008, le conseil municipal a repoussé ces limites à trois mandats. Certains groupes civiques militent pour l'instauration d'un système similaire au niveau de l'État.² Mais il n'existe pas de procédure de référendum ou d'initiative populaire au niveau de l'État, et il faudrait une pression populaire très importante pour que les élus consentent à ce que leurs options de carrière soient ainsi limitées.

Les partisans des limites au nombre de mandats pensent qu'elles empêchent le développement de relations clientélistes trop prononcées entre les élus et leurs électeurs. Sachant que les candidats en place ont en général un avantage de notoriété important, les limites au cumul des mandats réduiraient le nombre d'élections où le résultat est connu d'avance et stimuleraient la compétition électorale. Une fois élus, les hommes politiques savent qu'ils ne peuvent espérer rester en place indéfiniment, ce qui les encourage à être plus actifs. Enfin, en favorisant le renouvellement constant de la classe politique, les limites au nombre de mandats restreignent l'établissement de relations de pouvoir asymétriques trop enracinées au sein des assemblées législatives et stimulent ainsi le débat public. Par exemple, certaines lois dont le vote avait longtemps été bloqué par des élus influents ont été approuvées après leur départ sous l'effet de l'établissement de telles limites au nombre de mandats à New York.³

Les adversaires des limites au nombre de mandats pensent qu'elles réduisent l'efficacité des institutions, parce qu'elles privent le gouvernement de ses membres les plus expérimentés et les plus efficaces. Pour eux, les nouveaux élus ne connaissant pas le fonctionnement pratique des institutions, ils sont moins à même de contrôler les administrations et sont plus facilement influencés par les lobbies. Quand ils commencent à avoir assez d'expérience pour être efficaces, ils ne peuvent déjà plus se concentrer sur leur travail d'élus, parce qu'ils doivent se préoccuper de leur reconversion.

¹ Berkey-Gerard, 2005 ; il s'agit de limiter le nombre de mandats successifs ; le système américain exclut déjà le cumul de mandats simultanés, courant dans le système français

² Gross, 2008

³ Berkey-Gerard, 2005

- Démocratisation du fonctionnement des chambres législatives, et renforcement du contrôle de l'exécutif

Pour démocratiser le fonctionnement des institutions, favoriser la transparence des prises de décisions et stimuler la délibération, certains commentateurs proposent également de limiter les pouvoirs des porte-parole sur les chambres législatives dont ils font partie.¹ De nombreuses voix s'élèvent également pour renforcer le contrôle des pouvoirs législatifs sur le pouvoir exécutif, et notamment sur les administrations publiques. À New York, les réformateurs réclament notamment un contrôle accru du législatif sur les *public authorities*, agences semi-publiques que les pouvoirs exécutifs ont tendance à utiliser pour se soustraire au contrôle des chambres législatives.²

¹ Norden, Pozen et Foster, 2006

² New York State Office of the State Comptroller Alan G. Hevesi, 2004. Nous reviendrons plus en détail sur ce problème aux chapitres 4 et 5.

2.4. Procédures participatives

Quelles que soient les améliorations qui lui sont apportées, en termes de prise en compte des perspectives ou points de vue de toutes les personnes concernées par les décisions politiques, les capacités du système représentatif et administratif sont intrinsèquement limitées. Pour compenser ce problème, certains réformateurs ont cherché non seulement à renforcer les modes de participation politique classiques, mais également à mettre en place des procédures de participation directe des citoyens. Comme nous l'avons déjà évoqué en introduction, les objectifs et les modalités de la participation directe des citoyens varient beaucoup d'un cas sur l'autre. Dans certains cas, il s'agit uniquement de participer au débat public (on peut alors parler de consultation), tandis que dans d'autres, les simples citoyens sont invités à participer à la prise de décisions, c'est-à-dire à décider conjointement avec les élus (le terme participation est alors pleinement justifié).¹ Mais avant d'examiner les différentes modalités de la démocratie participative, il convient de revenir sur ses objectifs.

2.4.1. Objectifs de la participation

- Résolution des conflits, thérapie collective, renforcement de la cohésion sociale

L'un des objectifs de base des procédures participatives est de résoudre les problèmes politiques par le dialogue plutôt que par la violence. L'objectif de limitation des conflits est primordial pour les responsables politiques : en règle générale, ceux-ci établissent des procédures de consultation afin de limiter les mobilisations hostiles aux projets publics et d'obtenir l'acceptation de leurs décisions par le public.² Mais il s'agit également d'une motivation importante des inventeurs de procédures dites délibératives. Ces derniers partent souvent du constat que lorsque le débat public est organisé par les partis politiques et les groupes d'intérêts constitués et qu'il se déroule sur un mode conflictuel, les arguments ont

¹ Dans un article de 1969, Sherry Arnstein établit une échelle plus détaillée des degrés de participation que la distinction binaire que nous proposons entre participation au débat public et participation à la décision. L'échelle d'Arnstein comprend huit niveaux : Manipulation, thérapie, information, consultation, geste d'apaisement, partenariat, délégation de pouvoir et contrôle communautaire. Il convient cependant de noter que toute tentative de classer des procédures participatives en fonction du pouvoir qui est confié aux simples citoyens doit nécessairement prendre en compte plusieurs variables, parmi lesquelles figurent non seulement la part accordée aux simples citoyens dans la prise de décision, mais également l'importance des décisions qui sont confiées à ces structures participatives.

² Aux États-Unis comme en France, c'est à la suite de mobilisations importantes contre des projets d'aménagement qu'ont été mises en place des procédures consultatives (pour le cas de la France, il s'agissait notamment de la controverse au sujet du tracé du TGV Méditerranée). Gaudin 2007 ; Blondiaux 2008

tendance à retomber sur des lignes idéologiques arrêtées : les participants perdent de vue la nécessité de dépasser les intérêts de groupes pour arriver à un compromis sur l'intérêt général. Selon M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe, « ce qui distingue les participants à la conférence citoyenne par rapport aux représentants des groupes d'intérêt, c'est qu'ils sont capables de se mettre à la place de l'autre pour envisager le bien commun ».¹ Une des procédures inventées dans les années 1970 a pour nom « conférence de consensus », ce qui souligne bien qu'elle vise à dépasser les conflits.

Dans le même ordre d'idée, les procédures participatives peuvent jouer un rôle de thérapie collective. Les projets d'aménagement urbain, par exemple, même justifiés, génèrent inévitablement des réticences, car toute forme de changement demande un certain temps d'adaptation pour les êtres humains. Les procédures participatives permettent aux habitants des quartiers qui vont subir ces changements de reconnaître et d'accepter le fait que le changement est parfois utile et même nécessaire.²

Les procédures participatives sont destinées à résoudre des conflits sur des questions données, mais également à renforcer plus généralement le « lien social », pour reprendre une expression à la mode en France, ou renforcer le sentiment de « communauté », pour un équivalent américain. Les partisans de la démocratie participative font valoir qu'un système politique qui fonctionne uniquement sur le mode du conflit et de la lutte d'intérêts est voué à la déliquescence, et certains commentateurs voient dans la démocratie participative une réponse à la crise de la démocratie que nous avons décrite au chapitre 1. Il faut noter d'emblée que l'existence de conflits dans un système politique est inévitable et nous verrons plus loin que la volonté d'éliminer le conflit peut s'avérer contre-productive et correspond dans certains cas à une forme de manipulation.³ Néanmoins, l'objectif visant à résoudre ou tout au moins gérer les conflits de manière pacifique et à dépasser les intérêts particuliers reste légitime.⁴

¹ Callon, Lascoumes, et Barthe, 2001 ; chap. 4

² Dans son article sur l'échelle de la participation, Arnstein (1969) présente cet objectif de thérapie collective comme une forme de manipulation de la participation, mais nous verrons aux chapitre 4 et 5, que cette fonction de thérapie collective peut également être positive

³ Fairfield, 2008

⁴ Blondiaux, 2008, p. 44-47

- Aide à la décision et à la mise en œuvre des politiques publiques

La résolution des conflits ne peut être l'objectif unique des procédures de participation. Au minimum, les procédures de consultation doivent avoir une fonction d'aide à la décision. La notion de démocratie participative repose sur la reconnaissance que les simples citoyens ont des connaissances spécifiques, liées à leur perspective propre, qui peuvent contribuer à l'analyse des problèmes politiques.¹ On peut parler à ce propos de savoirs d'usage ou de savoirs citoyens.² En matière d'aménagement, par exemple, la consultation repose sur l'idée que les habitants des quartiers connaissent souvent mieux leur propre quartier que les employés des administrations municipales en charge de l'urbanisme, qu'ils font l'expérience quotidienne de ses problèmes et de ses avantages et que cette connaissance peut contribuer de façon positive à la conception de plans d'aménagements. Les chercheurs M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe militent également en faveur d'une participation active des patients à toutes les étapes de la recherche médicale, dans l'idée que ces derniers ont une connaissance intime de la maladie pouvant contribuer à faire progresser la recherche.³ En d'autres termes, les procédures participatives sont susceptibles d'enrichir le débat public, permettant ainsi aux élus de prendre de meilleures décisions.

Les institutions participatives auraient également la capacité d'assister les administrations dans la mise en œuvre des politiques publiques. Par exemple, la création de conseils de commissariat dans certaines villes est liée au constat qu'une atmosphère de défiance entre les habitants et la police nuit à l'efficacité du travail de cette dernière. Pour lutter contre la criminalité, la police a besoin des informations de la population sur les infractions commises en son absence. Plus globalement, il ne fait pas de doute que la sécurité des citoyens dépend en grande partie de leurs propres comportements. Les conseils de commissariat sont destinés à permettre aux habitants des quartiers de travailler de concert avec la police pour une production collective, ou « co-production », de la sécurité.⁴

¹ Cook et Morgan, 1971; Berry Portney, Thomson, 1993; Callon, Lascoumes et Barthe, 2001

² Carrel, dans Neveu, 2007 ; Sintomer, 2008

³ Callon, Lascoumes et Barthe, 2001

⁴ Body Gendrot, dans Body-Gendrot et Gittel, 2003

- Renforcement du contrôle des citoyens sur les responsables politiques et réduction des inégalités politiques

Pour de nombreux partisans de la démocratie participative, ces procédures ne sont pas seulement destinées à assister les pouvoirs publics dans leur travail, mais également à renforcer le contrôle des citoyens sur leurs élus et sur les administrations publiques, en obligeant les pouvoirs publics à rendre des comptes aux citoyens qu'ils sont censés servir, en amont des campagnes de réélection.¹ Les conseils de commissariat, par exemple, peuvent correspondre à cet objectif : en obligeant la police à dialoguer avec les usagers qu'elle sert, les conseils ont pour objectif de décourager les abus de pouvoir tels que les actes de brutalité policière. L'évaluation des propositions de projets d'aménagement d'une municipalité par les habitants correspond également à ce principe. Cet objectif de contrôle des responsables politiques est plus ou moins marqué et reconnu suivant les dispositifs et la perspective des différentes catégories d'acteurs concernés, mais il constitue une motivation importante pour les citoyens qui participent à ces procédures.

Comme nous l'avons déjà noté, les responsables politiques et administratifs sont inévitablement tentés de se dérober au contrôle des citoyens en camouflant leurs actions sous le jargon de l'expertise et en tentant de faire passer des décisions politiques pour des décisions techniques. L'un des objectifs des procédures participatives consiste donc à permettre aux citoyens de faire la part des choses, en leur apportant les connaissances nécessaires pour comprendre les enjeux des problèmes et en obligeant les experts à retranscrire leurs idées dans un langage accessible aux non-spécialistes.² Inversement, certaines procédures participatives, notamment les « sondages délibératifs », cherchent à donner à l'opinion publique une consistance plus tangible que les simples sondages d'opinion, afin que les responsables politiques ne puissent pas l'ignorer ou la manipuler aussi facilement.³

Au-delà de la question du contrôle des responsables politiques par les citoyens se pose celle des hiérarchies sociales et des inégalités politiques entre classes sociales.⁴ Pour de nombreux partisans de la démocratie participative, la volonté d'élargir la diversité des participants au débat public part du constat que le débat qui se déroule dans les médias et au sein de la classe politique est contrôlé par les élites sociales. Certains acteurs évitent de poser les objectifs de la participation en termes de lutte des classes, mais certaines structures de

¹ Le mot anglais qui désigne ce processus est *accountability* : le fait de tenir les élus et les fonctionnaires responsables de leurs décisions.

² Callon, Lascoumes et Barthe, 2001

³ Fishkin, 1997

⁴ Cook et Morgan, 1971 ; Kweit et Kweit, 1981 ; Berry Portney et Thomson, 1993

participation telles que le budget participatif de Porto Alegre ont pour ambition explicite de redistribuer le pouvoir politique en court-circuitant des institutions de représentation jugées élitistes.¹

- Apprentissage de la démocratie

Les partisans de la démocratie participative pensent que les procédures de participation directe peuvent renforcer le sens civique des citoyens, et même peut-être renforcer la participation électorale.² Ceux qui souscrivent à cette vue considèrent que la participation politique s'apprend et que l'expérience concrète de procédures démocratiques à l'échelle des quartiers aide les citoyens à acquérir une compréhension plus fine du fonctionnement et des enjeux du système démocratique plus large. Les procédures participatives auraient donc un impact indirect sur la participation électorale.³ Cet objectif d'apprentissage de la démocratie peut être lié à la volonté de renforcer la légitimité du système politique, mais également à la volonté de réduire les inégalités politiques entre classes sociales, dans la mesure où ce sont les catégories populaires qui souffrent d'un déficit de représentation dans le système politique classique.

2.4.2. Typologie simplifiée des procédures de consultation et de participation

- Auditions publiques

Les auditions publiques au cours desquelles les citoyens sont invités à donner leur avis sur les projets de loi ou de politiques publiques étaient déjà obligatoires à l'époque de la rénovation urbaine des années 1950 aux États-Unis.⁴ Elles constituent toujours le mode principal de consultation des citoyens dans de nombreuses localités. Dans une audition publique, les personnes présentes sont généralement invitées à prendre la parole chacune à leur tour, pour donner leur point de vue aux responsables politiques, mais ces derniers ne sont pas tenus de répondre aux critiques ou aux demandes des participants. Les auditions publiques

¹ Gret et Sintomer, 2002

² Kweit et Kweit, 1981; Berry, Portney et Thomson, 1993

³ Cook et Morgan, 1971; Berry, Portney et Thomson, 1993;

⁴ Schwartz, 1993

reposent donc sur l'idée que les idées des citoyens peuvent aider les élus à prendre de meilleures décisions, mais elles laissent à ces derniers l'entière responsabilité de faire le tri entre les différents points de vue exprimés par les participants. Il n'est pas ici question de co-décision entre citoyens et élus. Les mobilisations contre les politiques de rénovation urbaine des années 1950-60 ont démontré que ce mode de consultation avait une efficacité limitée en termes de prévention ou de résolution des conflits. C'est la raison pour laquelle d'autres modes de consultation ont été mis au point depuis cette époque.

- Conseils de quartier

En réponse aux mobilisations de citoyens contre certaines politiques publiques, de nombreuses municipalités américaines ont mis en place des systèmes de conseils de quartiers. Les fonctions et les pouvoirs qui leur sont attribués varient beaucoup d'une ville à l'autre, de même que les modalités de leur fonctionnement.¹ Les compétences de ces conseils portent en général sur les politiques d'aménagement, parfois sur les politiques budgétaires, et souvent sur le fonctionnement des services publics à l'échelon du quartier. Dans certaines villes, ils sont dotés de budgets conséquents et de pouvoirs effectifs dans le domaine du zonage ; dans d'autres, leur rôle est uniquement consultatif. Parfois, les membres de ces conseils sont élus par les habitants du quartier ; dans d'autres cas, ils sont nommés par les élus locaux.² Les conseils de quartier peuvent donc correspondre à un modèle d'aide à la décision ou de co-décision, suivant les cas de figure. L'un des objectifs de cette thèse sera d'évaluer l'apport des conseils de quartier new-yorkais : les *community boards*.

- Jurys citoyens et forums citoyens

Les jurys et les forums citoyens sont des formes de consultation ponctuelle qui essaient de concilier deux objectifs : d'une part, inclure un éventail aussi large que possible de perspectives (sociales, idéologiques, spécialistes et profanes, etc.) et d'autre part, permettre le développement d'un véritable dialogue entre les participants pour aboutir à l'émergence sinon d'un consensus, au moins d'un certain nombre d'alternatives justifiées aussi rationnellement

¹ Voir Berry, Portney et Thomson, 1993, pour une étude comparative des conseils de quartiers dans cinq villes américaines

² Sintomer, 2007, p. 117

que possible, en termes d'intérêt général.¹ Concilier ces deux éléments n'est pas facile, étant donné que plus les participants sont nombreux, et plus il devient difficile de créer une véritable délibération. L. Blondiaux et Y. Sintomer notent cependant que la participation et la délibération sont complémentaires, dans la mesure où « la délibération ne déploie toute sa rationalité que lorsque l'ensemble des parties concernées y participent » et où « la participation est susceptible de déboucher sur une dynamique rationnelle parce qu'elle engendre une délibération publique élargie ».²

Divers types de forums s'efforcent de réaliser cette gageure de différentes façons. Certains forums sont ouverts à tous ceux qui le souhaitent ; dans d'autres, le nombre de participants est limité. Dans le premier cas (les forums à grande échelle), la délibération se fait en général d'abord en petits groupes, puis les idées générées par les différents groupes sont rassemblées et débattues dans un deuxième temps en assemblée plénière.³ Dans le deuxième cas (les forums en groupe restreint), les participants sont généralement sélectionnés par tirage au sort parmi les volontaires. Souvent, un certain nombre de critères tels que le sexe, l'âge, l'origine ethno-raciale ou la catégorie socio-professionnelle sont pris en compte dans la sélection des participants, afin d'éviter que la limitation du nombre de participants ne se traduise pas par une diminution des perspectives représentées. Qu'il y ait ou non sélection des participants, le recrutement des volontaires au départ doit se faire sur la base la plus large possible, avec la volonté d'inclure toutes les catégories de personnes concernées par l'objet du débat.

Les jurys et forums citoyens varient beaucoup dans leur durée, qui peut aller de quelques heures à plusieurs mois.⁴ Ils diffèrent également quant au détail de leur déroulement, mais ils comprennent en général trois étapes : un temps d'information, un temps de délibération, et un temps de rédaction de recommandations. Dans le cas des jurys de citoyens, l'information est assez poussée : des experts et des représentants des divers groupes d'intérêts concernés sont invités à expliquer en détail les enjeux du problème et leur perspective sur les solutions. Dans tous les cas, les forums participatifs nécessitent l'implication d'une équipe d'organiseurs, souvent distincts des commanditaires du forum, généralement chargés de recruter les participants, de préparer leur formation, d'animer les

¹ Callon, Lascoumes et Barthe, 2001 ; Blondiaux 2008 ; Sintomer, 2007 ; pour une discussion du terme « perspective », voir Young, 2000

² Denis, 2006, p. 96

³ Callon, Lascoumes et Barthe, 2001

⁴ Par exemple, en 2004, le gouvernement de la province de Colombie britannique au Canada a organisé un forum citoyen sur le mode de scrutin électoral qui s'est étalé sur une année entière ; Sintomer 2007, p. 126 ; Citizens' Assembly on electoral reform, www.citizensassembly.bc.ca/public/extra/Whatis.xml

délibérations et de publier les recommandations. Un certain nombre d'associations sont spécialisées dans l'organisation de forums citoyens, aux États-Unis comme dans beaucoup d'autres pays.¹ Comme nous l'avons déjà mentionné, des forums citoyens sont organisés dans le cadre de projets d'aménagement, mais également sur une grande variété de sujets, souvent liés aux politiques environnementales ou aux questions de santé publique.

- Autres types de procédures participatives

Ces trois types de structures participatives sont les plus courants aux États-Unis. Cependant il faut noter qu'il existe beaucoup d'autres formes d'innovations dans le domaine de la démocratie participative, aux États-Unis, et également dans d'autres pays.² On peut par exemple mentionner l'enquête publique réalisée au début des années 1970 au sujet de la politique des transports dans l'agglomération de Boston.³ Une commission constituée d'experts indépendants a organisé une consultation impliquant les administrations publiques concernées, des acteurs économiques et des acteurs de la société civile. Cette consultation, qui a duré plus d'un an, a consisté en plusieurs séries d'auditions et de réunions publiques dans différents secteurs de l'agglomération, et a débouché sur un rapport préconisant un changement de cap radical dans la politique des transports. Les recommandations de ce rapport ont été suivies par le gouverneur de l'État, qui l'avait commandité.

Ce tour d'horizon succinct des types de procédures de consultation ou de participation existantes ne serait pas complet sans la mention du système de budget participatif mis au point par la municipalité de Porto Alegre au Brésil. Ce dispositif était beaucoup plus ambitieux que les systèmes de conseils de quartier américains, puisqu'il impliquait les simples citoyens dans l'établissement de l'ensemble du budget d'investissement municipal. Le budget participatif était élaboré par une pyramide à trois niveaux : les habitants établissaient leurs priorités budgétaires dans des réunions de quartier, puis envoyaient des délégués dans des assemblées de secteurs ; le budget était ensuite finalisé par un conseil du budget participatif à l'échelon de la ville. L'administration du maire intervenait dans la mise au point du budget, mais le conseil municipal ne pouvait plus ou moins que l'approuver. Ce système, mis en place par un maire de gauche, avait pour ambition explicite de redistribuer le pouvoir vers les classes populaires

¹ Carrel, dans Neveu, 2007, décrit certaines associations spécialisées dans la participation en France. Nous verrons au chapitre 4 des exemples de forums participatifs organisés à New York

² En 2005, la *Power Inquiry* de Grande Bretagne a fait un inventaire exhaustif des différents types de procédures participatives : Smith, 2005

³ Sloan, 1974.

et les quartiers défavorisés, et de court-circuiter un conseil municipal gangrené par la corruption et le clientélisme.¹

2.4.3. Critiques des procédures participatives

L'idée d'impliquer de simples citoyens directement dans les décisions politiques fait l'objet de nombreuses critiques et d'un fort degré de scepticisme non seulement de la part de personnes d'orientation conservatrice qui voient dans la démocratie participative une utopie menaçant l'ordre social et l'efficacité du système politique, mais aussi de la part d'une partie de la gauche qui voit dans la participation institutionnalisée un moyen pour les élites politiques de coopter les mouvements sociaux. Certaines critiques cherchent moins à remettre en cause la justification normative de la démocratie participative qu'à mettre en lumière les limites du potentiel de structures de participation institutionnalisée à transformer en profondeur le système politique et social.

- Utopie menaçant l'efficacité et la stabilité du système politique

Les adversaires de la démocratie participative la considèrent comme utopique pour deux raisons principales : les simples citoyens n'auraient ni la volonté, ni les capacités nécessaires pour participer directement au débat public et à la prise de décisions politiques. Les critiques notent que les procédures participatives ne mobilisent en règle générale qu'une petite minorité des citoyens concernés et certains doutent qu'il puisse en être autrement. Les sceptiques pensent que dans les sociétés modernes, les rôles sociaux sont trop spécialisés pour que les simples citoyens aient le temps de participer à la vie politique autrement que par le vote.²

Certains adversaires de la participation pensent aussi que les simples citoyens n'ont ni les connaissances, ni les capacités nécessaires pour contribuer utilement au débat public sur des questions politiques complexes. J. Schumpeter écrivait à ce sujet : « le citoyen ordinaire

¹ Gret et Sintomer, 2002 ; Quand le Parti des Travailleurs a perdu l'élection municipale de 2004, le nouveau maire a conservé le budget participatif, mais le système fonctionne beaucoup moins bien qu'auparavant (Biaocchi, www.participatorybudgeting.org/poa.htm). Cependant, le système de budget participatif s'est étendu à beaucoup d'autres municipalités, au Brésil, mais aussi dans d'autres pays

² Constant, 1819, Fagence, 1977, chapitre 3 ; Hibbing et Theis Morse, 2002, cité par Blondiaux, 2008, p. 32 ; Fuchs dans Zittel et Fuchs, 2007

perd ses capacités de réflexion dès lors qu'il entre dans le domaine politique. Il argumente et analyse d'une façon qu'il trouverait lui-même infantile s'il se trouvait dans la sphère de ses intérêts réels. Il retourne à l'état d'homme primitif ».¹

Au mieux, les procédures participatives retarderaient inutilement la prise de décisions politiques ; au pire elles conduiraient à des décisions démagogiques et menaceraient la stabilité du système politique. Samuel Huntington pensait par exemple que les procédures de participation mises en place dans les années 1960 avaient servi de porte-voix aux groupes radicaux des Noirs.² D'autres auteurs font valoir que les segments les moins éduqués de la population sont également les plus prompts à adopter des attitudes intolérantes et anti-démocratiques et que, par conséquent, les tentatives de les impliquer dans le système politique feraient le jeu des groupes extrémistes.³ Dans le domaine de l'aménagement, par exemple, les procédures de consultation mobiliseraient principalement des personnes affectées par le syndrome NIMBY. Ainsi, la démocratie participative encouragerait alternativement le radicalisme révolutionnaire et le conservateur, au sens péjoratif de ces deux termes.

- Les procédures participatives comme moyen de coopter les mouvements sociaux

Les critiques de gauche constatent quant à eux la tendance des pouvoirs publics à instrumentaliser et manipuler les procédures participatives afin d'étouffer les mobilisations populaires et de coopter les leaders de ces mobilisations.⁴ Dans certains cas, les élus ne voient dans ces procédures de consultation qu'un moyen de neutraliser l'opposition en l'encadrant dans un dispositif institutionnel. Nous avons déjà décrit comment les programmes de participation de la « guerre à la pauvreté » des années 1960 ont permis de coopter beaucoup de militants des quartiers défavorisés et ont établi une relation de dépendance financière entre les associations et les pouvoirs publics qui a affaibli considérablement leur capacité à jouer un rôle de chien de garde ou de contre-pouvoir vis-à-vis de ces derniers.⁵ De manière plus générale, les procédures de consultation sont toujours menacées d'inutilité si les élus qu'elles

¹ « The typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field. He argues and analyzes in a way which he would readily recognize as infantile in the sphere of his real interests. He becomes a primitive again. » Schumpeter, 1962 (1943), cité par Berry, Portney et Thomson, 1993, p. 7

² Huntington, 1975, cite dans Berry, Portney et Thomson, 1993, p. 8. ; Moynihan, 1959

³ Voir Berry, Portney et Thomson, 1993, p. 214-216

⁴ Jackson, 1993; Gregory, 1998;

⁵ Wolch, 1990, Gregory, 1998, Fabricant et Fisher, 2002

sont censées éclairer ont une opinion préétablie sur la question traitée et ne sont pas réellement intéressés par les points de vue exprimés par la société civile.¹

Des institutions telles que les conseils de quartier offrent aux élus la possibilité de court-circuiter les mouvements revendicatifs, en substituant au dialogue avec des associations fortement mobilisées un dialogue avec des citoyens peu informés des problèmes et plus faciles à influencer : c'est l'un des problèmes identifiés par plusieurs études sur les conseils de quartier en France.² Les procédures de dialogue public, surtout celles qui se fixent pour objectif l'obtention d'un consensus de l'ensemble des parties-prenantes, peuvent également avoir pour effet de dépolitiser les problèmes et de masquer les conflits sociaux sous-jacents, au bénéfice des intérêts dominants. La politologue brésilienne E. Dagnino pense, par exemple, que la Banque mondiale et le Fond Monétaire International utilisent la rhétorique de la participation pour dépolitiser le problème de la pauvreté en Amérique latine.³ Pour I. Young, la volonté d'évacuer toute forme d'expression conflictuelle dans les débats politiques se traduit inévitablement par l'exclusion de points de vue légitimes.⁴

Les élus peuvent également utiliser les procédures participatives pour échapper à leurs responsabilités. Certains commentateurs ont ainsi noté que dans les années 1960, en confiant la responsabilité de la lutte contre la pauvreté à des associations autonomes, les pouvoirs publics s'étaient en quelque sorte débarrassés de ce problème encombrant sans y apporter de solution vraiment efficace.⁵

- Incapacité des procédures participatives à compenser le « cens caché »

Les critiques doutent également de la capacité des procédures participatives à modifier les déséquilibres de pouvoirs qui affectent les systèmes représentatifs, à compenser le « cens caché » et à combler le déficit de participation électorale des classes populaires. Ils constatent que les participants aux procédures de consultations telles que les forums participatifs ou les conseils de quartiers appartiennent de façon disproportionnée aux classes moyennes, plutôt qu'aux catégories populaires.⁶ Les procédures participatives demandent souvent un investissement en temps et en énergie beaucoup plus important que le simple exercice du droit

¹ Blondiaux, 2008

² Bertheleu et Neveu, Rui et Villechaise-Dupont, dans Denis, 2006

³ Dagnino, dans Neveu, 2007

⁴ Young, 2000

⁵ Jackson, 1993

⁶ Gittel, 1980; Berry, Portney et Thomson, 1993, p. 97 ; Gret et Sintomer, 2002, p. 76

de vote ainsi que de la patience et de l'intérêt pour les questions politiques. Elles sont de ce fait difficilement accessibles aux segments les plus défavorisés de la population, accaparées par leurs difficultés économiques. Y. Sintomer note aussi que même dans les jurys citoyens, où les participants peuvent être sélectionnés de façon à constituer un microcosme assez représentatif des différentes catégories sociales de la population, le « cens caché » persiste à travers les asymétries de prises de parole, liées au fait que les personnes ayant un niveau d'éducation peu élevé sont souvent peu habituées à prendre part à des discussions ou des délibérations politiques.¹ Dès lors, au lieu de compenser le déficit de participation des catégories populaires, les procédures participatives pourraient au contraire l'aggraver.

2.4.4. Potentiel des procédures participatives

En dépit de ces nombreuses critiques, la démocratie participative a poursuivi son développement depuis les années 1960, parce que les citoyens ont continué à se mobiliser pour manifester leur insatisfaction par rapport à l'action des responsables politiques. La plupart des partisans de la démocratie participative ont revu à la baisse leurs espérances quant à la capacité des procédures de participation institutionnalisées à révolutionner les systèmes politiques existants. Néanmoins, ils continuent de penser que ces procédures, lorsqu'elles sont bien structurées, sont susceptibles d'améliorer la qualité du débat public et des décisions politiques, et de rendre plus démocratique le système de gouvernement.

- Légitimité des procédures participatives

Les partisans de la démocratie participative sont convaincus que la plupart des personnes qui s'impliquent dans les procédures participatives ne sont pas motivées uniquement par leur intérêt personnel, mais qu'elles ont la volonté de participer à la recherche de l'intérêt commun. Dès lors, les procédures participatives ont une raison d'être même si les personnes qui y participent ne sont pas représentatives de l'ensemble des citoyens. La légitimité des procédures participatives n'est pas du même ordre que celle de la représentation électorale, mais elle existe néanmoins. Elles ne peuvent pas prétendre remplacer le système électoral, mais elles peuvent néanmoins le compléter utilement, sachant que la légitimité

¹ Sintomer, 2007, chapitre 5

conférée par l'élection n'est pas sans faille. De nombreux partisans de la démocratie participative notent par ailleurs que le tirage au sort constitue une source de légitimité importante, dans la mesure où il met tous les candidats sur un plan d'égalité.¹

En outre, J. Berry, K. Portney et K. Thomson concluent de l'observation du fonctionnement des conseils de quartiers de plusieurs villes américaines que les procédures de participation institutionnalisées constituent rarement un facteur de déstabilisation de l'ordre public. Ces trois auteurs expliquent que les personnes intolérantes sont peu susceptibles de rester impliquées dans des structures où des procédures bien établies les obligeraient à laisser les autres points de vue s'exprimer. Ils insistent par ailleurs sur le fait que la participation est une expérience d'apprentissage et que les personnes engagées dans des structures participatives acquièrent au fur et à mesure la capacité de tolérer les différences d'opinion.²

- Impact des procédures participatives sur la participation politique et sur le « cens social »

Les défenseurs de la démocratie participative reconnaissent que les structures de participation institutionnalisées ne mobilisent généralement qu'une minorité de citoyens, et qu'elles n'ont pas un impact significatif à court terme sur la participation électorale.³ Néanmoins, ils notent que les participants aux procédures de consultation sont de toute façon, beaucoup plus nombreux que les membres de la classe politique. M. Gret et Y. Sintomer écrivent à propos du budget participatif de Porto Alegre : « bien que limitée quantitativement, la participation représente un élargissement considérable du nombre de personnes qui peuvent exercer directement leur citoyenneté plutôt que de la déléguer ».⁴ T. Zittel note également que la multiplication des vecteurs de participation réduit les taux de participation à chaque événement individuel, mais augmente le taux cumulé de participation.⁵

Les partisans de la démocratie participative notent par ailleurs que si les participants à ces procédures ne sont pas toujours représentatifs de l'ensemble de la population, ils ont néanmoins des profils sociologiques différents de la classe politique et qu'ils ne sont pas liés de la même façon aux élites économiques. M. Gret et Y. Sintomer notent, par exemple, que « le dispositif participatif [de Porto Alegre] permet à une population qui n'a pas terminé ses

¹ Barber, 1984; Bevort, 2002; Sintomer, 2007

² Berry, Portney et Thomson, 1993, chap. 11

³ Berry, Portney et Thomson, 1993; Gret et Sintomer, 2002, p. 77

⁴ Gret et Sintomer, 2002, p. 77

⁵ Zittel, dans Zittel et Fuchs, 2007

études primaires d'être quasiment majoritaire à la base et de composer encore un quart des représentants au niveau de la ville ». ¹ Y. Sintomer démontre en outre que les procédures qui utilisent le tirage au sort constituent une bonne solution par rapport à la persistance du cens caché dans les procédures ouvertes à tous. ²

- Contribution des procédures participatives à l'amélioration du fonctionnement des institutions

Au delà du problème du nombre des participants, l'observation des forums participatifs révèle que les simples citoyens sont tout à fait en mesure, dans le cadre d'un dispositif bien conçu, de délibérer intelligemment sur des sujets complexes et d'apporter une contribution utile au débat public. Pour Y. Sintomer, la qualité des débats dans de nombreux forums citoyens est universellement reconnue et le défi principal consiste à s'assurer que les pouvoirs publics intègrent les idées générées au cours de ces forums dans leurs décisions. ³

En termes de contrôle des responsables politiques par les citoyens et de modification des équilibres politiques, selon M. Gret et Y. Sintomer, le budget participatif de Porto Alegre a contribué à faire baisser la corruption, et a permis d'enrayer le processus de « favellisation » des quartiers populaires de cette ville. ⁴ J. Berry, K. Portney et K. Thomson concluent eux aussi de leur étude de différents systèmes de conseils de quartiers que, dans la plupart des cas, ces institutions améliorent la réactivité des pouvoirs publics locaux par rapport aux attentes des citoyens et modifient l'équilibre des pouvoirs entre habitants des quartiers et intérêts économiques. ⁵ Les procédures participatives ne sauraient remplacer les mouvements sociaux, mais elles peuvent les compléter.

Pour éviter que la mise en place de procédures participatives ne se traduise par l'exclusion des associations et l'essoufflement des mouvements sociaux, Y. Sintomer propose des dispositifs mixtes incorporant à la fois des simples citoyens tirés au sort et des représentants d'associations dotés de points de vue affirmés, mais aussi d'une expertise utile. Il mentionne à ce propos le cas des conseils de quartiers de la ville de Berlin en Allemagne, constitués de deux collèges : l'un représentant les citoyens et l'autre, les associations. ⁶

¹ Ibid, p. 84

² Sintomer, 2007

³ Sintomer, 2007 ; Blondiaux 2008

⁴ Gret et Sintomer, 2002

⁵ Berry, Portney, Thomson, 1993

⁶ Sintomer, 2007

Ce chapitre a permis de définir plus précisément les limites intrinsèques des principes sur lesquels sont fondés les systèmes démocratiques actuels, notamment celles du principe de représentation, du mode de sélection par élection et de la prise de décision à la majorité. L'opportunité de compléter le système représentatif par des dispositifs de participation directe des citoyens est établie sur le plan normatif, et la capacité de tels dispositifs participatifs à améliorer tant le débat public que la qualité des décisions politiques a été observée dans la pratique. Néanmoins, la qualité des institutions participatives varie beaucoup d'un cas sur l'autre. Parmi les facteurs contribuant au succès de ces dispositifs figurent notamment l'intensité de la pression populaire en faveur d'une participation accrue, les motivations des responsables politiques par rapport aux dispositifs qu'ils mettent en place et la qualité des procédures elles-mêmes. L'objectif des chapitres qui suivent sera d'évaluer le système de consultation des citoyens de la ville de New York à l'aune des arguments développés au cours ce chapitre. Pour ce faire, il conviendra en premier lieu de rappeler le contexte historique, institutionnel et politique spécifique dans lequel s'insèrent les structures de participation new-yorkaises, et de retracer leur genèse.

Chapitre 3. Politiques d'aménagement et mobilisations d'habitants à New York, 1945-2000

Figure 1: Plan de l'agglomération new-yorkaise



Source : Johomaps.com

Note: Ce plan ne couvre qu'une partie de l'agglomération



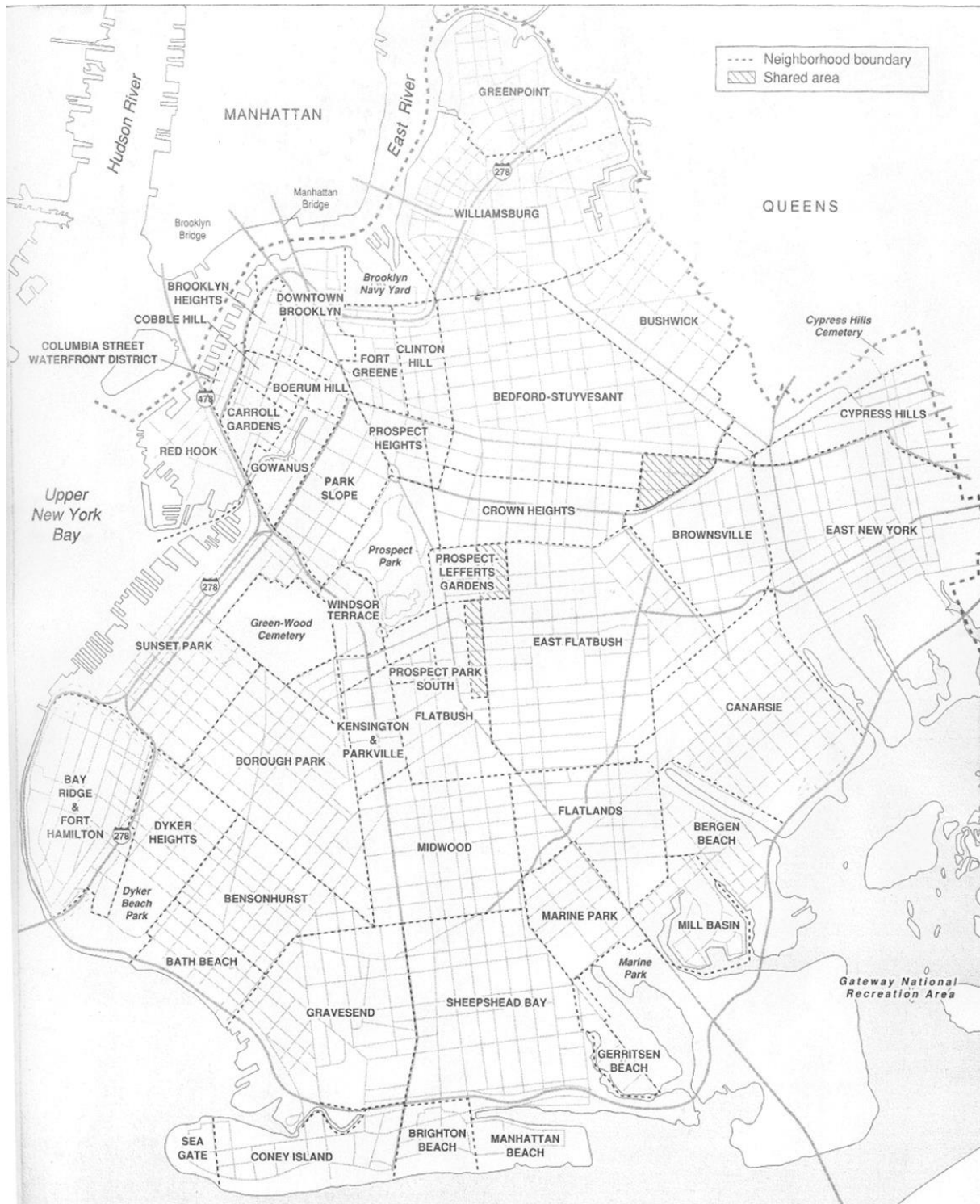
Figure 2 : Les quartiers de Manhattan

Source : www.onlynyc.com

Notes : l'office du tourisme a tout simplement rayé de la carte Clinton / Hell's Kitchen, rebaptisant le quartier « Midtown West ».

La zone en violet à l'est de Chelsea est le Garment District, ou quartier de la confection. La zone rouge vif au nord du Garment District est Times Square.

Figure 3 : Les quartiers de Brooklyn



Source : Kenneth et Jackson, 1998

Figure 4: Plan des zones dévastées par la crise d'abandon des immeubles des années 1960-80



Source : Plunz, 1990

3.1. Rappels historiques concernant le développement de la ville de New York avant 1945

3.1.1. Développement du port et des activités industrielles

C'est en raison de la qualité exceptionnelle de son port que New York est devenue la capitale économique des États-Unis.¹ Dès sa fondation en 1624 par les Hollandais, New Amsterdam est devenue un centre commercial, d'abord pour les fourrures achetées aux Amérindiens, puis bientôt pour des céréales produites dans la vallée de l'Hudson.² L'activité commerciale de la colonie s'est rapidement développée, avec l'Europe, mais aussi avec les colonies de Nouvelle Angleterre, de Virginie et des Caraïbes. New York est devenue un centre de transit et d'entrepôt pour toutes sortes de produits, comme le sucre, le tabac, le coton et les produits manufacturés provenant d'Europe de même que pour les esclaves. En 1825, l'ouverture d'un canal reliant le lac Érié au fleuve Hudson a permis à New York de devenir la plaque tournante du commerce entre l'Europe et l'Ouest américain. La ville a conservé sa position centrale avec l'avènement des chemins de fer au milieu du XIX^{ème} siècle, et elle a prospéré au cours de la guerre de Sécession et des deux guerres mondiales de la première moitié du XX^{ème} siècle. En 1945, 40% du trafic de marchandises des États-Unis transitait par le port de New York,³ dont les quais s'étendaient tout le long de la moitié sud de Manhattan et sur les rives de Brooklyn, de Hoboken et de Jersey City.⁴

Toutes sortes d'activités de fabrication et de transformation se sont développées aux abords du nœud de communication que constituait la ville de New York. Dès l'époque coloniale, la ville abritait des activités telles que le traitement des fourrures, la minoterie, la construction navale, la raffinerie du sucre, la distillerie, la brasserie, la tannerie, l'imprimerie la production textile et la confection.⁵ Après la guerre de Sécession, les ateliers d'artisanat ont fait place aux usines, et la ville est devenue le premier centre industriel du pays, produisant une incroyable diversité de produits manufacturés. New York était surtout spécialisée dans l'industrie légère, en particulier dans la production textile et la confection. En 1945, « la

¹ Fitch, 1993, p.75.

² Berrol, 1997, chap. 1

³ Lankevich, 1998, p. 181

⁴ La Rocco et Slootskin, 2004, p. 274

⁵ Berrol, 1997, p. 27

confection à New York employait plus de personnes que l'automobile à Détroit ou l'acier à Pittsburgh ».¹

L'activité industrielle s'était naturellement localisée à proximité des quais. En 1950, 61% de la production industrielle de la ville était encore localisée dans Manhattan,² principalement dans les quartiers sud (Tribeca, Chelsea, Soho, Lower East Side, Garment District, Clinton/Hell's Kitchen). Le reste était pour l'essentiel situé sur les quais des autres *boroughs*,³ notamment à Brooklyn où se trouvaient un gros arsenal, des raffineries de pétrole et de sucre ainsi que quantités d'usines de toutes sortes.⁴

3.1.2. Immigration, croissance démographique et expansion territoriale

Dès le XVIII^{ème} siècle, New York a rapidement rattrapé et dépassé en taille les deux autres grandes villes de la Côte Est, Boston et Philadelphie, et s'est imposée comme le principal port d'entrée pour les immigrants européens aux États-Unis. Sa population est passée de 60.000 en 1800 à 500.000 en 1850, à 3,5 millions en 1900 et à 7.9 millions en 1950. En 1925, New York était la plus grande ville du monde.⁵

La composition ethnique de la population new-yorkaise a évolué au fur et à mesure des vagues d'immigration qui s'y sont succédées. Peuplée au départ par des Hollandais, puis par des Anglais, des Écossais et des Irlandais, New York a accueilli, on le sait, dans les deux dernières décennies du XIX^{ème} siècle et les deux premières du XX^{ème} siècle de très nombreux immigrants en provenance d'Irlande, d'Italie et d'Europe de l'Est (en majorité des Juifs) jusqu'à l'instauration par le gouvernement fédéral de quotas très restrictifs pour limiter l'immigration, en 1921 et 1924.⁶

À leur arrivée, les immigrants s'entassaient dans les habitations surpeuplées qui bordaient les quais du port, dans la partie sud de Manhattan (Lower East Side et West Side) et à Brooklyn, où ils fournissaient une main d'œuvre bon marché aux activités portuaires et

¹ Lankevich, 1998, p. 182

² Schwartz, 1993, p. 248

³ Les *boroughs* sont des subdivisions administratives de la ville, à la manière des arrondissements dans les grandes villes françaises, sauf qu'il n'y a que cinq *boroughs* à New York.

⁴ Jackson et Mambeck, 1998, p. XXIV

⁵ New York City Department of City planning, http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/census/1790-2000_nyc_total_foreign_birth.pdf

Chandler, 1987

⁶ Berrol, 1997, p. 104

industrielles florissantes. En l'absence de systèmes de transports bon marché, les membres des classes populaires devaient nécessairement habiter à proximité de leur lieu de travail.¹ Pour échapper à la croissance des quartiers industriels et populaires surpeuplés, les classes aisées ont migré tout au long du XIX^{ème} siècle de Downtown vers Washington Square, puis vers Midtown et l'Upper East Side, encore aujourd'hui le quartier le plus huppé de la ville. Le développement des transports à vapeur et l'établissement de lignes de ferry et de chemin de fer, puis de métro, ont également permis le développement des banlieues, d'abord par les classes aisées, mais bientôt également par les classes moyennes. En 1898, la ville de New York dont le territoire était jusqu'alors limité à Manhattan a finalement annexé ces zones de banlieue ; elle était désormais constituée de cinq *boroughs* : Manhattan, Brooklyn, le Bronx, Queens et Staten Island.² L'urbanisation des quatre *boroughs* périphériques s'est poursuivie au cours de la plus grande partie du XX^{ème} siècle.

3.1.3. Activités de services et quartiers d'affaires

L'importance du commerce à New York a conduit la ville à devenir assez tôt la capitale financière des États-Unis. Les armateurs du port ont fondé des banques, des compagnies d'assurances et, dès 1791, la bourse de Wall Street, qui est aujourd'hui la première place financière mondiale.³ La présence du centre financier facilitait la croissance d'entreprises industrielles et de services ainsi que la localisation des sièges d'entreprises dont les activités n'étaient pas circonscrites à une région spécifique du pays. Ainsi en 1900, New York abritait les sièges de 69 des 100 plus grandes entreprises américaines.⁴ La révolution industrielle s'est également accompagnée d'une forte croissance du commerce de détail, avec la naissance du premier grand magasin en 1846 et le développement du « Ladies' Mile », le long de Broadway et de la 6^{ème} avenue, entre la 8^{ème} et la 23^{ème} rue.⁵

Le développement des activités de services a donné naissance à deux quartiers d'affaires principaux. Au départ, les marchands du port se sont regroupés à proximité des quais, à la pointe sud de Manhattan, et c'est dans ce quartier que s'est localisée la Bourse.

¹ *ibid*, p. 54

² *ibid*, p. 83

³ Burrows et Wallace, 1999, p. 311 pour la création de la bourse. Lankevich (1998, p. 239-40) donne les statistiques suivantes pour les années 1980 : New York abritait le siège de sept des dix plus grandes banques américaines, des six plus grandes entreprises de services financiers, et de quatre des six plus grandes compagnies d'assurance.

⁴ Berrol, 1997, p. 76

⁵ *Ibid*, p. 75

Progressivement, le développement des bureaux dans ce quartier a provoqué le départ de la population résidentielle à tel point que en 1950, le recensement ne comptait plus aucun habitant dans le quartier financier.¹ Mais dès la fin du XIX^{ème} siècle, les bureaux des grandes entreprises ont en partie suivi la migration des classes aisées vers Midtown, ce qui a donné naissance à un deuxième quartier d'affaires, séparé de Downtown par la vaste zone industrielle et résidentielle populaire s'étendant de Hell's Kitchen au Lower East Side. Après la construction des deux grandes gares de passagers de la ville, Grand Central Station, en 1871, à l'intersection de la 42^{ème} rue et de Park avenue, et Pennsylvania Station, en 1910, à l'intersection de la 8^{ème} avenue et de la 34^{ème} rue,² Midtown a grandi plus rapidement que Downtown, le supplantant comme quartier d'affaires principal de la ville dès les années 1920.³

L'architecture typique des quartiers d'affaires de New York était le gratte-ciel. Dès les années 1870, l'invention des structures d'acier et celle de l'ascenseur ont rendu possible la construction d'immeubles de 10 étages, et bientôt beaucoup plus. Le Flatiron Building, terminé en 1902, était haut de 21 étages. Trois ans plus tard, le Singer Building atteignait 47 étages. En 1913, le Woolworth Building est devenu le plus grand immeuble du monde, avec 60 étages. En 1931, l'Empire State Building battait le record, avec 102 étages.⁴

¹ Allocution d'E. Birch dans le cadre de la conférence « Learning from Lower Manhattan », septembre 2004

² Le bâtiment actuel de la gare de Grand Central date de 1913.

³ Fitch 1993, p. 27

⁴ Berrol, 1997, p. 108 ; Reitano, 2006, p. 107 et 133 ; Paquot, 2008

3.2. Les années 1945-75 : la rénovation urbaine au bulldozer et ses conséquences

3.2.1. Croissance démographique et mutations économiques de l'après-guerre

- Croissance démographique

La population de New York a continué d'augmenter après l'instauration des quotas d'immigration des années 1920, du fait de l'accroissement naturel ainsi que de l'exode rural, en particulier des Noirs et des Portoricains. Les Noirs constituent une minorité ethnique significative à New York depuis l'époque coloniale, mais, on le sait, leur nombre a considérablement augmenté entre les années 1910 et 1960, du fait de la migration vers les villes du Nord de Noirs venus du Sud des États-Unis. Dans le Sud rural, les Noirs étaient soumis à une exploitation économique et à une oppression politique implacables, et l'économie agraire basée sur le coton était en déclin continu depuis le XIX^{ème} siècle. Rappelons que lorsque la pénurie de main d'œuvre causée par la Première Guerre mondiale leur a, pour la première fois, ouvert les portes des usines des villes du Nord, ils ont été plusieurs millions à faire le grand voyage. Cette première vague de migration avait donné naissance au grand *ghetto* noir de Harlem, dans la partie nord de Manhattan.¹ La Deuxième Guerre mondiale et l'invention d'une machine à cueillir le coton à la fin des années quarante ont suscité une seconde vague de migration qui s'est prolongée jusqu'aux années soixante.² Aussi la proportion de Noirs dans la population new-yorkaise est-elle passée de 6% en 1940 à 20% en 1970.³

Le déclin de l'économie agraire a également provoqué une grande vague de migration en provenance de Porto Rico, ancienne colonie espagnole des Caraïbes annexée par les États-Unis après la Guerre hispano-américaine de 1898. Plus d'un million de Portoricains ont quitté leur île entre 1945 et 1960. La plupart se sont installés à New York, de sorte que leur proportion dans la population new-yorkaise est passée de 5% en 1953 à 9,3% en 1964.⁴

¹ Binder et Reimers, 1995, p. 214

² Chicago Historical society, <http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/545.html>

³ Binder et Reimers, 1995, p. 214

⁴ Mollenkopf, 1983, p. 82; Lankevich, 1998, p. 189

La construction de logements a été presque complètement interrompue pendant la guerre. Une fois le conflit terminé, beaucoup de jeunes adultes pouvaient enfin fonder une famille et voulaient s'installer dans leur propre logement. La pénurie de logements était donc très forte.

- Croissance des services et début de la délocalisation des industries

Dès la première partie du XX^{ème} siècle, les activités de services avaient commencé à croître plus rapidement que l'activité industrielle. Cette tendance s'est accélérée dans la deuxième partie du siècle. Outre la finance et les assurances, New York occupait une position dominante dans les secteurs des médias et de l'édition, de la publicité, des services juridiques et d'autres services aux entreprises. Parmi les autres secteurs qui se sont beaucoup développés au XX^{ème} siècle figurent également l'immobilier, l'éducation, la médecine, les administrations publiques, le tourisme, les loisirs et la culture, car New York est également une capitale intellectuelle et artistique.

Après la Deuxième Guerre mondiale, New York a connu une période de prospérité économique comme le reste des États-Unis et les quartiers d'affaires de la ville se sont développés à un rythme soutenu. Entre 1947 et 1963, la quantité d'espaces de bureaux dans Manhattan a plus que doublé, avec près de 6 millions de m² construits,¹ avant d'augmenter encore de 32% entre 1967 et 73, avec presque 7 millions de m² construits. C'est la partie nord-est de Midtown, en particulier le long de Park Avenue, au nord de Grand Central Station, qui s'est développée le plus rapidement à cette époque.² La construction du siège des Nations Unies (1949-50) et de la Lever House (1952) ont marqué l'avènement d'un nouveau style dans l'architecture des gratte-ciel, appelé style moderniste ou international, caractérisé par ses formes rectangulaires épurées et ses façades de verre.

Mais tandis que les activités de services se développaient, la croissance des activités industrielles a beaucoup ralenti à New York après la guerre.³ La Deuxième Guerre mondiale a stimulé le développement de nouvelles productions, notamment dans les secteurs de la défense, de l'aéronautique et de la chimie. Mais ces nouvelles productions se sont localisées de préférence dans des zones péri-urbaines et dans la Sun Belt, c'est-à-dire dans les États de la moitié ouest du pays, où il y avait plus d'espace. Dans les secteurs industriels traditionnels,

¹ 58 millions de pieds carrés. Lankevich, 1998, p. 192

² Gray, 1989

³ Fitch 1993, chap 2. Lankevich, 1998

l'automatisation des chaînes de production réduisait les besoins de main d'œuvre, tout en augmentant les besoins en espace. Par ailleurs, l'émergence du camion comme mode de transport privilégié pour beaucoup de produits réduisait la nécessité pour les entreprises d'être localisées à proximité du port. Ces facteurs ont conduit les activités industrielles de New York à commencer à se délocaliser vers les banlieues, puis vers d'autres régions et bientôt vers d'autres pays.

3.2.2. Politiques de rénovation urbaine

- Politiques fédérales encourageant la croissance des banlieues

Pendant la guerre, le gouvernement fédéral avait activement encouragé la redistribution de l'activité économique vers la Sun Belt, notamment à travers le choix de la localisation des usines de défense.¹ Dès la fin du conflit, les responsables fédéraux ont mis en place une politique destinée à moderniser le système de transports routiers, à stimuler le développement des banlieues et la déconcentration des centres-villes. Ceux-ci étaient jugés trop densément peuplés, à la fois du point de vue des conditions sanitaires ainsi que d'un point de vue sécuritaire, dans le contexte de la guerre froide et de la menace nucléaire.² Le « GI Bill » de 1944 garantissait des prêts immobiliers à taux réduit pour les soldats démobilisés, mais uniquement pour l'achat de maisons individuelles et non d'appartements. La Loi sur le logement (Housing Act) de 1949 mettait à la disposition des municipalités des subventions importantes pour la démolition des quartiers insalubres des centres-villes et la Loi sur les autoroutes (Federal Highway Act) de 1956 avait pour objectif de financer la création d'un réseau national d'autoroutes.³

En conséquence de cette politique, les zones périphériques de l'agglomération new-yorkaise se sont développées très rapidement dans l'après-guerre. Avec la prospérité des années cinquante, les automobiles devenaient accessibles aux classes moyennes et ces dernières étaient heureuses de pouvoir accéder à la propriété. Les lotissements de banlieue offraient aux familles new-yorkaises des logements plus modernes et plus spacieux pour élever leurs enfants que les quartiers populaires souvent très denses du centre de New York, de sorte que beaucoup d'entre elles sont parties s'installer à la périphérie. Les zones

¹ Mollenkopf, 1983

² Mollenkopf, 1983, Body-Gendrot, 1994, p. 14

³ Mollenkopf, 1983, Body-Gendrot, 1994

pavillonnaires se sont multipliées dans les parties périphériques de la ville, mais surtout dans les comtés adjacents : le Westchester, au nord du Bronx, le comté de Nassau, sur Long Island, toute la partie nord du New Jersey, de l'autre côté de l'Hudson, et même le comté de Fairfield, dans le Connecticut.¹ Ainsi, malgré l'arrivée massive de Noirs et de Portoricains, la population de la ville n'a pour ainsi dire pas augmenté entre 1950 et 1970, passant de 7,891,957 à 7,894,862 personnes.² En revanche, la population de l'agglomération a continué d'augmenter rapidement.

Les propriétaires immobiliers de New York ont soutenu ces politiques fédérales, notamment parce qu'elles permettraient d'accélérer la délocalisation des industries. En effet, dans la plupart des cas, le rendement des activités industrielles par rapport à la place qu'elles occupaient était devenu plus faible que celui des activités de bureaux et le logement de luxe, en partie à cause de l'avènement des constructions en hauteur. Par ailleurs, les activités industrielles étaient souvent associées à des nuisances sonores ou à des problèmes de pollution qui affectaient non seulement les terrains sur lesquels elles étaient localisées, mais aussi les quartiers alentours.³ Les propriétaires fonciers étaient donc impatients de réaffecter les zones industrielles du centre-ville à des usages plus rentables. Ces politiques ont également été accueillies positivement par les classes moyennes qui voyaient elles-aussi les impacts des usines sur l'environnement d'un mauvais œil, et dont une proportion croissante travaillait dans le secteur des services.⁴ À l'époque, peu de commentateurs ont anticipé les impacts négatifs de la délocalisation des activités industrielles et du départ des classes moyennes vers les banlieues sur la santé économique et financière de la ville.

- Construction d'autoroutes et déplacement des quais

L'État de New York avait été le premier à lancer un programme de création d'autoroutes touristiques dans les années 1920 et la ville avait acquis l'expérience de la démolition à grande échelle de quartiers insalubres ainsi que de la construction de grands

¹ Lankevich 1998

² NYC Department of City Planning, http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/census/1790-2000_nyc_total_foreign_birth.pdf

³ Ceci n'a pas toujours été le cas : au XIX^{ème} siècle, Cornelius Vanderbilt pouvait acheter un quartier entier habité par les classes moyennes pour y construire à la place une gare de marchandise (voir Burrows et Wallace, 1999, p.944), et encore au début du XX^{ème} siècle, le zonage servait plus à protéger les zones résidentielles contre l'expansion des usages industriels que l'inverse : le quartier de la confection, par exemple était encore en expansion au début du XX^{ème} siècle (Fitch, 1993, chapitre 3).

⁴ Fitch 1993 ; Schwartz, 1993, chapitre 9

ensembles de logements dans les années 1930.¹ Le programme de rénovation urbaine new-yorkais de l'après-guerre a été le plus ambitieux de toutes les villes américaines. Il a été mené d'une main de fer par un administrateur public nommé Robert Moses qui avait présidé à la création de parcs et d'autoroutes de tourisme avant la guerre.²

Dans la deuxième partie des années 1940, les pouvoirs publics ont décidé d'étendre le réseau autoroutier jusqu'au cœur de la ville, afin de faciliter la délocalisation des activités industrielles et d'améliorer l'accès aux quartiers d'affaires de Manhattan pour les gens qui habitaient en banlieue. En quelques années, la ville a été entièrement quadrillée par un réseau de 13 autoroutes urbaines, d'une longueur totale de plus de 200 km.³ Le deuxième volet de la politique des transports de New York a été la décision de l'État de déplacer les quais de Manhattan vers le New Jersey. Après la guerre, le transport maritime a été bouleversé par l'invention des conteneurs.⁴ Plutôt que d'adapter les quais de Manhattan, la Port Authority, l'agence semi-publique de gestion du port, a jugé qu'il serait plus rentable de fermer les quais de Manhattan et de construire de nouveaux terminaux de l'autre côté de la baie, à Elizabeth, dans le New Jersey.⁵ Cette délocalisation aurait pour avantage notable de faciliter les connexions entre transports maritimes et transports ferroviaires, car depuis la fermeture de la gare de fret du Lower West Side, toutes les marchandises débarquées sur Manhattan qui devaient poursuivre leur voyage par train étaient transportées par le « Manhattan Transfer »,⁶ un ferry pour wagons, vers les terminaux ferroviaires du New Jersey.⁷

¹ Caro, 1975 (1974) ; Schwartz, 1993

² Caro, 1975 (1974)

³ Caro, 1975, p. 843; Le gouvernement fédéral a emboîté le pas du gouvernement d'État en passant le Federal-Aid Highway Act de 1956 qui débloquent des fonds fédéraux pour la construction d'un réseau national, favorisant ainsi l'expansion du transport routier.

⁴ Même si le transport n'est pas à proprement parler une activité industrielle, l'invention des conteneurs est emblématique des processus d'automatisation à l'œuvre dans l'industrie à cette époque. Les marchandises transportées par conteneurs étaient déchargées par des grues, ce qui réduisait de façon drastique les besoins en main d'œuvre du port. Par contre, le chargement et le déchargement des conteneurs nécessitaient des quais plus spacieux.

⁵ La Port Authority fonctionne comme les sociétés d'économie mixte en France : ses dirigeants sont nommés par les gouverneurs des États de New York et du New Jersey, mais elle fonctionne de façon très autonome sur le plan budgétaire. Pour plus de détails, voir infra, chapitre 5.

⁶ *Manhattan Transfer* est le titre d'un roman célèbre de John Dos Passos.

⁷ Fitch (1993, p. 75-78) explique qu'une solution alternative consistait à creuser un nouveau tunnel ferroviaire pour le fret sous l'Hudson aurait été bien supérieure en termes de préservation d'emplois pour la ville. Il estime que la décision de déplacer le Port vers le New Jersey était motivée par la détermination des grands propriétaires de Manhattan de se débarrasser des activités industrielles. Le nouveau terminal pour conteneur d'Elizabeth a ouvert en 1962. La Rocco et Slootskin, 2004, p. 174

- Démolition de zones industrielles et résidentielles populaires du centre-ville

La municipalité de New York a réalisé toute une série de grands projets de démolition de quartiers mixtes industriels et résidentiels populaires localisés à proximité des deux quartiers d'affaires de la ville pour les remplacer par des immeubles de bureaux, des logements de luxe ou des équipements urbains. Dès 1945, les pouvoirs publics ont exproprié et rasé 23 pâtés de maisons occupés par des usines au pied du pont de Brooklyn pour y réaliser un « centre civique », composé principalement de bâtiments administratifs, dont une cour d'appel d'État, autour d'une grande esplanade publique.¹ En 1951, le siège des Nations Unies a été construit sur une zone industrielle au bord de l'East River. Entre 1951 et 1965, la municipalité a rasé toute une série de zones situées dans les quartiers du sud (Greenwich Village, Washington Square South, Lower East Side) et du nord-ouest (Upper West Side et Morningside Heights) de Manhattan, et du nord-ouest de Brooklyn (Fort Greene et Williamsburg). Sur les terrains ainsi libérés ont été construits des logements, mais aussi des bâtiments universitaires, des hôpitaux, un palais des congrès et un complexe de salles de spectacles baptisé Lincoln Center.²

Pour reloger une partie des familles déplacées, la municipalité a également engagé un vaste programme de construction de logements publics, là encore avec des fonds fédéraux.³ Ces logements publics n'ont pour la plupart pas été reconstruits dans les quartiers du centre. Quelques ensembles de logements publics ont été construits dans le Lower East Side et l'Upper West Side, mais la plupart des zones du centre ont servi à la construction de logements privés pour les classes moyennes ou à l'expansion d'institutions telles que les universités ou les hôpitaux. Les logements publics ont souvent été construits dans des quartiers plus excentrés de la ville comme Harlem, le centre-est de Brooklyn et le sud du Bronx.

Le dernier grand projet de cette époque a concerné la construction du World Trade Center, entre 1966 et 1973. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les grands propriétaires de Lower Manhattan parlaient de créer un grand complexe de bureaux dédié au commerce international, afin de redorer l'image du quartier d'affaire de Downtown qui souffrait de la concurrence toujours accrue de Midtown. L'un des quatre fils de John D. Rockefeller Jr., David, président de la Chase Manhattan Bank, a trouvé la solution pour

¹ Schwartz, 1993, chapitre 9

² Caro, 1975 (1974) ; Lawson et Naison, 1986 ; Schwartz, 1993

³ Les premiers logements publics des États-Unis avaient été construits par la Municipalité new-yorkaise en 1934. Franklin Roosevelt avait suivi l'exemple new-yorkais en mettant en place un programme fédéral de logements publics en 1937, dans le cadre du New Deal. Schwartz, 1993, chap. 2

réaliser ce projet. Il s'agissait de combiner la création de ce World Trade Center avec la rénovation de la ligne ferroviaire qui reliait Lower Manhattan aux banlieues du New Jersey. David a convaincu son frère Nelson, gouverneur de l'État à l'époque, de faire réaliser ce projet par la Port Authority, agence semi-publique chargée de la gestion du port. La Port Authority a donc pris possession de la ligne de trains ainsi que de toute la zone industrielle qui abritait principalement des ateliers d'imprimerie et de fabrication ou de réparation de produits électroniques. À la place, elle a construit des tours jumelles de 110 étages chacune, abritant au total plus d'un million de m² de bureaux.¹

- Déplacements à grande échelle

Les trois programmes de rénovation urbaine de l'après-guerre (construction des autoroutes, démolition des quartiers insalubres et construction de logements publics) ont causé la destruction de milliers de bâtiments industriels, de dizaines de milliers de logements, le déplacement ou la disparition de centaines de milliers d'emplois et le déplacement de centaines de milliers de personnes. D'après R. Caro, la construction du seul Cross-Bronx Expressway, soit 11 km sur les 200 km d'autoroutes construits dans New York après la guerre, a causé le déplacement de 60.000 habitants du Bronx.² Et d'après J. Schwartz, à peu près 100.000 personnes ont été déplacées dans le cadre du programme de démolition des quartiers insalubres et au moins autant pour la construction de logements publics.³ (Les logements publics construits dans les quartiers périphériques ont pour la plupart été localisés sur des terrains déjà bâtis auparavant et habités par les classes populaires et moyennes blanches, ce qui a accéléré leur départ vers les banlieues.⁴)

La méthode consistant à raser des quartiers entiers était censée permettre des économies d'échelle, tant dans la phase de démolition que pour la reconstruction. Les quartiers démolis seraient ensuite reconstruits selon des principes modernes, avec des immeubles plus hauts, ce qui permettrait de consacrer plus de surface au sol à des jardins et à d'autres espaces publics. Mais le rythme des démolitions a été beaucoup plus rapide que celui des constructions, de sorte qu'à court terme, ces programmes ont accentué la pénurie de

¹ Darton, 1999

² Caro, 1975, p. 886

³ Schwartz, 1993, p. 295

⁴ Thabit, 2003

logements plutôt que de la réduire. À moyen terme, le nouveau modèle d'urbanisme de grands ensembles de tours a donné des résultats désastreux.

Les pouvoirs publics ont mis en place des structures d'aide au relogement des personnes déplacées, mais les organisations chargées de gérer ces programmes se sont avérées inefficaces et corrompues.¹ La plupart des personnes expulsées devaient donc se reloger par leurs propres moyens, dans l'urgence. Les familles blanches ont pu profiter de la prospérité économique et des subventions fédérales pour se reloger dans les nouveaux lotissements construits dans les banlieues. Mais les minorités récemment arrivées n'ont pas pu en faire autant, car leurs options financières étaient beaucoup plus limitées et elles étaient soumises à des discriminations systématiques de la part des banques et des promoteurs immobiliers.² Elles se retrouvaient donc dans des appartements encore plus insalubres et surpeuplés que ceux qu'elles avaient quittés, voire même à la rue.³

La municipalité et les promoteurs avaient pour objectif de réaliser les projets le plus vite possible afin de tirer parti au maximum des subventions fédérales. Le principal administrateur de la politique d'aménagement à New York, Robert Moses, était déterminé à remodeler la ville selon sa vision et il a fait preuve d'une indifférence totale vis-à-vis du sort des personnes déplacées, n'hésitant pas à faire pression sur les élus locaux pour que les démolitions commencent avant que des solutions de relogement aient été trouvées pour les familles expulsées. Moses, qui avait présidé à la création de nombreux parcs et équipements de loisirs dans les années 1930, bénéficiait d'une popularité quasi-universelle au sein des classes moyennes new-yorkaises : elles voyaient en lui l'incarnation de l'idéal progressiste de l'administrateur public garant de l'intérêt général. En réalité, il s'était constitué une coterie de promoteurs avec lesquels il mettait au point des projets dont l'objectif principal était de maximiser les profits des investisseurs privés.⁴ La législation fédérale autorisait la destruction de zones entières quand seulement 20% des logements y étaient considérés comme inhabitables. R. Moses et ses partenaires promoteurs ont systématiquement abusé de cette souplesse pour sélectionner les zones à démolir non pas en fonction de critères de délabrement effectif, mais en fonction du potentiel que présentait leur emplacement géographique.⁵

¹ Caro, 1975 (1974), chapitre 41 et 43 ; Schwartz, 1993

² Massey et Denton, 1993

³ Caro, 1975 (1974), chapitre 41

⁴ Caro, 1975 (1974), chapitre 41 et 43

⁵ Caro, 1975 (1974) ; Schwartz, 1993; Body-Gendrot, 1982

J. Schwartz a bien montré que, contrairement à ce que la bibliographie de R. Moses par R. Caro laissait entendre, l'administrateur public était loin d'être le seul coupable des injustices qu'ont infligé les programmes de rénovation urbaine aux minorités de classe populaire. De nombreux projets ont été mis au point à la demande des élites locales de Washington Square, du Lower East Side et de l'Upper West Side, dans l'objectif de repousser les minorités dont la population augmentait rapidement vers des quartiers ségrégués, situés dans des zones plus périphériques de l'agglomération. Parmi les partisans de cette stratégie figuraient notamment un certain nombre d'universités prestigieuses et des syndicats.¹

3.2.3. Mobilisations contre les politiques de rénovation urbaine

- Luites infructueuses

Les entreprises et les habitants menacés d'expulsion par les projets de rénovation urbaine se sont mobilisés en masse pour tenter de s'y opposer. Pour les projets à dominante industrielle, ces mobilisations n'ont pas été couronnées de succès. Les patrons des entreprises industrielles de Downtown Brooklyn et de Greenwich Village, par exemple, ont pris la parole lors des auditions publiques pour tenter de convaincre les élus que ces projets menaçaient la viabilité de leurs entreprises et qu'ils se traduiraient par la perte de nombreux emplois. Les ouvriers travaillant dans ces entreprises ont, eux aussi, manifesté pour protester contre la fermeture de leurs usines.² Concernant le déplacement des quais, le syndicat des dockers, l'International Longshoremen's Association, a résisté pendant longtemps.³ Dans le cadre du projet du World Trade Center, les dirigeants des petites entreprises du site ont organisé une campagne médiatique de longue haleine contre la Port Authority et contre le gouverneur Rockefeller. Ils les ont même attaqués en justice.⁴

Ces efforts ont été vains, parce que la bataille politique n'était pas équitable. Les propriétaires immobiliers et les dirigeants des grandes entreprises de services étaient largement unis dans leur volonté d'expulser les activités industrielles du centre-ville. Ils

¹ Le projet de Corlears Hook par exemple, qui a provoqué le déplacement de plusieurs milliers de Portoricains, a été financé par les syndicats du textile ; parmi les universités qui ont bénéficié des programmes de rénovations urbaines figurent notamment Columbia University (Morningside Heights), New York University (Washington Square), Fordham University (Lincoln Center), le Pratt Institute (Clinton Hill), Rockefeller University (Fort Greene). Schwartz, 1993, chapitre 6 ; Voir aussi Body-Gendrot, 1982

² Schwartz, 1993, chapitre 9

³ Fitch, 1993

⁴ Darton, 1999

étaient convaincus que l'expulsion des activités industrielles était nécessaire à l'expansion des quartiers d'affaires et au renforcement du prestige et de la grandeur de la ville. Ils ont promu ce point de vue avec insistance à travers des institutions telles que la Regional Plan Association, la Downtown Lower Manhattan Association et la New York City Partnership.¹ Les élus, quand ils n'étaient pas eux-mêmes issus des élites économiques (comme par exemple le gouverneur Rockefeller), ont tout de même accepté dans une large mesure ce point de vue. Schwartz note, par exemple, que les élus de Brooklyn ont soutenu le projet de « centre civique » de Downtown Brooklyn, en dépit des pertes d'emplois qu'il représentait, parce qu'ils voulaient rivaliser de grandeur avec Manhattan. Il note aussi que les préjugés hostiles aux activités industrielles étaient largement partagés par les classes moyennes.²

Les opposants à cette stratégie, par contraste, étaient peu unifiés et peu puissants. Les entreprises industrielles de New York étaient pour la plupart de taille moyenne et elles n'avaient pas beaucoup d'influence au sein des chambres de commerce de la ville.³ De surcroît, les mieux loties parmi ces entreprises ont rapidement conclu qu'il serait moins difficile de se délocaliser que de résister aux attaques de la municipalité et des promoteurs. Les plus petites entreprises, qui n'avaient pas les moyens d'en faire autant, n'avaient pas les ressources politiques pour empêcher les plans de se réaliser. Le même cas de figure s'est produit parmi les salariés de ces entreprises : une partie importante des salariés les plus anciens des entreprises industrielles new-yorkaises sont eux-mêmes partis en banlieue à cette époque. Les catégories de travailleurs les plus récemment arrivés, les Noirs et les Portoricains n'avaient pas la possibilité d'en faire autant, et elles ne disposaient pas du capital social et politique nécessaire pour combattre efficacement la délocalisation des industries, du fait de leur implantation récente. La délocalisation du port vers le New Jersey illustre bien ce cas de figure : le syndicat des dockers, autrefois très puissant politiquement, a fini par accepter la délocalisation et la mise en place de technologies qui réduisaient de façon drastique le besoin de main-d'œuvre en échange de garanties pour les retraites de ses membres existants.⁴

Les premiers projets de démolition de zones résidentielles présentaient un cas de figure similaire. New York bénéficiait d'une longue tradition de lutte contre les propriétaires peu scrupuleux qui abusaient de la vulnérabilité des communautés immigrantes, et les

¹ Fitch 1993

² Schwartz, 1993, p. 239

³ Schwartz, 1993, chapitre 9

⁴ Lawson et Naison, 1986

habitants des zones visées se sont mobilisés rapidement.¹ L'American Labor Party, petit parti de gauche radicale bien implanté à New York, a aidé les habitants de quartiers menacés de démolition à organiser leurs mobilisations de manière efficace, par exemple, en mettant en place des systèmes de « block captain » (des capitaines de pâtés de maisons) chargés de relayer l'information et de mobiliser les habitants pour chacune de leurs actions.² Ces mobilisations ont mené la vie dure aux promoteurs de ces projets, en intervenant dans les réunions publiques, en manifestant dans la rue et en faisant pression auprès des conseillers municipaux représentant leur quartier pour qu'ils interviennent en leur faveur. Par exemple, au début des années 1950, une mobilisation populaire particulièrement dynamique est parvenue à retarder de plusieurs années l'approbation du projet de Morningside Heights, au nord de l'Upper West Side, en dépit du soutien de personnages et d'institutions très influentes au projet, parmi lesquelles la famille Rockefeller et l'Université Columbia. Mais ces mobilisations populaires n'avaient pas le capital politique nécessaire pour empêcher la réalisation de projets soutenus par les élites économiques et par les classes moyennes. Les élites sociales new-yorkaises ont continué d'approuver ces projets au milieu des années 1950, alors que les conséquences désastreuses de la méthode employée apparaissaient déjà clairement.³ Ce n'est que lorsque l'engorgement et la détérioration du programme de logements publics sont devenus impossibles à gérer que la municipalité s'est résolue à mettre fin au programmes de démolitions massives, au milieu des années 1960.⁴

- Mobilisations victorieuses et progrès législatifs

Ceci étant, la ténacité des mobilisations populaires a certainement joué un rôle important dans l'échec de certains projets. En 1959, les habitants du quartier de Cooper Square, dans le Lower East Side de New York, se sont mobilisés contre la démolition de leur quartier proposée par la municipalité.⁵ Convaincus que les statistiques avancées par l'administration municipale concernant l'état de leur quartier et le nombre de personnes menacées d'expulsion étaient fausses, les habitants du quartier, avec l'aide d'étudiantes de l'université Sarah Lawrence, ont fait leur propre recensement et état des lieux du site menacé de destruction. Puis avec l'aide d'un urbaniste de la New School for Social Research, ils ont

¹ Schwartz, dans Lawson et Naison, 1986 ; Schwartz, 1993

² Conférence de Frances Goldin, janvier 2003

³ Schwartz, 1993, p. 261-262

⁴ Schwartz, 1993

⁵ Schwartz, dans Lawson et Naison, 1986. chap. 04c ; conférence de Frances Goldin de janvier 2003

mis au point un plan alternatif qui épargnait une partie des immeubles que voulait démolir la municipalité, préservant notamment les institutions sociales du quartier comme les églises et les bâtiments associatifs. Ce plan alternatif comportait beaucoup plus d'espaces verts et de logements sociaux que le projet officiel et il était conçu pour être mis en place progressivement, de manière à ne pas provoquer l'expulsion des habitants. Les habitants de Cooper Square n'ont pas seulement obtenu l'abandon du projet initial de la municipalité, mais en 1970 après dix ans d'efforts, ils ont réussi à convaincre la municipalité d'adopter leur plan alternatif. Ce travail représentait l'un des premiers exemples de ce que l'on appelle aujourd'hui l'urbanisme participatif.¹

En 1962, puis en 1968, menés par l'urbaniste Jane Jacobs, les habitants de Greenwich Village et du Lower East Side ont obtenu l'abandon du projet de Lower Manhattan Expressway. Robert Moses considérait cette voie rapide comme un élément crucial du réseau d'autoroutes urbaines qu'il avait conçu pour la ville, mais elle aurait coupé en deux les quartiers résidentiels et industriels de Greenwich Village, Soho et du Lower East Side, nécessitant la démolition de 14 pâtés de maisons ainsi que le déplacement de près de 2000 familles et 800 entreprises.²

En 1963, les adversaires de la rénovation urbaine au bulldozer ont subi un nouveau revers avec la démolition de la gare de Penn Station, qualifiée par le célèbre critique Lewis Mumford d'acte de « vandalisme public irresponsable ». ³ Terminée seulement 43 ans plus tôt, la gare de Penn Station était un monument d'architecture majestueux, orné d'un grand hall surmonté d'un dôme. Mais dans les années cinquante, la Pennsylvania Railroad Company était confrontée à des difficultés financières (liées au déclin du trafic ferroviaire face à la concurrence croissante du transport automobile) et elle a décidé de démolir la gare pour construire à la place un stade et des tours de bureaux au-dessus des voies, afin de rentabiliser au maximum ce bien immobilier. Un groupe de citoyens, conduit à nouveau par Jane Jacobs, a tenté de s'opposer à ce projet, mais en vain. Cependant, le mouvement d'opinion suscité par la démolition de Penn Station a conduit le conseil municipal à voter une loi relative à la préservation du patrimoine historique et architectural en 1965. Cette loi a permis le classement de nombreux immeubles et monuments et des quartiers entiers ont obtenu le statut

¹ Angotti, 2008

² Anderson, <http://www.nycroads.com/roads/lower-manhattan/>

³ Gray, 2001

de quartier historique dans différentes parties de la ville, en particulier dans Manhattan et à Brooklyn.¹

Au milieu des années 1960, la mobilisation populaire n'est pas parvenue à empêcher le projet du World Trade Center, mais à la fin de la décennie les habitants du quartier populaire de Clinton/Hell's Kitchen ont obtenu une victoire remarquable. En 1969, la municipalité a rendu public un plan consistant à raser une grande partie du quartier afin de construire 3 millions de m² de bureaux, un nouveau palais des congrès, de nouveaux logements, une nouvelle ligne de métro et un terminal pour les bateaux de croisière au bord de l'Hudson.² Les habitants du quartier se sont immédiatement mobilisés en masse pour marquer leur opposition au projet. Devant l'ampleur de l'opposition, les pouvoirs publics ont finalement décidé de déplacer le palais des congrès vers la zone industrielle située dans la partie sud du quartier. Les autres éléments du projet ont été abandonnés du fait de la détérioration rapide de la situation économique et financière de la ville au début des années 1970. Mais le coup d'éclat de cette mobilisation a été d'obtenir la création d'un district spécial sur le plan de zonage, dans lequel les conversions à usage commercial et la hauteur des immeubles sont strictement limitées. Baptisé Clinton Special District, il recouvre toute la partie nord, à majorité résidentielle, de Hell's Kitchen.³

- Création des *community boards*

Les mobilisations contre les projets de rénovation urbaine ont également conduit les pouvoirs publics à mettre en place des innovations institutionnelles pour tenter de limiter l'opposition à leurs projets d'aménagement.⁴ En 1951, le président du *borough* de Manhattan, Robert Wagner, a créé un système de *community planning boards*, chargés de relayer auprès des élus le point de vue des habitants des quartiers par rapport aux projets d'aménagement qui les affectaient. Ce système a été étendu à toute la ville en 1961, après l'élection de Wagner au poste de maire. Au départ, les *community planning boards* étaient composés principalement des conseillers municipaux de chaque district et leurs fonctions n'étaient pas clairement définies, ce qui limitait leur portée. Mais au fur et à mesure des années, sous la pression des activistes de quartier, le rôle des *community boards* s'est renforcé quelque peu. En 1968, le

¹ New York City Landmarks Preservation Commission : www.nyc.gov/html/lpc

² Brash, 2006, p. 59

³ Gwertzman, 1997

⁴ Pecorella, 1994

nombre de membres des *community boards* a été étendu à cinquante, nommés par le président du *borough*, pour moitié sur recommandation des conseillers municipaux. En outre, les président de *borough* ne pouvaient plus limoger les membres à leur guise, mais seulement s'ils ne remplissaient pas leurs fonctions régulièrement, précision qui était destinée à accroître la possibilité pour les membres des *boards* d'exprimer un point de vue différent de celui du président de *borough*. En 1975, la municipalité a mis en place une nouvelle procédure d'approbation des projets d'aménagement qui rendait obligatoire la consultation des *community boards* préalablement à toute modification du plan de zonage par la municipalité.

3.2.4. Impacts économiques et sociaux des politiques de rénovation urbaine

- Accélération du déclin de l'industrie

La politique de rénovation urbaine de l'après-guerre a contribué à la disparition de milliers de commerces et a beaucoup accéléré le départ des activités industrielles. Le tracé des autoroutes urbaines visait le plus souvent des zones industrielles dont les occupants étaient expulsés de force par les pouvoirs publics. Les projets d'élimination des quartiers insalubres et de construction de bureaux, de logements, d'universités, d'hôpitaux et autres centres civiques ont coûté des dizaines de milliers d'emplois. J. Schwartz estime que le projet d'aménagement du centre civique de Brooklyn a provoqué à lui seul le déplacement ou la perte de 8.200 emplois.¹ Pour le projet de Greenwich Village, ce sont 1.100 entreprises représentant 15.000 emplois qui ont été expulsées pour permettre l'expansion de la New York University et la construction de logements.² D'après lui, « les pertes directes d'emplois résultant des projets de rénovation urbaine représentaient entre 30.000 et 60.000 emplois dans l'immédiat après-guerre, et à la fin des années cinquante, le décompte atteignait plusieurs centaines de milliers ».³ La fermeture des quais de Manhattan a également conduit les entreprises qui dépendaient des transports maritimes ou ferroviaires pour leur approvisionnement ou pour l'expédition de leur produits à fermer boutique ou à quitter les quartiers industriels de Manhattan (tels Tribeca, Chelsea, Soho et Hell's Kitchen et le Lower

¹ Schwartz, 1993, p. 237-238

² Schwartz, 1993, p. 248

³ "Job loss as a direct result of redevelopment was between 30,000 and 60,000 in the postwar period. By the late 1950s the number had risen to several hundred thousands." Schwartz, 1993, p. 295

East Side).¹ Quant à la construction du World Trade Center, E. Darton estime qu'elle a nécessité l'expulsion de 800 entreprises.

Les grandes entreprises se sont réimplantées en banlieue ou dans d'autres régions ; mais beaucoup de petites entreprises n'avaient pas les moyens de financer leur délocalisation et dépendaient de leur position centrale dans la ville ainsi que de leur regroupement pour rester profitables. J. Schwartz explique par exemple que les ateliers de confection de Greenwich village dépendaient de la proximité du quartier de la confection du West Side (le Garment District) pour leurs activités.² Selon E. Darton, les entreprises d'électronique expulsées pour faire place au World Trade Center étaient confrontées à une situation similaire : le fait d'être regroupées leur donnait une meilleure visibilité et leur permettait de coopérer pour mieux servir leurs clients. Leur position centrale les autorisait à servir une clientèle venue de toute la région. Privées de ces avantages, la plupart n'ont pas survécu à leur éviction³

En outre, J. Schwartz note que les grands projets d'aménagement ont également eu des effets indirects sur la viabilité des activités industrielles dans la ville, parce qu'ils ont donné aux industriels l'impression qu'ils n'y étaient plus les bienvenus et les ont dissuadés d'investir dans la modernisation de leurs usines. Voici ce que commentait l'un d'entre eux, interviewé par un chercheur universitaire dans les années cinquante : « Pourquoi dépenserions-nous de l'argent à construire ou rénover nos vieilles usines, pour voir un plan qui nous rayera de la carte d'un seul coup surgir soudainement? ». ⁴ Ainsi, la proportion de la main d'œuvre de la ville travaillant dans le secteur industriel est passée de 40% en 1940 à 30% en 1950.⁵

Au départ, les pouvoirs publics n'iaient le risque d'un déclin de l'industrie à New York. Ils ont aidé quelques-unes des entreprises expropriées à se réimplanter dans des parties périphériques de la ville, mais leurs efforts dans ce sens n'ont jamais été plus loin que de simples gestes symboliques.⁶ Par la suite, quand le déclin des activités industrielles est devenu impossible à ignorer, les pouvoirs publics ont changé de justification : ils ont expliqué que ce déclin était inévitable, qu'il était le produit de la concurrence de territoires où les coûts de production étaient moins élevés, que l'expulsion des activités industrielles était nécessaire

¹ Fitch, 1993, p. 154

² Schwartz, 1993, p. 249

³ Schwartz, 1993, p. 248 ; Darton, 1999

⁴ "Why should we spend more money on developing or rebuilding our oldest building and then have some plan come along to wipe us out overnight." cité par Schwartz 1993, p. 250. L'interview originale est de Griffin, 1956

⁵ Schwartz, 1993, p. 234 et 247

⁶ Schwartz, 1993, chapitre 10

pour permettre le développement des activités de services et que les nouveaux emplois de services compenseraient avantageusement les emplois industriels perdus.

Nous essaierons d'évaluer plus loin dans quelle mesure des projets tels que la construction du World Trade Center ont été bénéfiques pour le développement des activités de services à New York, mais nous pouvons déjà noter que certains critiques réfutent cette analyse. J. Schwartz et R. Fitch font valoir que le fait que l'industrie soit vouée à se délocaliser à terme ne signifiait pas qu'il faille en précipiter le déclin. R. Fitch va plus loin et oppose à l'argument d'un déclin inéluctable l'idée que certains segments du secteur manufacturier de New York étaient en fait bien adaptés aux nouvelles méthodes de production « post-fordistes », reposant sur la flexibilité et la capacité d'adaptation.¹ « Les petites entreprises qui coopèrent peuvent battre les grandes entreprises dans des secteurs non-standardisés [...] les grandes entreprises se délocalisent, mais les petites restent et se regroupent [...] les politiques d'urbanisme devraient encourager ces phénomènes. »² Il est difficile de savoir si les entreprises de Radio Row auraient survécu et continué de prospérer à long terme si elles n'avaient pas été expulsées pour faire place au World Trade Center. Mais le fait est que le secteur de l'électronique a continué de se développer aux États-Unis après les années 1960, en particulier avec l'avènement de l'informatique pour les particuliers dans les années 1980. De ce point de vue, la destruction de Radio Row représente donc peut-être une opportunité manquée pour l'économie de New York.

Par ailleurs, le déclin accéléré de l'industrie a eu des conséquences dramatiques en terme de chômage pour les catégories populaires. Le secteur industriel était une source cruciale d'emplois pour les travailleurs non-qualifiés. Or, tandis que les emplois peu qualifiés disparaissaient ou se délocalisaient vers les banlieues, les minorités continuaient d'affluer vers New York. Ainsi, dès les années cinquante, le chômage a recommencé à augmenter parmi les minorités, et il a perduré au cours des décennies qui ont suivi, même en période de forte croissance économique.

¹ « In a profound sense, that was appreciated only by a few, the city had actually pre-adapted to what would eventually be called the "post-Fordist" transformation in flexible manufacturing methods ». Fitch, 1993, p. 25

² « small firms cooperating can win over big firms in non standardized sectors... big firms move out ... small firms stay and agglomerate...city planning should encourage this ». Fitch, 1993, p. 25-26

- Création de nouveaux *ghettos*

Dans les années 1950, la ségrégation raciale de l'habitat était la norme à New York comme dans le reste des États-Unis. Les contrats de copropriété qui interdisaient la vente ou la location d'appartement aux Noirs étaient courants, jusqu'à ce que la Cour Suprême fédérale les déclare sans base juridique en 1948. Les agents immobiliers maintenaient systématiquement la ségrégation en dirigeant les Noirs qui cherchaient des logements uniquement dans certaines zones qui leur étaient réservées.¹ Ainsi les communautés noires et portoricaines étaient-elles principalement confinées dans Harlem et dans certaines poches situées dans les autres quartiers populaires de la ville : le Lower East Side, le West Side, l'Upper West Side et le nord-ouest de Brooklyn. Quand ces poches ont commencé à s'étendre avec la vague de migration déclenchée par la Seconde Guerre mondiale, les propriétaires des classes moyenne et aisée ont fait appel à la municipalité pour qu'elle rase la partie de leur quartier habitée par les minorités et se sont opposés avec force à la construction de logements publics sur les sites ainsi libérés pour reloger les personnes déplacées.²

La municipalité prétendait que sa politique de rénovation urbaine n'avait pas pour objectif de maintenir les minorités dans des quartiers ségrégués et affirmait que les logements reconstruits seraient loués et vendus sans discrimination. Mais les nouveaux logements privés construits dans les quartiers du centre étaient inabordables pour l'immense majorité des familles noires et portoricaines, ce qui assurait leur ségrégation de fait. Quant aux logements publics construits dans les quartiers périphériques, ils ont été aussi largement ségrégués dans la pratique parce que les blancs préféraient déménager en banlieue plutôt que d'habiter dans des logements publics où les Noirs étaient présents dans une proportion significative.³ Les projets de démolition des zones insalubres ne sont pas parvenus à éliminer complètement les poches d'habitations noires et hispaniques du Lower East Side et du nord de l'Upper West Side, mais la plupart des minorités se sont retrouvées confinées dans trois grands *ghettos* : Harlem, le sud du Bronx et le centre-est de Brooklyn.

Les deux parties de la ville dont la trajectoire a été le plus affectée par les projets de rénovation urbaine de l'après-guerre sont sans doute le sud du Bronx et le centre-est de Brooklyn : dans ces deux zones, la construction d'autoroutes et de grands ensembles de logements publics a provoqué un exode massif des classes moyennes qui y habitaient auparavant. Le sud du Bronx et le centre de Brooklyn sont donc devenus en l'espace de

¹ Massey et Denton, 1993

² Schwartz, 1993

³ Schwartz, 1993 p. 202

quelques années des *ghettos* habités à plus de 95% par des minorités.¹ L'impact des politiques de rénovation urbaine a également été très fort dans le *ghetto* historique de Harlem. J. Schwartz indique, par exemple, que dans East Harlem, sept grands ensembles représentant un total de 10,244 logements ont été construits entre 1947 et 1956.² Les conditions de vie à Harlem étaient déjà très difficiles depuis la naissance du *ghetto* dans les années 1910-20, mais les démolitions à grande échelle et la construction de tours surdimensionnées n'ont fait qu'aggraver la situation.

Comme l'ont décrit de nombreux chercheurs, ces *ghettos* sont entrés dans une spirale de déclin impressionnante par sa rapidité et son intensité.³ À la racine du déclin des *ghettos* se trouve le problème du chômage. Depuis l'époque de l'esclavage, les Noirs aux États-Unis étaient victimes de discriminations quasi-systématiques en matière d'emploi : ils étaient toujours les derniers embauchés et les premiers licenciés. La délocalisation des activités industrielles, encouragée par les politiques de rénovation urbaine, a provoqué une diminution de la demande de main d'œuvre peu qualifiée à New York après la guerre. Or les Noirs et les Portoricains, arrivés à New York à cette époque, n'avaient pour la plupart pas de diplômes. Ils ont donc été confrontés à des problèmes de chômage importants dès leur arrivée dans la ville. Le secteur industriel avait fourni des emplois à maintes générations d'immigrants venus d'Europe, leur permettant de s'intégrer dans la société américaine et d'accéder avec le temps au statut de classe moyenne en suivant le principe de la succession ethnique. Cependant, la machine économique d'intégration des nouveaux arrivants s'est enrayée au moment de l'arrivée des Noirs et des Portoricains.

Visant spécifiquement la plupart des quartiers de Manhattan où les minorités étaient établies depuis longtemps, les programmes de rénovation urbaine ont détruit non seulement des logements, mais également les commerces et petites entreprises « qui nourrissaient une portion significative des classes moyennes noires et hispaniques »,⁴ ainsi que les églises et les locaux associatifs dans lesquels se tissaient et s'entretenaient les relations sociales au sein de ces communautés. En d'autres termes, la rénovation urbaine a détruit le « capital social » des communautés minoritaires, qui était d'autant plus crucial que ces communautés accueillaient de nombreux nouveaux membres qui devaient s'intégrer dans le marché du travail.⁵ Les déplacements massifs de population générés par les politiques de rénovation urbaine de

¹ Thabit, 2003; Jones, 2002

² Schwartz, 1993, p. 290

³ Wilson, 1987; Fitch 1993; Schwartz, 1993

⁴ Schwartz, 1993, p. 296

⁵ Fullilove, 2004 ; Jane Jacobs a été l'une des premières à mettre l'accent sur l'importance de la vie de quartier ; le concept de « capital social » a été développé notamment par Robert Putnam (1995).

l'après-guerre ont beaucoup compliqué l'intégration de ces nouveaux arrivants. Nombre de familles noires et portoricaines ont été déplacées plusieurs fois de suite au fur et à mesure de l'avancement des multiples projets de démolition. Leur difficulté à trouver un logement stable compliquait la recherche d'un emploi et l'éducation de leurs enfants.¹

L'environnement physique des grands ensembles n'était pas du tout favorable à la reconstitution de ces réseaux sociaux et les programmes de rénovation urbaine ont également été un échec sur le plan de l'urbanisme. Le nouveau modèle en vigueur était celui de « la tour dans le parc » : il s'agissait de construire des tours en hauteur, pour pouvoir consacrer plus de surface au sol à des espaces verts.² Mais si la justification de la démolition des quartiers populaires anciens était qu'ils étaient trop denses, les grands ensembles de logements publics l'étaient en fait encore plus, et on a pu constater que la densité excessive des grands ensembles de logements publics empêchait la recreation d'une vie sociale dans ces quartiers.³ Les « parcs » qui devaient entourer les tours d'habitation n'ont en fait souvent été que des parcs de stationnement. Le pied des immeubles était plus difficile à surveiller depuis des appartements situés en hauteur et les parents ne laissaient pas les enfants y jouer. En outre, les concepteurs des grands ensembles n'avaient prévu que très peu d'espaces pour les commerces et les locaux associatifs. Privés de vie de quartier, les espaces communs de ces grands ensembles se sont dégradés très rapidement. Ils étaient souvent difficiles d'accès pour la police également et sont devenus des lieux favorables à des activités criminelles telles que la revente de drogue.⁴

Sans pour autant souscrire à la théorie d'une « culture de la pauvreté », dont les limites ont depuis longtemps été identifiées, il est certain que la multiplication des échecs économiques d'une génération peut aussi affecter les perspectives de la génération suivante.⁵ Quand les parents ne parviennent pas à subvenir par leur travail aux besoins de leur famille, il leur est plus difficile de conserver une autorité morale sur leurs enfants ; et quand des jeunes grandissent avec des parents au chômage, leur propre relation au travail a plus de risques

¹ Caro, 1975 (1974), p. 965-970

² Plunz, 1990, p. 184-88

³ Plunz, 1990, p.257 ; Saegert, 1978 ; Paquot, 2008

⁴ Plunz (1990, p. 270) cite une étude d'Oscar Newman sur les « espaces défendables » dans laquelle ce dernier compare les taux de criminalité dans deux ensembles de logements de Brooklyn situés l'un à côté de l'autre, mais qui diffèrent fortement par la hauteur de leurs immeubles : le taux de criminalité est 50% supérieur dans les Van Dyck houses, qui sont des tours en hauteur, à celui des Brownsville Houses, qui sont des immeubles bas.

⁵ La théorie de la culture de la pauvreté, développée par Oscar Lewis en 1959, consiste à dire que les pauvres sont conduits par les difficultés de leur existence à développer un système de valeurs spécifique qui contribue à les maintenir dans leur condition de pauvreté. De nombreux critiques ont remis en cause l'existence d'un système de valeurs défini spécifique aux pauvres et font valoir que quand bien même un tel système existerait, il ne constituerait pas pour autant la cause principale de la persistance de la pauvreté (Wilson, 1987, Gregory, 1998).

d'être également problématique. La ségrégation raciale et sociale joue également un rôle clé dans la perpétuation de la pauvreté d'une génération à l'autre.¹ Toujours est-il que, dans le contexte social difficile des quartiers habités par les minorités, le système éducatif s'est avéré incapable de former une proportion importante des jeunes. Ainsi, la difficulté des Noirs et des Latinos à s'intégrer dans le marché du travail a perduré et même augmenté avec la génération suivante : le problème du chômage n'a fait que s'aggraver dans les quartiers défavorisés entre les années 1950 et les années 1990.

Le déclin de l'environnement physique des *ghettos* est un autre facteur qui contribuait à la détérioration des conditions de vie de leurs habitants. Beaucoup de propriétaires d'immeubles louant aux Noirs dans les quartiers pauvres avaient pour habitude établie de longue date de négliger systématiquement de les entretenir. Mais à partir des années 1960, du fait de la concentration de la pauvreté dans ces quartiers, la rentabilité et la valeur des immeubles ont bientôt baissé à tel point que les propriétaires ont commencé à les abandonner complètement, c'est-à-dire de ne plus payer leurs impôts fonciers jusqu'à ce que leurs immeubles soient saisis par la municipalité. Certains propriétaires faisaient également incendier leurs immeubles afin de toucher l'indemnité d'assurance avant de les abandonner. Entre 1965 et 1970, 200.000 logements ont ainsi été brûlés ou saisis et la crise s'est encore amplifiée dans les années soixante-dix.²

- Impacts sur l'environnement

Les politiques de rénovation urbaine de l'après-guerre ont également eu des conséquences catastrophiques sur l'environnement. La modernisation du réseau routier et le développement des banlieues étaient certes nécessaires, mais le passage à une politique entièrement orientée vers l'automobile s'est traduit par d'insolubles problèmes de circulation ainsi que par des problèmes induits de pollution et de santé publique. Les jeunes New-yorkais souffrent par exemple de taux anormalement élevés d'asthme. Par ailleurs, les investissements massifs consentis pour la modernisation du réseau automobile se sont traduits par un défaut d'investissements dans l'entretien et la modernisation des transports ferroviaires, notamment du métro, jusqu'au cours des années 1980.³

¹ Massey et Denton, 1993

² Lankevich, 1998, p. 209. Reitano, 2006, p. 191 ; Schill, 1999. *Figure 4*

³ Lankevich, 1998, p. 226

La stratégie consistant à raser des quartiers entiers anciens pour les remplacer par des immeubles modernes a également causé la perte d'un patrimoine architectural historique important : usines, entrepôts et immeubles résidentiels de briques ou de grès, des structures souvent construites au XIX^{ème} siècle, souvent avec un grand souci du détail et faites pour durer. Dans bien des cas, les constructions nouvelles se sont avérées inférieures sur les plans esthétique et urbanistique à celles qui avaient été démolies. L'esthétique moderniste des années 1950 était souvent très austère. En matière d'urbanisme, les projets des années 1950 ont substitué à des quartiers caractérisés par une densité horizontale, c'est-à-dire à des immeubles relativement bas, mais construits proches les uns des autres, des grands ensembles caractérisés par une forte densité verticale, c'est-à-dire des tours relativement élevées. Comme nous l'avons déjà évoqué, cette substitution a donné des résultats problématiques en termes de qualité de vie et de vie sociale.

3.2.5. Lutte contre le déclin des *ghettos* dans les années 1960

- Premières réactions : grèves de loyers et émeutes raciales

Dans un contexte national marqué par le mouvement des droits civiques, les habitants des quartiers touchés par l'abandon de leurs immeubles par les propriétaires se sont mobilisés pour résister. À l'automne 1963, Jesse Gray, un activiste du *Harlem Tenants' Council*, est parvenu à convaincre les locataires d'un groupe de seize immeubles d'arrêter de payer leur loyer à leur propriétaire pour protester contre le manque d'entretien de leurs logements. La grève a donné lieu à des manifestations et s'est propagée à d'autres immeubles de Harlem, puis à d'autres quartiers de Manhattan. Des associations de défense des droits civiques telles que le Congress On Racial Equality (CORE) ou d'autres associations d'aide aux résidents des quartiers défavorisés, comme Mobilization for Youth dans le Lower East Side, ont commencé à réunir les habitants d'immeubles délabrés pour les encourager à s'organiser et à se mettre en grève. En janvier 1964, des grèves de loyer massives se sont déclenchées dans East Harlem, dans le Lower East Side et à Bedford-Stuyvesant.¹

Le mouvement de grèves des loyers de 1963-64 a obtenu des concessions significatives de la part de la municipalité. Les immeubles en grève ont fait l'objet de visites d'inspecteurs de la mairie et nombre d'entre eux ont obtenu des baisses importantes de loyer

¹ Schwartz, dans Lawson et Naison, 1986. chap 4.d.

ordonnées par les tribunaux pour inciter les propriétaires à mettre leurs immeubles aux normes d'hygiène et de sécurité. Dans certains cas, les loyers ont même été mis sous tutelle judiciaire jusqu'à ce que les réparations nécessaires aient été effectuées. Le maire Wagner a fait voter de nouvelles lois visant à multiplier les inspections d'immeubles, à augmenter les pénalités contre les propriétaires négligents ainsi qu'à autoriser dans certains cas la nomination d'un administrateur chargé de collecter les loyers à la place du propriétaire et d'utiliser l'argent pour effectuer les réparations nécessaires. Mais ces mesures de conciliation ont été suivies de peu d'effets. J. Schwartz conclut « que ces programmes ont contribué à redorer l'image ternie de l'équipe du maire Wagner, mais qu'ils ont eu peu d'impact sur l'état des immeubles ».¹ La célérité avec laquelle ces lois ont été votées contraste fortement avec la lenteur de leur mise en application. La plus grande partie des plaintes déposées contre les propriétaires sont restées sans suite, les inspecteurs se contentaient de constater les infractions sans que rien ne soit fait pour s'assurer de leur correction. De même, les procédures de demande de nomination d'un administrateur d'immeuble étaient tellement compliquées qu'elles ne pouvaient en général pas être effectuées par les locataires sans l'aide d'un spécialiste, de sorte que très peu d'immeubles en ont bénéficié dans les premières années. Ainsi, les grèves des loyers de 1963-64 se sont embourbées dans des procès et des procédures administratives et les activistes et organisateurs n'ont pas réussi à maintenir la mobilisation des locataires. Leur activité principale s'est bientôt réduite à aiguiller les locataires qui s'adressaient à eux vers les administrations concernées, à les aider à remplir leur formulaire de demande de réduction de loyer ou de candidature à un logement public. Les associations sont ainsi devenues en quelque sorte des auxiliaires des administrations publiques.

La ville de New York n'a pas été épargnée par les émeutes raciales qui ont secoué la plupart des villes américaines dans les années 1960. La première de la décennie s'est déclenchée à Harlem en juillet 1964, après la mort d'un jeune Noir tué par un policier blanc en dehors de son service. Des manifestations ont dégénéré en scènes de pillage et de destruction et la violence de la réaction policière n'a fait qu'envenimer la situation. L'émeute s'est propagée au quartier noir de Bedford Stuyvesant à Brooklyn et a continué trois jours et trois nuits. Les émeutes de Harlem se sont également propagées à d'autres villes. Le successeur de Robert Wagner à la Mairie de New York, John Lindsay, a fait plus d'efforts que

¹ « These programs gave an invaluable boost to the Wagner administration's tattered image, but had little impact on the tenements. Their operations also failed to allow for significant tenant involvement in the long run. » Schwartz, dans Lawson et Naison, 1986. chapitre 4.d.

la plupart des maires d'autres villes pour réconcilier les antagonismes ethniques dans la ville et les émeutes new-yorkaises ont été moins violentes qu'ailleurs, comme à Newark ou à Chicago.¹ Mais des conflits violents ont néanmoins continué à faire irruption, par exemple, en 1968 dans le centre de Brooklyn et le sud du Bronx.

Ces émeutes n'ont pas été plus efficaces que les grèves de loyer pour enrayer le déclin des quartiers. Au contraire, dans leur frustration, les émeutiers s'en prenaient souvent aux magasins et aux rares institutions qui desservaient leurs propres quartiers, ce qui constituait une forme d'autodestruction plutôt que de protestation. Par ailleurs, ces conflits ont accéléré la fuite des classes moyennes vers les banlieues et la marginalisation des *ghettos*. Dans les années 1970, des conflits raciaux et des épisodes de destruction collective se sont encore déclenchés par intermittence (notamment durant la panne d'électricité géante de 1977, durant laquelle 1600 magasins ont été dévalisés dans les cinq boroughs et des milliers d'incendies ont été allumés²). Mais les problèmes de violence les plus pressants des *ghettos* étaient principalement liés à la prise et au trafic de stupéfiants, ce que l'un des membres de la commission fédérale « Kerner » sur les émeutes urbaines a appelé « les émeutes silencieuses ».³

- Programme Mitchell-Lama et « guerre à la pauvreté »

À la fin des années 1950, les pouvoirs publics ont commencé à mettre en place une nouvelle politique d'aménagement qui mettait l'accent sur la rénovation des immeubles existants et l'insertion de nouveaux immeubles sur des terrains non-utilisés, plutôt que les démolitions à grande échelle et le remplacement de logements encore utilisés (le terme utilisé en anglais est *infill housing*). Mais pour la municipalité new-yorkaise, la priorité en matière de logement consistait moins à résoudre les problèmes des plus démunis que d'enrayer l'exode des classes moyennes vers les banlieues. Les logements privés construits dans le cadre du programme d'élimination des quartiers insalubres n'étaient pas suffisants pour endiguer cet exode, d'autant qu'ils n'étaient souvent accessibles qu'aux couches supérieures des classes moyennes. En 1957, l'État de New York est venu en aide à la municipalité en mettant en place un programme baptisé Mitchell-Lama. En échange de prêts à taux zéro et de dégrèvements d'impôts, des promoteurs privés s'engageaient à vendre ou à louer les

¹ Lankevich, p. 204

² Reitano, 2006, p. 165-170

³ Harris et Wilkins, 1988 ; Centre d'Études Urbaines dans le Monde Anglophone, 2007

appartements construits à des prix plafonnés à des locataires ou copropriétaires sélectionnés sur critères de revenus.¹ Ce programme représentait une nette amélioration par rapport au programme fédéral précédent, dans la mesure où il ne nécessitait pas de démolitions à large échelle. En ce sens, il a joué un rôle majeur dans la préservation de logements abordables dans les quartiers du centre de New York.² Néanmoins, les logements construits dans le cadre de ce programme restaient hors de portée des personnes aux revenus les plus modestes. Il n'a donc pas permis d'enrayer le déclin des quartiers vraiment pauvres.

En 1964, l'administration Johnson a lancé sa « guerre à la pauvreté » et le maire de l'époque, le démocrate « réformiste » John Lindsay, est l'un des rares maires de grandes villes en poste à ce moment à avoir pris au sérieux cette tentative de venir en aide aux plus pauvres.³ Néanmoins, les efforts de J. Lindsay se sont heurtés aux résistances des administrations municipales (J. Schwartz mentionne par exemple que « dans le cadre du programme Model Cities du sud du Bronx, les projets de réhabilitation ont fait l'objet d'une lutte de pouvoir entre le Model Cities Policy Committee de la municipalité et la Hunt's Point Multi-Service Corporation, financée par des fonds fédéraux »).⁴ De surcroît, les fonds fédéraux étaient largement insuffisants par rapport à l'ampleur du problème. Ainsi, J. Schwartz conclut que « dès 1966, le déclin prononcé des engagements en faveur de la construction de logements publics et l'impact négligeable des programmes de la « guerre à la pauvreté » apparaissaient de manière évidente ».⁵

¹ Schwartz, dans Lawson et Naison, 1986 ;

New York State Division of Housing and Community Renewal, <http://www.dhcr.state.ny.us/programs/mitchell-lama/index.htm>

² Je traduis directement l'expression « affordable housing », qui ne correspond pas exactement à l'expression française « logement social ». Le logement désigne à la fois le logement public et les logements privés soumis à la loi de stabilisation des loyers, ou attribués sur critères de revenus.

³ Dans le contexte américain, le terme réformiste désigne les élus locaux qui ne sont pas issus de la machine politique locale basée sur les clubs politiques ethniques blancs ; l'électorat de John Lindsay était composé des classes moyennes supérieures progressistes et des minorités plutôt que des classes moyennes inférieures blanches qui constituaient la base de la machine politique new-yorkaise.

Voici ce qu'écrivait au sujet de John Lindsay Major Owens, un démocrate réformiste Noir qui a commencé sa carrière politique à l'époque où John Lindsay était maire : « Assuming great political risks, Lindsay was one of the few leaders in the nation who seriously adopted Lyndon Johnson's "Maximum feasible participation of the poor" policy. His administration made a Herculean effort to institutionalize power-sharing down to the local level. Instead of siphoning off dollars and resources from federal programs like the Community Action Program and the Model Cities initiative, Lindsay added city support and thus increased his own tax and budget burdens. With ignorance and incompetence, the people on the bottom sometimes betrayed their mayoral advocate; however, it was the lack of vision and the resistance within the ranks of the city's organized machine Democrats which blocked the realization of a new progressive base for the governing of New York City ». Owens, 1991; Piven et Cloward, 1979

⁴ « In South Bronx Model Cities, Vest Pocket Housing became the object of a power struggle between the mayor's Model Cities Policy Committee and the War on Poverty-funded Hunt's Point Multi-Service Corporation (HPMSC) » Schwartz dans Lawson et Naison, 1986, chap. 4d.

⁵ « By 1966, (...) the sharp decline in public housing commitments and the negligible impact of the War on Poverty and Model Cities programs were clear » Schwartz, dans Lawson et Naison 1986, chap 4.d.

3.2.6. Lutte contre l'embourgeoisement dans les années 1960-70

L'objectif des projets de rénovation urbaine de l'après-guerre était de favoriser l'embourgeoisement des quartiers résidentiels situés à proximité des quartiers d'affaires. Dans bien des cas, cet objectif ne s'est réalisé qu'en partie. Les démolitions à grande échelle ont accru les problèmes de surpopulation dans les zones contiguës, accélérant ainsi leur dégradation.¹ Ainsi, de larges sections du Lower East Side, du West Side, de l'Upper West Side et du nord-ouest de Brooklyn ont été victimes de la crise d'abandon des immeubles qui a touché la plupart des quartiers habités par les minorités à partir des années 1960.

Ceci étant, tous les segments des classes moyennes et aisées ne sont pas partis en banlieue dans les années cinquante. Certaines catégories de personnes, peut-être plus attachées à la vie sociale, culturelle et artistique du centre ville, sont restées dans New York. Par ailleurs, du fait de la prospérité économique des années 1950-60, la proportion des classes moyennes dans la société américaine a augmenté sensiblement à cette époque. Ainsi, l'embourgeoisement, c'est-à-dire l'installation de personnes de classe moyenne dans des quartiers populaires, a touché certaines parties de New York tandis que d'autres déclinaient. Dans certains cas, le déclin et l'embourgeoisement coexistaient au sein d'un même quartier, notamment à cause de la stratégie pratiquée par certains propriétaires consistant à laisser leurs immeubles se dégrader jusqu'à ce que leurs occupants historiques soient obligés de déménager, puis à les rénover de fond en comble pour les louer à un tarif beaucoup plus élevé.

Les quartiers qui ont été les plus ciblés par l'embourgeoisement étaient ceux qui se trouvaient à proximité des quartiers d'affaires ou qui étaient bien desservis par le métro, en particulier ceux dont les rangées d'immeubles anciens en grès (*brownstone* en anglais) ou en briques avaient été épargnées par les bulldozers de Robert Moses. La rénovation de ces maisons a commencé dès les années 1950 dans Greenwich Village et l'Upper West Side et a progressé rapidement dans les années soixante et soixante-dix, tandis que dans les parties auparavant industrielles de ces quartiers, les tours d'habitation de luxe se multipliaient. Dans les années soixante-dix, les jeunes adeptes du mouvement hippie ont envahi la partie nord du Lower East Side, rebaptisée East Village, tandis que les BCBG préféraient la zone de Greenwich Village/West Village.² À la même époque, des artistes ont commencé à s'installer

¹ Schwartz, 1993, p. 296

² Mele, 2000

dans des ateliers désaffectés de Soho, Noho et Chelsea, bientôt suivis par les galeries d'art et les « yuppies », jeunes cadres célibataires travaillant dans les quartiers d'affaires de Downtown ou Midtown.

L'arrivée de personnes de classe moyenne dans des quartiers populaires n'était pas problématique en elle-même, mais le problème venait de ce qu'elle provoquait une augmentation des prix de l'immobilier obligeant les habitants historiques de ces quartiers à partir. L'un des moyens d'éviter cette difficulté était le système de contrôle des loyers. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, tandis que les constructions de logements s'étaient presque complètement arrêtées, les pouvoirs publics avaient instauré un système de contrôle des loyers pour limiter la spéculation. New York est la seule ville des États-Unis à l'avoir conservé après la guerre, grâce à la mobilisation de militants, notamment de l'American Labor Party, puis de l'association Met Council (Metropolitan Council on Housing), fondée en 1959 par des activistes du Lower East Side et d'autres quartiers. En 1969, Met Council a même obtenu le passage d'une loi de stabilisation des loyers limitant le montant des augmentations annuelles pour les immeubles construits après 1947 qui n'étaient pas soumis au contrôle des loyers. Cette loi a été étendue à tout l'État en 1974.¹

Cependant, ces lois de contrôle et de stabilisation n'ont pas empêché une hausse générale et continue des loyers dans les années 1950-70. Chaque année, une commission fixe le montant des hausses de loyer autorisées et ces taux d'augmentation sont suffisants pour contraindre les personnes dont les revenus sont les plus faibles à devoir déménager. De surcroît, les propriétaires qui font des rénovations dans leurs appartements peuvent augmenter les loyers au delà des seuils autorisés. Enfin, bien des locataires new-yorkais ne connaissent pas la réglementation en matière de contrôle des loyers et certains propriétaires n'hésitent pas à augmenter les loyers au delà des seuils autorisés, car l'application de la loi est très mal contrôlée par les pouvoirs publics.

Dans les quartiers en voie d'embourgeoisement, des écarts de loyer importants peuvent se créer entre les appartements neufs dont le loyer initial est fixé par le propriétaire et les logements dont le loyer est stabilisé depuis longtemps. Ces différences de loyer ne sont pas mauvaises en elles-mêmes car elles permettent à des personnes de différentes catégories sociales de cohabiter dans les mêmes quartiers. Cependant, aux yeux des propriétaires, la stabilisation des loyers constitue un obstacle intolérable à la maximisation de leurs revenus. Le contrôle des loyers n'a jamais été établi de manière permanente. La loi comporte toujours

¹ Sur le contrôle des loyers dans les années 1945-70 et la loi de stabilisation des loyers, voir Schwartz, dans Lawson et Naison, 1986, chap 4b et 4d

une clause d'expiration qui a obligé les associations à maintenir une vigilance sans faille pour repousser les assauts du lobby de l'immobilier dont le contrôle des loyers est la bête noire.

Dans les années 1960, les propriétaires ont attaqué la loi de stabilisation des loyers en tentant de lui faire porter la responsabilité de la crise d'abandon des immeubles par leur propriétaire. De fait, il est vrai qu'au cours des années soixante, les loyers ont augmenté moins vite que les frais des propriétaires (l'entretien, les services tels que le chauffage, les impôts fonciers). Mais les revenus des locataires augmentaient eux aussi moins vite que ces frais. C'est la raison pour laquelle les associations se sont battues pour maintenir la stabilisation des loyers.¹ En réponse à l'argument des propriétaires, le parlement d'État a voté en 1971 une loi dite de *vacancy decontrol* qui levait complètement le contrôle ou la stabilisation du loyer des appartements libérés par leurs locataires.² Dans les quartiers en cours d'embourgeoisement, les logements dont le loyer était auparavant stabilisé pouvaient être reloués beaucoup plus cher après un changement de propriétaire. L'appât du gain a alors conduit certains propriétaires à pousser leurs locataires à partir par des moyens peu scrupuleux. Certains locataires ne connaissaient pas leurs droits et obéissaient quand leur propriétaire leur ordonnait de déménager. Pour les récalcitrants, les propriétaires avaient recours à diverses formes de harcèlement. Ils omettaient de faire des réparations nécessaires et privaient les locataires de services tels que le chauffage central, l'eau et l'électricité ; ou inversement, ils faisaient des travaux de rénovation qui n'en finissaient pas dans les parties communes, afin de rendre la vie impossible à leurs locataires et les pousser à partir. D'après des témoignages, certains propriétaires louaient sciemment des appartements à des prostituées et des trafiquants de drogue dans le but de terroriser les autres habitants de ces immeubles et de les faire partir.³ Les personnes âgées et les immigrants, cela va de soi, étaient souvent les personnes les plus vulnérables à ces différentes formes d'intimidation.

Des associations de quartier se sont spécialisées dans la défense des locataires contre la négligence ou le harcèlement des propriétaires. Elles procuraient des conseils juridiques aux locataires, leur expliquaient les procédures à suivre pour faire appel aux agences de

¹ Le rôle du contrôle des loyers dans la crise d'abandon des immeubles fait l'objet de débats (voir Salins, dans Schill, 1999 pour une critique de ce système). De mon point de vue, étant donnée la dynamique économique et démographique des quartiers à l'époque, l'abrogation du contrôle des loyers aurait sans doute stimulé l'embourgeoisement des quartiers à la mode sans pour autant nécessairement renverser la trajectoire de déclin des autres quartiers. Dans tous les cas, l'arrêt du contrôle des loyers sans une politique active d'aide au logement aurait placé tout le poids financier de la rénovation des quartiers sur les épaules des locataires dont les revenus n'étaient absolument pas suffisants. En l'absence d'une volonté d'implication des pouvoirs publics dans une politique coûteuse de subvention des loyers, le maintien de la stabilisation des loyers était donc sans doute un moindre mal.

² Lawson dans Lawson et Naison, 1986, chap 05a

³ Merrifield, 2002, p. 149-151

contrôle des règlements sanitaires ou pour porter plainte contre leur propriétaire auprès du tribunal des logements. Certaines associations organisaient également des actions directes, comme, par exemple, des manifestations devant le domicile de propriétaires malhonnêtes.¹ Néanmoins, tous les locataires ne connaissaient pas l'existence de ces associations et les abus sont restés très nombreux.

La loi de *vacancy decontrol* a rencontré l'opposition de l'immense majorité des habitants de la ville, y compris du maire de l'époque, John Lindsay. Une nouvelle organisation formée par des associations de locataires, la New York State Tenant Legislative Coalition (NYSTLC), a réussi à faire voter une loi (*Emergency Tenant Protection Act* de 1974) qui remplaçait les appartements libérés du contrôle des loyers sous le contrôle de la loi de stabilisation des loyers de 1969. Grâce à un lobbying intelligent, la NYSTLC a réussi à maintenir la stabilisation des loyers tout au long des années quatre-vingts malgré les efforts du lobby de l'immobilier pour y mettre fin.²

Les propriétaires d'immeubles situés dans des quartiers en cours d'embourgeoisement disposaient d'autres moyens pour contourner les lois de contrôle et de stabilisation des loyers afin d'augmenter leurs profits. L'une des techniques employées consistait à démolir les immeubles dont les loyers étaient contrôlés pour reconstruire des logements luxueux, aux loyers fixés par le propriétaire. En 1974, la NYSTLC a obtenu le vote du *Preservation of Sound Housing Act* qui limitait la possibilité de démolir les immeubles locatifs quand ceux-ci étaient en bon état et que leur rentabilité était raisonnable.³ Une autre méthode répandue consistait à convertir des immeubles d'appartements locatifs en copropriétés, c'est-à-dire de les vendre à la découpe. Les locataires qui n'avaient pas les moyens d'acheter leur logement étaient alors contraints de déménager. En 1975, la NYSTLC a obtenu le vote d'une loi qui n'autorisait la conversion des immeubles en copropriété que lorsque au moins 30% des locataires étaient d'accord pour racheter leur logement.⁴ Mais cette loi n'a pu que ralentir le rythme des conversions.

Une autre forme d'action a cherché à attirer l'attention de l'opinion sur le problème de la pénurie de logements abordables et de la spéculation immobilière : le mouvement des

¹ Entretien avec Bob Kalin, janvier 2003

² Lawson dans Lawson et Naison, 1986, chap 05d

³ Lawson, dans Lawson et Naison, 1986, chap 05d « The Preservation of Sound Housing Act made it more difficult for real estate developers to demolish economically profitable rent-controlled housing in order to erect new luxury buildings. »

⁴ Lawson dans Lawson et Naison, 1986, chap 05d « The Cooperative/ Condominium Fair Practices Act required that 35 percent of tenants purchase their apartments in order for a conversion plan that would evict non-buyers to go into effect. The Preservation of Sound Housing Act made it more difficult for real estate developers to demolish economically profitable rent-controlled housing in order to erect new luxury buildings. »

squatters. En 1970, les premiers squatters new-yorkais ont investi des immeubles vides de l'Upper West Side, condamnés plus d'une décennie auparavant dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine, mais jamais démolis et encore en bon état.¹ Les familles de squatters s'introduisaient la nuit dans ces immeubles vides et s'installaient le plus rapidement possible, de sorte que la police et la presse trouvaient les logements occupés le lendemain. Malgré l'impact médiatique causé par l'expulsion de ces familles, les pouvoirs publics ont poursuivi leur projet de démolition de ces immeubles. Néanmoins, les plus tenaces parmi les squatters ont obtenu le financement nécessaire pour rénover eux-mêmes un immeuble appartenant à la municipalité et situé dans le même quartier. Le mouvement des squatters s'est poursuivi dans les années quatre-vingt, en particulier dans le Lower East Side. Il représentait la forme la plus radicale de la lutte contre l'embourgeoisement des quartiers, mais il n'a jamais obtenu que des concessions très ponctuelles des pouvoirs publics ou des promoteurs.

3.2.7. Difficultés économiques et crise fiscale

Dans les années 1970-80, la croissance économique a été beaucoup plus irrégulière qu'au cours des deux décennies précédentes à New York.² Dans une certaine mesure, les difficultés rencontrées par la ville étaient le produit de la conjoncture internationale. Toutes les villes industrielles anciennes des pays occidentaux ont souffert de la concurrence des pays émergents, surtout après les chocs pétroliers de 1973 et 1978. Mais les problèmes de la ville étaient également liés à des facteurs locaux. Les pouvoirs publics ont accéléré le déclin de l'industrie dans l'espoir que celui-ci serait compensé par la croissance des activités de services, mais ils ont été beaucoup trop optimistes sur ce point. Le « centre civique » de Brooklyn était censé favoriser la création d'immeubles de bureaux privés à proximité des bâtiments administratifs et l'implantation d'entreprises de services ; mais ce souhait ne s'est pas matérialisé.³ La construction frénétique d'hôpitaux dans les années 1950 et 60 s'est terminée brutalement par une crise de surcapacité.⁴ Les tours du World Trade Center qui étaient censées marquer le renouveau du quartier d'affaires de Downtown, sont restées aux

¹ Lawson, dans Lawson et Naison, 1986, chap 5a

² Lankevich, 1998, chap. 10

³ Schwartz, 1993, chapitre 9

⁴ Schwartz, 1993, chapitre 8

trois quarts vides pendant plusieurs années, les besoins d'espaces de bureaux ayant été largement surestimés.¹

L'une des raisons pour lesquelles les activités de services n'ont pas crû à la vitesse escomptée dans New York était que les activités tertiaires ont, elles aussi, commencé à se délocaliser vers les banlieues. « En 1970, près de 115.000 habitants du comté de Westchester venaient travailler dans la ville de New York, mais un nombre presque identique faisaient le trajet inverse ».² Les dirigeants d'entreprises installés dans les banlieues chic du Westchester et du New Jersey ont commencé à délocaliser leurs bureaux, notamment afin de réduire la distance entre leur lieu de résidence et leur lieu de travail. Cela leur permettait également de profiter des loyers inférieurs et de la fiscalité plus avantageuse qu'offraient les banlieues ainsi que d'échapper à la détérioration des transports publics et des conditions de sécurité dans le centre de la ville. La prépondérance de New York dans l'économie nationale s'effritait rapidement : au début de l'année 1970, 131 des 500 plus grandes entreprises américaines avaient leur siège à New York ; à la fin de la même année, il n'en restait plus que 125, et plus que 94 en 1975.³

Le départ des entreprises et des classes moyennes se traduisait par une baisse des ressources fiscales pour la ville.⁴ Tandis que ses ressources diminuaient, la municipalité augmentait constamment les dépenses sociales sous la pression des mouvements sociaux, des syndicats d'employés municipaux réclamant des augmentations de salaires ainsi que des promoteurs immobiliers et des entreprises de construction, premiers bénéficiaires des subventions à la construction de logements. Les responsables politiques n'ont pas su faire face à leurs responsabilités financières et ont laissé la dette de la municipalité augmenter à tel point que celle-ci est tombée en quasi-faillite en 1973.⁵

L'État de New York et le gouvernement fédéral ont fini par venir en aide à la municipalité en 1975, en lui prêtant les fonds nécessaires pour sortir de la crise, mais ils ont transféré le contrôle du budget municipal à une structure non-élue composée des principaux créanciers de la ville qui ont imposé une réduction drastique des dépenses publiques. 60.000

¹ Fitch, 1993; Darton 1999

² « By 1971, 115,000 Westchester residents came south to the city each day, but an almost identical number of city residents headed north. » Lankevich, 1998, p. 209

³ Lankevich, 1998, p. 209

⁴ Le système fiscal est beaucoup plus décentralisé aux États-Unis qu'en France : les municipalités collectent directement une proportion plus importante des prélèvements fiscaux, mais elles sont responsables du financement d'une partie beaucoup plus importante des services publics. La ville de New York, par exemple, a la responsabilité financière de la police, des pompiers, de l'entretien des rues et des services de propreté, mais également d'une partie du système éducatif primaire et secondaire, d'une université municipale dotée d'une vingtaine d'antennes, d'un réseau d'hôpitaux municipaux et de nombreux programmes sociaux.

⁵ Lankevich, 1998, p. 215-220 ; Reitano, 2006, p. 190

employés municipaux ont donc été licenciés, les salaires des autres ont été gelés pendant plusieurs années et tous les services municipaux réduits.¹

¹ Reitano, 2006, p. 190

3.3. Les années 1975-2000 : une renaissance ambiguë

3.3.1. Retour de la croissance démographique et économique

Les difficultés de la ville de New York et de ses habitants n'ont pas disparu dans les décennies qui ont suivi la crise fiscale, mais certaines évolutions économiques et démographiques de fond ont permis à la ville de redresser sa situation.

- Reprise de l'immigration internationale

Après avoir baissé au cours des années 1970, la population new-yorkaise a recommencé à croître à partir des années 1980. Dans un premier temps, les quartiers qui avaient été abandonnés au cours des décennies précédentes ont commencé à être réinvestis par des immigrants.¹ À partir de 1965, une série de lois ont progressivement rouvert les vannes de l'immigration internationale, qui avait beaucoup diminué depuis les années 1920. Historiquement le port d'entrée principal pour les immigrants, New York est redevenue une terre d'accueil pour des personnes venues du monde entier.²

La reprise de l'immigration a radicalement transformé la ville de New York. Dans Manhattan, les quartiers situés à la pointe nord de l'île, Washington Heights et Inwood, sont devenus des quartiers hispaniques en majorité dominicains ; Harlem a accueilli de nombreux immigrants d'Afrique noire ; dans le sud de l'île, Chinatown a commencé à s'étendre et a rapidement débordé vers les autres boroughs. Brooklyn, Queens et dans une moindre mesure le Bronx, sont devenues des mosaïques de communautés venues du monde entier : Antillais à Crown Heights et Flatbush, Russes à Brighton Beach, Juifs orthodoxes à Williamsburg, Grecs à Astoria, Hispaniques à Corona, Asiatiques dans Sunset Park, Jackson Heights. En 2007, plus de 36% des New-yorkais étaient nés à l'étranger et plus de 60% avaient des parents nés à l'étranger.³

Ces nouveaux immigrants ont fait preuve d'un esprit d'entreprise remarquable et d'un haut degré de solidarité ethnique. Ils ont également apporté une contribution cruciale à l'économie de la ville et à la reconstruction des quartiers en déclin.

¹ Berube, Katz, et Lang, 2006

² Schain, 2008 ; Foner, 2000 ; Binder et Reimers, 1995

³ Chan, 2007

- Retour des classes moyennes blanches

Le mouvement de départ vers les banlieues de foyers de classe moyenne a continué après les années 1960 et se poursuit encore aujourd'hui. Quand ils commencent à avoir des enfants et un niveau d'épargne suffisant pour devenir propriétaires, beaucoup d'habitants de New York continuent à se tourner vers les banlieues. Mais les dernières décennies ont vu la naissance d'un mouvement inverse de migration des banlieues vers la ville. Depuis toujours, des Américains de toutes les régions du pays migrent vers New York en quête d'opportunités économiques ou attirés par la vie culturelle de la métropole. À partir des années 1970, les banlieues sont devenues une source majeure de nouveaux habitants désireux de retrouver la ville. Il s'agissait pour la plupart de jeunes qui venaient s'installer en centre ville pour y faire leurs études supérieures ou pour débiter leur carrière professionnelle.¹ Une partie non négligeable de ces jeunes sont restés célibataires et cette génération a eu moins d'enfants que la précédente. Beaucoup d'entre eux ont donc décidé de rester dans la ville.

Par ailleurs, la vision idéalisée de la vie en banlieue qui prédominait dans la période de l'après-guerre a perdu de son aura quand les problèmes causés par ce nouveau mode de vie ont commencé à apparaître : la fatigue des migrations alternantes en voiture ainsi que la difficulté de créer une vie culturelle et sociale riche dans un habitat moins dense. Certains des cadres qui travaillent dans les quartiers d'affaires de Manhattan ont décidé qu'ils préféreraient habiter Manhattan ou Brooklyn que de faire les allers-retours depuis le Westchester ou le New Jersey.

- Retour d'une croissance économique forte

La croissance dans les années 1980 n'a pas été régulière et New York, comme le reste des États-Unis, a subi une dépression relativement courte mais aiguë entre 1989 et 1992. Cependant, certains secteurs de l'économie ont connu un taux de croissance relativement élevé au cours de cette décennie, en particulier la finance, secteur clé de l'économie new-yorkaise. À partir de 1993, les États-Unis sont entrés dans la plus longue période de croissance forte de leur histoire qui s'est étendue jusqu'à 2007, à peine ralentie par une petite baisse de régime en 2001-03.

¹ Harris, dans Mollenkopf et Castells, 1991

Plusieurs facteurs ont contribué au retour d'une croissance forte. En premier lieu, la croissance démographique a joué un rôle, d'autant que les immigrants arrivés à New York à cette époque étaient plutôt issus des classes moyennes dans leur pays d'origine et qu'ils se sont montrés remarquablement entreprenants. Au niveau international, un mouvement de dérégulation des échanges commerciaux et des marchés financiers s'était engagé dans les années 1970 et en tant que première place financière mondiale, New York était bien placée pour tirer profit de cette mondialisation de l'économie.¹ Les banques new-yorkaises ont pu investir dans les économies de pays émergents et profiter de leur croissance rapide, tandis que la ville bénéficiait inversement d'un fort afflux de capitaux étrangers : en 1987, 94 des 100 plus grandes banques mondiales avaient établi une branche à New York.² Le secteur de la finance a également bénéficié de certaines politiques mises en œuvre par le gouvernement fédéral de Ronald Reagan. Par exemple, la réforme du système des retraites a injecté des fonds importants dans les marchés financiers et la déréglementation de secteurs d'activité comme les télécommunications et les transports ont conduit à d'importantes opérations de fusion et acquisition. La croissance des années 1990-2000 a été stimulée entre autres par le développement de l'informatique et d'internet. Les nouvelles technologies se sont développées au départ surtout dans la Sun Belt, mais à New York, la prospérité du secteur de la finance, facilitée par la généralisation des transactions financières électroniques, a stimulé celle d'autres activités de services aux entreprises.³ D'autres secteurs phares de l'économie new-yorkaise, comme les assurances, les médias et la publicité, continuaient également de se développer et de s'internationaliser.

Ceci étant, le retour de la croissance économique à New York et aux États-Unis dans les années 1990-2000 n'a pas bénéficié à tous de la même façon. Il s'est fait au prix d'une forte réduction des dépenses sociales, d'une augmentation importante des inégalités de revenus ainsi que d'une forte diminution de la sécurité des emplois, des garanties sur les retraites et de la couverture maladie des Américains de classe populaire. Par ailleurs le retour d'une croissance forte n'a pas résolu le problème du chômage pour la main d'œuvre peu qualifiée, en particulier les minorités.⁴

¹ Sassen, 2001 (1991); Mollenkopf et Castells, 1991

² Sleeper, 1987, p. 437

³ Fainstein, 2001, p. 32; Sassen, 2001 (1991)

⁴ Mollenkopf et Castells, 1991 ; Brash, 2006

3.3.2. Nadir et renaissance des *ghettos*

- Réduction planifiée

Les *ghettos* new-yorkais n'ont pas été les premiers à ressentir les effets du retour progressif de la croissance. Dans la décennie qui a suivi la crise fiscale, leur trajectoire a continué de pointer vers le bas. Les coupes sombres effectuées à la suite de la crise fiscale dans les services publics tels que l'entretien des rues, le ramassage des ordures, la police et les pompiers ont visé en priorité les quartiers pauvres. Au lieu de se pencher sur le rôle de leur politique de rénovation urbaine qui avait détruit des centaines de milliers d'emplois au cours des trente dernières années, les élites économiques et politiques de la ville ont simplement conclu que la ville attirait et retenait trop les populations pauvres en leur offrant des services sociaux. Une théorie baptisée « réduction planifiée » (*planned shrinkage* en anglais) s'est popularisée au sein de ces élites, qui concluait simplement que, la ville ne pouvant pas procurer d'emplois non qualifiés aux populations des quartiers pauvres, il fallait les forcer à migrer vers des régions du pays où ces emplois étaient plus nombreux en les privant de services publics dans leurs quartiers.¹

Les conditions de vie ont donc continué de se dégrader dans les *ghettos* new-yorkais dans la deuxième partie des années 1970 et les années 1980. Chômage, échec scolaire et pauvreté ont favorisé l'augmentation de la consommation de drogues, de la délinquance, de la violence et des troubles psychiatriques. Des jeunes déboussolés se regroupaient en bandes qui se livraient au trafic de drogue et s'engageaient dans des luttes d'une violence extrême pour défendre leurs territoires respectifs. À partir de 1984, une nouvelle drogue bon marché, le crack, s'est propagée comme une épidémie dans les quartiers défavorisés des villes américaines, provoquant une vague de désolation sans précédent et exacerbant la guerre des gangs.² Le taux d'homicide à New York battait tous les ans de nouveaux records.³ Les incendies d'immeubles commandités par les propriétaires avides de toucher la prime

¹ Fitch, (1993, préface) cite un entretien frappant avec l'un des porte-parole de la Municipal Assistance Corporation, l'organisme chargé de contrôler les finances municipales : "Can you explain what the MAC thinks are some of the underlying reasons for New York's fiscal problems," I asked. "It's the fucking blacks and Puerto Ricans," the spokesman shot back. "They use too many city services and they don't pay any taxes. New York's in trouble because it's got too many fucking Blacks and Puerto Ricans." La théorie de la « réduction planifiée » a été notamment popularisée par Roger Starr (1985), adjoint à l'urbanisme auprès du maire Koch. Fitch insiste sur l'ironie du fait qu'après avoir expulsé les activités industrielles de la ville à coup de projets publics fort coûteux, les élites cherchaient désormais à expulser les habitants des quartiers défavorisés, encombrantes victimes de leur politique de rénovation urbaine.

² US Drug Enforcement Administration, nd.

³ McLaughlin, dans Berman et Berger, 2007

d'assurance se multipliaient. Ceux des habitants des *ghettos* qui parvenaient à s'en sortir financièrement quittaient ceux-ci pour s'installer à la marge des quartiers blancs. Harlem, le sud du Bronx et le centre de Brooklyn se vidaient de leur population et la pauvreté s'y concentrait.¹

- Prise de contrôle des logements abandonnés par les habitants et développement communautaire

Confrontés à l'abandon de leurs quartiers par les propriétaires et les pouvoirs publics, les habitants des *ghettos* ont pris eux-mêmes en main la rénovation des immeubles abandonnés. Des groupes de locataires et des églises ont restauré eux-mêmes leurs immeubles et créé des *Community Development Corporations* (CDC). La municipalité a été impliquée par la force des choses dans la crise d'abandon des quartiers, car quand les propriétaires d'immeubles ou d'appartements omettaient de payer leurs impôts pendant trois ans, la municipalité entraînait en possession de ces immeubles. Au fur et à mesure, la ville s'est retrouvée propriétaire d'un nombre croissant d'immeubles. En 1979, la ville gérait 100.000 immeubles saisis, dont 40.000 étaient habités, dans des états de délabrement plus ou moins avancés.² La municipalité ne savait que faire de tous ces immeubles, dont la rénovation était onéreuse et dont elle ne voulait certainement pas prendre la responsabilité permanente en les transformant en logements publics. Elle a donc accepté de les revendre à prix modique aux locataires ou aux associations qui en avaient pris le contrôle, dans le cadre de programmes appelés *urban homesteading* en anglais, en référence aux cessions de terres du gouvernement fédéral aux pionniers du XIX^{ème} siècle. C'est ainsi que les CDC se sont imposés comme des partenaires essentiels de la politique du logement. En 1999, il y avait à New York plus de 200 CDC qui possédaient et géraient 50.000 logements pour les bas revenus et les revenus moyens.³

Cependant, la municipalité s'est efforcée de maintenir au minimum les programmes de cession des logements saisis à leurs habitants ou à des associations. Afin de tirer le meilleur parti de ce patrimoine de plus en plus valorisé avec la reprise du marché immobilier, elle a privilégié leur vente à des entrepreneurs à but lucratif, aux enchères dans un premier temps,

¹ Wilson, 1987 ; Body-Gendrot, 1994.

² Braconi, dans Schill, 1999, p. 98

³ Wylde, dans Schill, ed 1999, p. 76 ; voir aussi Lawson et Naison, 1986, chap 5b, Jaquier, 1993, Halpern 1995, et Daassa, 1997

puis dans le cadre de programmes dits « d'entreprise de quartier » (Neighborhood Entrepreneurship Program),¹

Par contre, le développement des CDC a été aidé par le gouvernement fédéral de Jimmy Carter. En 1977, une visite du président Carter à une association dont les membres rénovaient eux-mêmes un immeuble du sud du Bronx à Crotona Park a fait la une des médias et a déclenché un engouement pour le travail de ces associations.² Le président Carter a alors obtenu du Congrès fédéral une augmentation importante du Community Development Block Grant, successeur des programmes fédéraux de la « guerre à la pauvreté », qui a contribué à financer la rénovation des immeubles saisis par la ville de New York.

La mobilisation des habitants des *ghettos* a donc été un élément clé pour inverser la trajectoire de ces quartiers.

- Renaissance des *ghettos*

Après le vote de la loi contre les discriminations bancaires en 1976, les *community development corporations* ont de plus en plus démarché non seulement les pouvoirs publics, mais également les banques. Des organismes se sont créés dans le but explicite de faciliter la constitution de partenariats entre les associations locales, les pouvoirs publics et les banques, telles que la Local Initiative Support Corporation, créée en 1979 par la Fondation Ford.³ À partir de l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan en 1981, le gouvernement fédéral était déterminé à réduire les subventions directes au logement social,⁴ et l'implication de capitaux privés est devenue une condition préalable à l'obtention de subventions publiques.

Le retour de la croissance démographique et économique a causé une reprise générale du marché immobilier à New York et a favorisé le retour des capitaux privés dans les quartiers pauvres. Les promoteurs privés et les banques se sont rendu compte que, du fait de la pénurie croissante de logement abordable, il était possible de gagner de l'argent en construisant des logements pour les segments supérieurs des classes populaires dans des quartiers qui souffraient pourtant d'une mauvaise réputation. La New York City Partnership, principale chambre de commerce de la ville, a créé une fondation qui s'est lancée dans le

¹ Le critique Jim Sleeper affirme que le maire Edward Koch était idéologiquement hostile au logement associatif « an ideological bias against nonprofit housing » *Dissent*, 1987, p. 447. La réticence de Koch se serait cependant amollie quelque peu dans les dernières années de son administration (Body-Gendrot, 1994)

² Lawson, dans Lawson et Naison, 1986, chap 5b

³ Body-Gendrot, 1994

⁴ Body-Gendrot, 1994; 1996

financement de projets de réhabilitation et de construction de logements dans les *ghettos*, en tirant parti au maximum de subventions publiques qui subsistaient toujours, sous la forme de crédits d'impôts pour la construction de logements abordables et de garanties d'emprunt pour faciliter l'accès à la propriété des personnes à revenus modestes. Ainsi, à partir des années 1980, des projets de plus en plus importants de rénovation et de construction de logements ont commencé à voir le jour dans les quartiers les plus pauvres de New York, dans le centre de Brooklyn, dans le sud du Bronx et à Harlem.

Dans les années 1990, la situation dans les quartiers défavorisés s'est également améliorée du fait de la baisse de la criminalité. « L'épidémie de crack » a pris fin aussi subitement qu'elle avait commencé au début de la décennie, et les taux de criminalité sont retombés de façon spectaculaire dans les années qui ont suivi. Les causes de cette évolution font l'objet d'intenses débats entre spécialistes. Différents facteurs y ont contribué. La croissance démographique a sans doute également joué un rôle-clé, car les quartiers qui souffraient le plus de problèmes d'insécurité étaient également ceux qui étaient les plus dépeuplés. Dans le même temps, la population de jeunes âgés de 15 à 25 ans, qui est la plus susceptibles de commettre des crimes violents, a sensiblement baissé. Le retour de la croissance économique doit également être pris en considération, car la criminalité a toujours tendance à baisser quand la situation économique s'améliore. Les techniques de lutte contre la criminalité ont aussi fait des progrès significatifs, notamment avec la mise en place du programme Compstat, système informatique qui enregistre les lieux où sont commis les délits afin de déterminer ceux qui doivent faire l'objet d'une surveillance particulière de la part de la police. Enfin, les admirateurs de Rudolph Giuliani, qui a occupé le poste de maire de New York entre 1993 et 2001, pensent que c'est sa politique de « tolérance zéro » qui a permis de réduire le nombre de crimes.¹

Cependant, la renaissance des *ghettos* new-yorkais a été un processus ambigu. La plupart des rénovations et des constructions de logements sociaux à New York étaient destinées aux segments supérieurs des classes populaires et étaient inaccessibles aux plus défavorisés. Les projets promus par les grandes fondations pour le sud du Bronx et le centre de Brooklyn consistaient le plus souvent à construire des maisons individuelles, destinées à la vente. Ce choix tenait en partie à la volonté de tirer les leçons de l'échec des grands ensembles de l'après-guerre et à l'idée que les propriétaires ont tendance à plus s'investir dans l'amélioration de la qualité de vie dans leur quartier que les locataires. Mais pour certains

¹ Body-Gendrot, 2000

critiques, cette stratégie n'apportait pas une solution viable à la pénurie de logements abordables ; au contraire, elle limitait d'autant les possibilités d'augmentation substantielle du stock de logements dans la ville et servait de ce fait les intérêts des propriétaires aux dépens de ceux des locataires.¹ La renaissance des quartiers défavorisés s'est accompagnée d'une forte augmentation des prix de l'immobilier et de la généralisation du problème de l'embourgeoisement à l'ensemble de la ville.

Concernant la baisse de la criminalité, les détracteurs de R. Giuliani notent que sa politique de tolérance s'est traduite par une augmentation significative des bavures policières ainsi que par une augmentation très importante du taux d'incarcération. Cette politique pose des problèmes éthiques graves (les erreurs judiciaires et les peines ridiculement disproportionnées aux fautes commises sont monnaie courante) et pourrait s'avérer contre-productive à long terme.²

3.3.3. Poursuite des politiques d'incitation à la construction de bureaux et de logements de luxe

- Modifications du zonage, incitations fiscales et grands projets

La crise fiscale a conduit à une remise en cause des politiques de dépenses sociales, mais pas à une remise en cause de la politique de développement économique. Dans le contexte économique plus difficile des années 1970-80, les grands propriétaires new-yorkais ont continué de promouvoir l'expansion des quartiers d'affaires de Manhattan et les élus ont maintenu leur coopération.³ Le mouvement de décentralisation des activités de services vers les banlieues s'est poursuivi et dans les années 1990, de véritables quartiers d'affaires ont commencé à émerger dans des banlieues telles que Jersey City, dans le New Jersey, White Plains, dans le Westchester et Stamford, dans le Connecticut.⁴ Dès lors la politique de développement économique municipale s'est de plus en plus définie en termes de concurrence

¹ Fitch, 1993; Rooney, 1995

² Body-Genrdot, 2000 ; Levitt, McLaughlin, et Greene dans Berman et Berger 2007; Harcourt, 2006 (2001)

³ R. Fitch (1993, ch. 8) décrit la manière dont les grands promoteurs de Midtown ont fait pression par l'intermédiaire d'organisations à but ostensiblement non lucratif telles que le Rockefeller Brothers Fund, pour obtenir l'expansion de Midtown vers l'ouest au début des années 1980 ; A. Reichl (1999) et J. Sleeper (dans *Dissent*, 1987) décrivent les liens étroits entre les promoteurs et Edward Koch, maire de New York de 1978 à 1989

⁴ Regional Plan Association, 2004a

avec les banlieues pour attirer sur le territoire municipal les activités économiques à forte valeur ajoutée et les classes aisées, dans l'objectif d'augmenter les revenus fiscaux de la ville.

En premier lieu, la municipalité a effectué toute une série de modifications du zonage destinées à transformer des zones industrielles en quartiers de bureaux ou résidentiels. R. Fitch mentionne, par exemple, la modification du zonage de Tribeca en 1976 et une modification du zonage de Long Island City, dans Queens, à la fin des années 1980.¹ Mais la modification du zonage la plus importante a eu lieu en 1982, dans Midtown. Sous la pression conjuguée des propriétaires immobiliers de l'ouest de Midtown et des habitants du quartier huppé de l'Upper East Side qui trouvaient que les gratte-ciel de bureaux envahissaient trop leur quartier, la municipalité a approuvé une modification du plan de zonage qui fermait la partie est de Midtown à la construction de gratte-ciel de bureaux, mais qui l'encourageait dans les quartiers situés à l'ouest de Midtown, c'est-à-dire dans le quartier des théâtres et le quartier de la confection. Ces modifications du zonage étaient assorties d'exemptions d'impôts importantes pour les propriétaires qui construisaient dans l'ouest de Midtown. Ces subventions publiques, conjuguées à l'enthousiasme des banques étrangères (particulièrement japonaises) pour les investissements dans l'immobilier de bureaux new-yorkais, ont déclenché un nouveau boom de la construction de gratte-ciel. Entre 1982 et 1989, les tours de bureaux ont poussé comme des champignons le long de la 6^{ème} et de la 7^{ème} avenue et ont même commencé à apparaître sur la 8^{ème} avenue.²

Les pouvoirs publics ont également continué de mettre en œuvre des grands projets. Parmi les plus importants figurait le projet de Battery Park City. La construction du World Trade Center avait nécessité l'excavation du site sur une profondeur de cinq étages, afin d'arrimer les tours jumelles sur le socle rocheux. Les débris de cette excavation avaient servi à créer un polder sur l'Hudson, baptisé Battery Park City. En 1980, alors que le marché immobilier commençait à reprendre, les pouvoirs publics ont cédé les droits sur la partie centrale du site au promoteur Olympia et York qui y a créé un ensemble de quatre tours de bureaux baptisé World Financial Center. Ce complexe a ouvert en 1985, en plein cœur du boom de l'immobilier de bureaux, et il a rencontré un franc succès.³ Pour Midtown, la municipalité a annoncé en 1982 la condamnation de 34 immeubles anciens le long de la 42^{ème} rue, au niveau de Times Square, afin de permettre la création de gratte-ciel de bureaux. Cette

¹ Fitch, 1993, p. 46-49; les modifications du zonage de Tribeca faisaient suite à l'expulsion dans les années soixante des Halles de Washington Market vers Hunt's Point, dans le Bronx, opération qui, par ricochet, avait causé la fermeture des aciéries de Hunt's Point.

² Fitch, 1993 ; Reichl, 1999 ; Fainstein 2001, chapitre 6

³ Fainstein, 2001 chapitre 8

intervention de la municipalité dans Times Square était jugée nécessaire par les promoteurs immobiliers, parce que la 42^{ème} rue était bordée non seulement de théâtres historiques, mais également de nombreux cinémas bon marché et de *sex shops*, usages considérés comme incompatibles avec l'expansion du quartier d'affaires.¹ En 1984, la municipalité a même repris le projet laissé en plan depuis les années quarante de transformer Downtown Brooklyn en un quartier d'affaires. Elle a offert des subventions juteuses à la société immobilière Forest City Ratner Company qui proposait de construire un complexe d'une quinzaine de tours de bureaux sur une zone industrielle située à proximité du centre civique.²

Le boom de l'immobilier s'est terminé brusquement en 1989 par un krach retentissant, à tel point que dans Manhattan, la quantité d'espaces de bureaux vacants en 1991 était supérieure à l'ensemble de ce qui avait été construit dans les années 1980.³ De nombreux promoteurs ont fait faillite, parmi lesquelles la société Olympia et York qui avait construit le World Financial Center. Néanmoins, avec la croissance forte des activités de services dans les années 1990, le stock d'espaces vacants s'est progressivement résorbé. À nouveau, les pouvoirs publics sont venus en aide aux promoteurs immobiliers. La municipalité a continué à offrir des réductions d'impôts importantes aux grandes entreprises qui menaçaient de délocaliser leurs bureaux vers les banlieues. Avec le développement du quartier d'affaires de Jersey City notamment, les grandes entreprises ont pris l'habitude de faire monter les enchères entre la ville de New York et l'État du New Jersey en exigeant des concessions toujours plus importantes.⁴ Pour résorber le surplus d'espaces de bureaux, l'association représentant les propriétaires du quartier d'affaires de Downtown, la Downtown Alliance, a convaincu la municipalité de créer un programme de subventions encourageant la conversion d'immeubles de bureaux anciens en tours d'appartements en 1995. Ce programme a connu un grand succès.⁵

Le marché immobilier résidentiel a repris plus rapidement que le marché de bureaux. Dans les années 1990, les tours de logements de luxe ont poussé de part et d'autre du World Financial Center, sur Battery Park City tandis que le promoteur Donald Trump entreprenait la construction d'un complexe de 15 gratte-ciel résidentiels baptisé Riverside South sur un ancien dépôt ferroviaire de l'Upper West Side.⁶

¹ Reichl, 1999, Fainstein 2001, chapitre 6

² Fainstein 2001 ; pour plus de détails, voir infra, chapitre 4.1.3.

³ Fitch 1993

⁴ Markowitz, 2002

⁵ Lobel, 1995; Darton, 1999

⁶ Body-Gendrot, 1994

- Mobilisations des habitants

Les New-Yorkais ont continué à se mobiliser contre les projets d'aménagement qui menaçaient de les déplacer. Au début des années 1980, les habitants du West Side de Manhattan ont remporté une nouvelle victoire remarquable. En 1973, une partie de la radiale surélevée du West Side s'était effondrée. En 1975, la municipalité a proposé un projet baptisé Westway qui consistait à reconstruire une autoroute couverte et abaissée au dessous du niveau du sol, en empiétant sur l'Hudson. Ceci permettrait de construire de nouveaux immeubles non seulement sur les espaces libérés par l'ancienne autoroute, mais aussi par-dessus la nouvelle voie rapide. Le maire était même parvenu à convaincre le gouvernement fédéral de financer la plus grosse partie du projet. Mais une coalition d'habitants du West Side s'est mobilisée contre ce projet qui menaçait d'avoir des impacts désastreux sur le quartier et d'accélérer son embourgeoisement. Ces opposants ont attaqué le projet en justice, au motif que ses impacts sur l'environnement n'avaient pas été étudiés de façon adéquate, et le juge leur a donné raison en 1985. Le maire Edward Koch a alors abandonné le projet. La législation sur les études d'impact sur l'environnement était récente et les administrations publiques n'avaient pas l'habitude de les réaliser, ce qui explique sans doute cette victoire inattendue des habitants du West Side ; mais une telle victoire ne s'est pas reproduite par la suite.¹

Les habitants du West Side se sont également opposés au projet de Times Square, qui menaçait d'expulsion plus de 200 petites entreprises.² Ils étaient favorables à la rénovation du quartier, notamment à l'élimination des *sex shops*, mais ils trouvaient que le projet de la municipalité nécessitait beaucoup trop de déplacements et donnait la priorité absolue à la construction de gratte-ciel de bureaux, sans tenir compte du caractère du quartier des théâtres, de sa fonction de lieu de brassage pour des personnes venues de toute l'agglomération. Les responsables municipaux sont passés outre les objections des habitants du quartier et ont approuvé le projet. Pour compenser les dommages causés par le projet aux habitants du quartier, ils ont débloqué des fonds pour la construction de logements abordables dans le West Side. Les opposants au projet ont porté plainte. Ils n'ont pas obtenu gain de cause, mais ont réussi à retarder la mise en œuvre du projet jusqu'à la crise immobilière de 1989. Au début des années 1990, la municipalité a donc été contrainte d'adopter la méthode préconisée par les habitants du quartier, à savoir qu'elle a commencé par rénover les théâtres et recréer

¹ Fitch, 1993; Amateau, 2004

² Reichl, 1999, Fainstein 2001

l'animation du quartier. Finalement, à la fin des années 1990, les gratte-ciel ont commencé à pousser entre les théâtres de la 42^{ème} rue.

Dans les années 1990, une mobilisation de quartier a également obtenu une victoire remarquable dans le quartier de Melrose, dans le sud du Bronx.¹ En 1990, la municipalité a proposé un projet de rénovation de trente pâtés de maisons dans ce quartier défavorisé qui aurait nécessité le déplacement de 400 familles et 100 commerces, pour faire la place à un lotissement pavillonnaire. Les habitants, qui n'avaient pas été consultés, ont refusé de partir. Ils ont formé une association baptisée Nos Quedamos (Nous Restons) et ont mis en œuvre un processus de planification participative très exhaustif qui a abouti à une proposition alternative. Celle-ci limitait les déplacements, améliorait les caractéristiques d'urbanisme du projet et donnait la responsabilité de la construction de nouveaux logements à une association du quartier. La municipalité a accepté d'abandonner le projet initial et a approuvé le projet alternatif mis au point par l'association en 1994. L'association a mis longtemps à trouver le financement nécessaire, mais le projet a commencé à voir le jour au début des années 2000. Le succès exceptionnel de cette mobilisation populaire était lié en partie au fait que le maire de l'époque, David Dinkins, était plus progressiste que son prédécesseur Ed Koch et surtout que son successeur Rudolph Giuliani.

- Impacts problématiques de cette stratégie de développement économique

En dépit des quelques victoires de la société civile, ce sont bien les promoteurs immobiliers et les grandes entreprises qui ont continué à dominer les politiques d'aménagement à New York dans la période 1975-2000. On peut se demander dans quelle mesure les milliards de dollars consacrés par la municipalité new-yorkaise à stimuler la construction de bureaux et à attirer les entreprises sur son territoire ont contribué à la croissance économique de la ville dans les années 1990-2000.² Selon S. Fainstein, les facteurs qui déterminent la décision des entreprises de rester à New York ou de venir s'y installer sont multiples, de sorte qu'il est impossible de mesurer précisément l'impact de ces subventions. S. Fainstein note que la municipalité new-yorkaise a en tout cas réussi à redorer l'image de New York aux yeux des entreprises. Elle ajoute également que la disponibilité d'espaces de

¹ Body-Gendrot, 1994, p. 16 ; Sustainable Communities Network, 1997; New York Lawyers for the Public Interest, nd. Venturini 2004 ; Angotti, 2008

² Sleeper (dans Dissent, 1987, p.437) donne le chiffre de 1.3 milliards d'exemptions d'impôts fonciers pour la période 1978-1987 ; Good Jobs New York (dans Markowitz, 2002), donne le chiffre de \$2 milliards pour la période 1990-2002.

bureaux bon marché dans les années qui ont suivi le krach de 1989 a sans doute favorisé le développement de petites entreprises spécialisées dans le domaine des nouvelles technologies.¹

Cependant, le développement des quartiers d'affaires et les exemptions accordées aux grandes entreprises de services se sont faits dans une certaine mesure aux dépens des autres secteurs de l'économie, à savoir des activités industrielles et des petites entreprises. Le déclin des activités industrielles s'est fortement accéléré dans les années 1980. En tout, entre 1970 et 1993, le nombre d'emplois dans le secteur industriel new-yorkais est passé de 766.000 à 286.000, soit une réduction de 67%.² En 2005, le secteur manufacturier ne représentait plus que 6% de l'économie locale.³ Les modifications du plan de zonage de 1982 ont eu un impact radical sur le quartier de la confection. Dès qu'ils en ont eu l'opportunité, les propriétaires se sont empressés d'expulser les ateliers de confection pour les remplacer par des bureaux. Des centaines d'ateliers ont dû fermer. En 1987, la municipalité a pour la première fois pris des mesures pour protéger l'industrie contre la spéculation immobilière, en créant un quartier spécial sur le plan de zonage, le Garment Center Special District, où la possibilité pour des propriétaires de convertir les ateliers de confection en bureaux était limitée. Néanmoins, l'application de ces nouvelles dispositions n'a été que très peu contrôlée et les conversions illégales ont continué de se multiplier depuis.⁴

Certes, les marges de bénéfices des ateliers de confection ne sont pas les mêmes que celles des banques. Néanmoins selon S. Fainstein, beaucoup d'entre eux seraient viables s'ils n'étaient pas soumis à une telle pression immobilière. La plupart des ateliers qui ont survécu aux années 1980 se sont bien adaptés à la concurrence étrangère en se spécialisant dans la confection de luxe, en partenariat avec les designers de mode. Mais ces ateliers forment ce que S. Fainstein appelle une « communauté de spécialistes » qui ne peut pas se délocaliser facilement.⁵ Pour être efficaces, ils ont besoin d'être regroupés et de se trouver à proximité des boutiques de mode des quartiers aisés. Privés de ces avantages, ils ne pourront survivre. À terme, le démantèlement du quartier de la confection menace la pérennité de l'industrie de la mode et New York pourrait perdre son statut de capitale de la mode, qui représente l'un des aspects du rayonnement culturel de la ville et donc de son attractivité économique.

¹ Fainstein, 2001, p. 220

² Fitch (1993, p. 22) remarque que dans la même période, l'activité industrielle a baissé de 6,7% dans l'ensemble des États-Unis.

³ Armstrong et Lund, 2005

⁴ New York Industrial Retention Network, 2001

⁵ "Unfortunately, communities of specialists are not usually portable." Fainstein, 2001, p. 222

La situation est similaire pour les théâtres de Broadway et surtout pour les théâtres « Off Broadway » qui prennent plus de risques sur le plan artistique, mais fonctionnent avec des budgets encore plus serrés.¹ Comme les ateliers de confection, ces théâtres dépendent de leur position centrale dans l'agglomération pour attirer un public suffisamment cosmopolite. Cependant, ils ne peuvent pas concurrencer les taux de rentabilité des gratte-ciel, d'autant plus qu'ils ont besoin de locaux à loyer modéré pour leurs répétitions, pour la confection et le stockage des costumes, etc. La multiplication des bureaux dans le quartier met donc en péril l'avenir de ces théâtres et le statut de New York comme capitale culturelle.²

T. Angotti explique que l'absence de politique à long terme pour préserver les activités manufacturières a favorisé la spéculation immobilière dans l'ensemble des zones industrielles de la ville, qui sont souvent situées sur les rives de la baie. Les propriétaires de terrains industriels préféraient les laisser à l'abandon plutôt que de renouveler le bail d'entreprises encore viables : ils savaient que si leurs terrains étaient vacants, ils seraient plus susceptibles d'être convertis à un usage non industriel, ce qui augmenterait leur valeur.³

Ce ne sont pas seulement les modifications du zonage et l'absence de politique à long terme qui font l'objet de critiques, mais également les exemptions d'impôts qui les ont accompagnées. Selon S. Fainstein, les exemptions fiscales accordées dans le cadre de la modification du zonage de 1982 ont beaucoup alimenté la spéculation immobilière.⁴ La possibilité d'obtenir des exemptions fiscales a provoqué une augmentation très rapide de la valeur des terrains dans Midtown, ce qui a conduit les propriétaires à réclamer des loyers démesurés aux petites entreprises et aux commerces du quartier, provoquant la fermeture de nombre d'entre elles. Au cours de la crise qui a suivi, les loyers sont redescendus à des niveaux plus raisonnables, mais il était trop tard pour nombre de ces petites entreprises. Celles-ci sont beaucoup plus vulnérables à la spéculation immobilière que les grandes, qui peuvent supporter plus facilement ces variations de loyer et le coût d'une délocalisation éventuelle. C'est la raison pour laquelle S. Fainstein suggère de limiter la spéculation immobilière à l'aide d'un système souple de régulation publique de la hausse des loyers pour les petites entreprises.

Plus généralement, les critiques des politiques de dégrèvements d'impôts accordées au cas par cas notent qu'elles favorisent les grandes entreprises, car seules les grands noms ont assez d'influence pour attirer l'attention des pouvoirs publics et obtenir des concessions. Ces

¹ Fitch, 1993, chapitre 8. Fainstein, 2001, chapitre 11

² Fainstein, 2001, chapitre 11 ; Reichl 1999

³ Angotti, 2003 ; Fainstein, 2001

⁴ Fainstein, 2001, p. 222

dégrèvements d'impôts reportent le poids de la fiscalité locale sur les petites et moyennes entreprises ainsi que sur les habitants.¹ Les critiques de la stratégie municipale pensent qu'elle s'est traduite par une spécialisation excessive de l'économie new-yorkaise dans le domaine de la finance et des services aux entreprises. L'un des effets de cette spécialisation excessive se manifeste dans les crises budgétaires récurrentes dont souffre la ville chaque fois que la bourse de Wall Street est touchée par un krach, ce qui a été le cas par exemple en 2001-2002.

Le problème principal de la politique économique poursuivie dans les années 1980-2000 tient à ce qu'elle n'a eu que des effets limités sur le chômage des catégories populaires, en particulier des minorités. Le taux d'activité chez les femmes noires a sensiblement augmenté dans les années 1990, en partie grâce à la croissance économique et en partie du fait de changements dans les politiques d'allocations sociales. Mais chez les hommes noirs de New York, le taux de chômage en 2005 était toujours de 48%.² Force est de constater que cette politique a complètement ignoré certaines catégories de la population.

3.3.4. Embourgeoisement et crise du logement

- Accélération de l'embourgeoisement

À partir des années 1980, avec le retour des classes moyennes vers les centres-villes et le retour de la croissance économique, l'embourgeoisement s'est beaucoup accéléré. Au début des années 1980, Chelsea est devenu le quartier de choix de la communauté homosexuelle. Après la modification du zonage de 1976, l'ancien quartier d'entrepôts de Tribeca s'est transformé en l'espace d'une décennie en l'un des quartiers les plus chic de la ville : les prix de l'immobilier y rivalisent désormais avec ceux de l'Upper East Side. Les parties du Lower East Side et de Clinton/Hell's Kitchen touchées par la crise d'abandon des immeubles dans les années 1960 et 1970 ont été presque entièrement rénovées dans les années 1990 et Chinatown s'est vu de plus en plus investi par les « yuppies », jeunes cadres travaillant dans les quartiers d'affaires.

L'embourgeoisement n'a pas seulement affecté Manhattan, mais également les autres *boroughs*, en particulier toute la partie nord-ouest de Brooklyn. Les étudiants et les artistes chassés de Greenwich village et de Soho par la hausse des loyers ont traversé l'East River et

¹ Markowitz, 2002 ; voir également les publications du Center for an Urban Future, http://www.nycfuture.org/content/articles/article_view.cfm?msgset=4&article_type=0

² Brash, 2006, p. 442;

amorcé l'embourgeoisement des quartiers industriels de Williamsburg et Greenpoint, à Brooklyn, et de Long Island City, dans Queens. Un peu plus au sud, la ceinture de quartiers résidentiels bordant le centre ville de Brooklyn, Clinton Hill, Cobble Hill, Fort Greene, Prospect Heights, Boerum Hill, Park Slope, Carroll Gardens et Dumbo ont eux aussi été colonisés par des couples appartenant à des professions intellectuelles ou artistiques. Architectes, journalistes, professeurs d'université, *web designers*, cadres d'institutions artistiques et d'agences de publicité ont été attirés à Brooklyn par les belles rangées de maisons en grès et par la relative proximité des quartiers de bureaux de Manhattan.¹ Dans les années 2000, les classes moyennes blanches ont commencé à s'installer dans des zones qui étaient auparavant considérées comme au cœur de *ghettos* noirs : Harlem dans Manhattan et Bedford-Stuyvesant à Brooklyn.

- Engagement limité des pouvoirs publics en faveur du logement social

L'arrivée de classes moyennes dans les quartiers populaires a stimulé la hausse des loyers. Ce problème s'est aggravé à partir de 1993, quand le pouvoir législatif d'État a voté une loi dite de *luxury decontrol*, selon laquelle les appartements dont le loyer est supérieur à \$2000 pouvaient être affranchis de tout contrôle. Pour justifier ce changement, les législateurs faisaient valoir que la stabilisation des loyers était destinée à préserver des logements à loyer modéré et qu'elle n'avait pas besoin de s'appliquer aux logements de catégorie luxueuse. Mais après le vote de cette loi, les différences entre logements anciens au loyer stabilisé et logements de luxe se sont encore accentuées, ce qui augmentait la tentation pour les propriétaires d'expulser leurs locataires installés de longue date. Selon Arthur Stricker, District Manager du *community board* n° 2, « les appartements neufs à Chinatown se louent pour des loyers au moins quatre fois plus élevés que les appartements dont le loyer est réglementé. [...] les propriétaires malins vident leurs appartements, font des réparations onéreuses et les relouent au prix du marché ».² L'utilisation du qualificatif « malin » est sans doute ironique ici; une chose est sûre : pour les propriétaires, le fait de « vider leurs appartements » est moins une question d'intelligence qu'une question d'absence ou non de

¹ Je n'emploie pas l'expression « classe créative » (inventée par le sociologue Richard Florida), parce qu'elle présente une connotation suggérant une supériorité intrinsèque de ces catégories de la population qui tendrait à justifier leur position sociale privilégiée.

² « Arthur Stricker, the district manager of Community Board 2, said new buildings in Chinatown command rents at least four times higher than regulated apartments [...] 'Clever Landlords,' Mr. Stricker said, 'empty out units, do expensive renovations and rent out at market rates' ». Hevesi, 2003

scrupules. Ainsi, le harcèlement des locataires s'est accentué dans les années 1990. En outre, la loi de *luxury decontrol* s'est traduite par une baisse significative du nombre de logements new-yorkais soumis au système de stabilisation des loyers. L'association Tenants and Neighbors a calculé que 84.000 appartements avaient été déréglementés du fait de cette loi entre 1993 et 2002.¹

Un autre problème a contribué à la perte de logements abordables à cette époque : l'arrivée à expiration du programme Mitchell-Lama. La loi prévoit en effet qu'au bout de vingt ans, les propriétaires ayant fini de rembourser leur emprunt à l'État peuvent sortir du programme et revendre les appartements à la découpe. Étant données les limites imposées aux loyers dans le cadre du programme, ces immeubles ont une rentabilité faible, de sorte que les propriétaires quittent tous le programme dès qu'ils en ont la possibilité. Or la plupart des projets Mitchell-Lama ont été construits dans les années soixante et soixante-dix. Depuis les années 1980, une proportion importante de ces logements est donc arrivée à vingt ans d'existence. Les locataires d'immeubles confrontés à l'expiration du programme Mitchell-Lama se constituent souvent en association pour tenter de négocier la possibilité de conserver leur logement et certains ont obtenu la possibilité de racheter leur logement à un prix avantageux. Mais dans tous les cas, ce sont autant de logements à loyer plafonné qui rejoignent le marché libre.

Dans Harlem et dans l'Upper West Side, l'embourgeoisement a également pris la forme de conversions de foyers d'accueils pour les travailleurs, (ils sont appelés *Single-Room Occupancy units*, ou SRO, à New York) en logements de luxe vendus à la découpe, ou en hôtels de tourisme. De nombreux SRO avaient été construits après la guerre pour accueillir les Noirs et les Portoricains arrivant à New York. D'après A. Merrifield, le nombre de SRO est passé d'environ 200.000 dans les années 1950 à moins de 40.000 au début des années 2000.² Les pouvoirs publics n'ont rien fait pour empêcher la perte de ces logements abordables.

Le rythme des nouvelles constructions de logements sociaux n'a pas été suffisant pour compenser ces pertes. Les pouvoirs publics ont subventionné en priorité des logements pour les revenus moyens plutôt que pour les bas revenus, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, ce choix était lié à des considérations électorales. Les classes moyennes ont plus de poids électoral et d'influence politique que les catégories populaires ; c'est donc à leur bénéfice

¹ Tenants and Neighbors est le nouveau nom du NYSTLC. Ces chiffres proviennent d'un polycopié distribué lors de l'atelier sur les problèmes de logement du Forum Social de New York 1/2003. Sur la loi dite de « luxury decontrol », voir aussi Fisher, www.tenant.net.

² Merrifield, 2002, p. 137

qu'ont tendance à être dirigées les politiques publiques. D'autre part, les pouvoirs publics cherchaient souvent à « faire du chiffre », c'est-à-dire à subventionner un maximum de logements avec un budget limité ; les logements pour les classes moyennes nécessitant moins de subventions, on peut en financer plus avec le même budget. L'hypothèse des partisans de cette politique était que la construction de logements neufs pour les classes moyennes libèrerait des logements plus anciens et bénéficierait ainsi indirectement aux catégories populaires. En réalité, la croissance des classes moyennes à New York a été si rapide que la construction de logements pour les classes moyennes n'a pas fait baisser la pression immobilière qui pesait sur les catégories populaires.¹

Un programme fédéral d'allocations au logement pour les personnes à faible revenu, connu sous le nom de Section 8, a été mis en place en 1974, pour remplacer le programme de logements publics. Ces allocations sont versées soit aux locataires à revenus modestes, soit directement aux propriétaires acceptant de louer leurs appartements à des personnes à revenus modestes. Mais les fonds alloués au programme Section 8 ont toujours été largement insuffisants par rapport au nombre de personnes éligibles.²

Le projet d'aménagement de Battery Park City illustre bien les limites de l'engagement des pouvoirs publics en faveur du logement social. Pour obtenir le soutien de l'opinion au projet du World Trade Center, le gouverneur de l'État de New York avait promis dans les années soixante de consacrer une partie importante des terrains de Battery Park City à la création de logements sociaux. Sous la pression des promoteurs immobiliers, leurs successeurs ont changé d'avis dans les années 1980 et l'essentiel des 14.000 logements construits sur le site ont été vendus au prix du marché (c'est-à-dire aux catégories aisées). Les pouvoirs publics ont promis à la place de consacrer une partie des revenus générés par les immeubles du site à la construction de logements abordables dans d'autres quartiers de la ville, mais en 2004, plus de trente ans après la création du site, cette promesse n'avait toujours pas été tenue.³

¹ Sleeper dans *Dissent*, 1987

² Schill, 1999

³ Pour Fitch (1993, p. 138), Battery Park City représente « peut-être l'exemple le plus important dans ce pays de ce que John Kenneth Galbraith appelait autrefois « le socialisme pour les riches » [...] tandis que la bourgeoisie de Battery Park City payait chaque année \$37 million à l'État, elle recevait de la Municipalité, sous la forme d'exemptions d'impôts, \$126 millions » ; L'évaluation du projet par Susan Fainstein (2001, p. 71-74) est plus nuancée ; elle constate notamment que le projet est considéré par beaucoup comme un succès sur le plan de l'urbanisme, que le parc situé en bordure du fleuve est fréquenté par une grande diversité de visiteurs, notamment le « prolétariat en col blanc » du quartier financier, et elle estime que le World Financial Center a sans doute contribué positivement à la rétention et la création d'emplois dans la ville. Le New York City independent Budget Office (2004a) écrit cependant ceci : « Although the city and the authority agree that the commitment of \$1 billion for affordable housing programs has been discharged, little of the total appears

- Impacts sur les catégories populaires : crise du logement et déplacement

Étant donnée la faiblesse de la politique du logement, la reprise de la croissance démographique a eu des conséquences très dures pour les classes populaires. La proportion de leurs revenus consacrée au logement a augmenté à un rythme soutenu depuis les années 1980, ce qui se traduit évidemment par une baisse des revenus dont elles disposent pour d'autres catégories de dépenses. Ainsi dans le Bronx, 27% des ménages dépensaient plus de 50% de leurs revenus dans leur loyer en 2000.¹ La difficulté de trouver un logement contraint souvent les locataires à accepter des conditions de logement dangereuses en termes de salubrité ou de surpopulation. Le problème de la surpopulation des logements affecte particulièrement les communautés d'immigrants. À Chinatown, par exemple, il n'est pas rare que plusieurs familles cohabitent dans un seul logement.² Globalement donc, la proportion des ménages qui ont un problème grave, soit de coût, soit de salubrité de leur logement, a sensiblement augmenté, passant de 17,6% à 19,9% entre 1991 et 1999.³

L'arrivée des classes moyennes dans les quartiers populaires a rapidement repoussé les habitants historiques de ces quartiers vers des zones plus excentrées de l'agglomération. Dans Brooklyn, par exemple, l'embourgeoisement de la partie nord-ouest du *borough* a repoussé les classes populaires vers l'est, de Bedford Stuyvesant vers East New York. Beaucoup de personnes chassées des quartiers du centre par la hausse des prix sont également parties en grande banlieue. Autre exemple : de nombreux habitants historiques de Greenpoint et Williamsburg à Brooklyn ont déménagé vers Trenton, dans le New Jersey.⁴ Une nouvelle tendance démographique s'est donc dessinée au cours de cette période, selon laquelle les classes moyennes réinvestissaient les quartiers de la ville de New York et les catégories populaires se voyaient repoussées vers la périphérie.

La conséquence la plus grave de la pénurie de logements a été l'augmentation importante du nombre des sans domicile fixe depuis les années 1980.⁵ Cette augmentation

actually to have gone to housing programs. Out of the initial \$400 million bonding authority, only \$ 143 million was used to build or reconstruct a total of 1,557 units. The city appears to have used the majority of the \$600 million pledged in the 1989 agreement for general budget relief rather than for housing programs."

¹ Furman Center for Real Estate Studies, 2002

² Hevesi, 2003 : « thousands are crammed into tenement buildings—10, 12 or more individuals, or several families sharing a single apartment in which the rooms have been divided by plywood partitions. »

³ Furman Center for Real Estate Studies, 2002

⁴ Powell, 2007

⁵ L'association Picture the Homeless estime que le nombre des sans-abri a continué d'augmenter dans les années quatre-vingt-dix malgré la prospérité économique et que les pouvoirs publics s'efforcent de masquer ce

n'est pas uniquement liée à la crise du logement, mais il ne fait pas de doute que celle-ci y a beaucoup contribué, en particulier la baisse du nombre de logements SRO.¹ Les associations de construction et de gestion de logements sociaux ainsi que les associations de défense des locataires et des sans domicile fixe ont lutté avec la plus grande persévérance sur tous les fronts de la crise du logement, mais elles n'ont pas réussi à obtenir des pouvoirs publics une action véritablement volontaire.²

Ce survol de l'histoire des politiques d'aménagement à New York entre 1945 et 2000 révèle que ces politiques sont fortement influencées par les grands propriétaires et promoteurs immobiliers. Déjà à l'époque de Robert Moses, les intérêts immobiliers jouaient un rôle clé dans l'élaboration des priorités en matière d'aménagement et dans les décennies consécutives à la crise fiscale, l'influence des promoteurs n'a fait que se renforcer. Les habitants et le secteur associatif ont réussi à faire échouer certains projets, mais ils sont rarement parvenus à s'imposer comme de véritables partenaires dans l'élaboration de plans d'aménagement pour leurs quartiers, même après l'établissement du système des *community boards*.

Cet aperçu historique révèle aussi des évolutions à long terme dans la trajectoire économique de la ville et dans les stratégies d'urbanisme. Certaines paraissent plutôt négatives, comme le déclin continu des activités manufacturières et la dépendance toujours accrue de la ville vis-à-vis du secteur financier, l'embourgeoisement généralisé et la persistance du chômage et de la pauvreté. D'autres sont plus positives, comme l'abandon progressif de la politique du « tout automobile », la diminution des projets nécessitant des déplacements massifs de population et la prise de conscience de l'importance de la préservation du patrimoine historique.

C'est dans ce contexte de croissance forte de la finance mais de chômage persistant pour les minorités, de renaissance des quartiers auparavant en déclin mais

phénomène, notamment en donnant des instructions aux policiers de harceler les sans-abri pour qu'ils se cachent. Informations recueillies au forum social de New York, janvier 2003. D'après Coalition for the Homeless, il y avait 37,100 personnes qui couchaient dans des foyers municipaux chaque nuit en Octobre 2002.

¹ L'augmentation du nombre de sans-abri est en partie liée à la politique de *désinstitutionnalisation* de personnes auparavant internées en hôpital psychiatrique initiée dans les années 1970. Cette politique n'était pas mauvaise en elle-même, étant donné que beaucoup des personnes autrefois internées n'étaient pas dangereuses pour la société et pouvaient vivre de manière quasi-autonome ; ceci étant, relâchées dans la nature sans aucun soutien psychologique et matériel, beaucoup d'entre elles se sont retrouvées soit à la rue, soit en prison. De surcroît, il convient de noter qu'une proportion significative des personnes sans domicile fixe à New York aujourd'hui, sont des personnes qui travaillent mais qui vivent dans la rue ou dans des foyers pour sans-abri parce qu'elles n'ont pas les moyens de se payer un logement décent.

² Picture the Homeless, www.picturethehomeless.org

d'embourgeoisement généralisé, de lutte tenace mais inégale des habitants des quartiers populaires contre des politiques urbaines biaisées en faveur des classes aisées, que s'inscrivent les trois projets qui font l'objet de notre étude.

Chapitre 4. Trois projets d'aménagement à New York dans les années 2000

Après le krach immobilier de 1989, les années 1990 ont été plutôt calmes pour les promoteurs. Mais sept années consécutives de croissance forte ont porté les taux d'occupation des logements et des bureaux à New York à des niveaux records, de sorte qu'au début des années 2000, les promoteurs recommençaient à voir les choses en grand. Jusqu'en 2008, en dépit d'une courte récession économique en 2001-2003, la ville allait connaître un nouveau boom de l'immobilier.¹ Le maire au pouvoir à partir de 2002, Michael Bloomberg, a fait de l'aménagement urbain l'une des priorités de son action politique. Sous sa direction, le Department of City Planning a mis en œuvre des dizaines de plans d'aménagement et de modifications du zonage, tandis que les promoteurs privés étaient, eux aussi, particulièrement actifs. Les trois projets objets de notre étude sont les plus importants parmi beaucoup d'autres.²

Le premier de ces trois projets a été conçu dans un contexte très particulier, puisqu'il s'agit de la reconstruction du site du World Trade Center détruit par les attentats terroristes du 11 septembre 2001. Les circonstances dramatiques à l'origine de ce projet obligeaient les élus, les promoteurs et les administrateurs publics à agir sous le regard d'une opinion publique plus attentive que de coutume. En outre, le mouvement de solidarité et d'unité qui a touché la ville après les attentats laissait espérer que, pour une fois au moins, les élites politiques et économiques pourraient accepter la société civile comme un véritable partenaire pour l'élaboration du projet. L'étude de ces trois projets a pour objectif de déterminer quelles évolutions ont connu les processus d'élaboration des plans d'aménagement dans les années 2000.

¹ Brash, 2006

² Parmi les autres projets que j'ai hésité à choisir figuraient notamment un plan pour Downtown Brooklyn, un plan pour Greenpoint-Williamsburg et un plan pour Long Island City. Le Department of City Planning tient un inventaire exhaustif de ses initiatives sur son site internet : <http://www.nyc.gov/html/dcp/home.html>

4.1. Reconstruction de Ground Zero dans Lower Manhattan

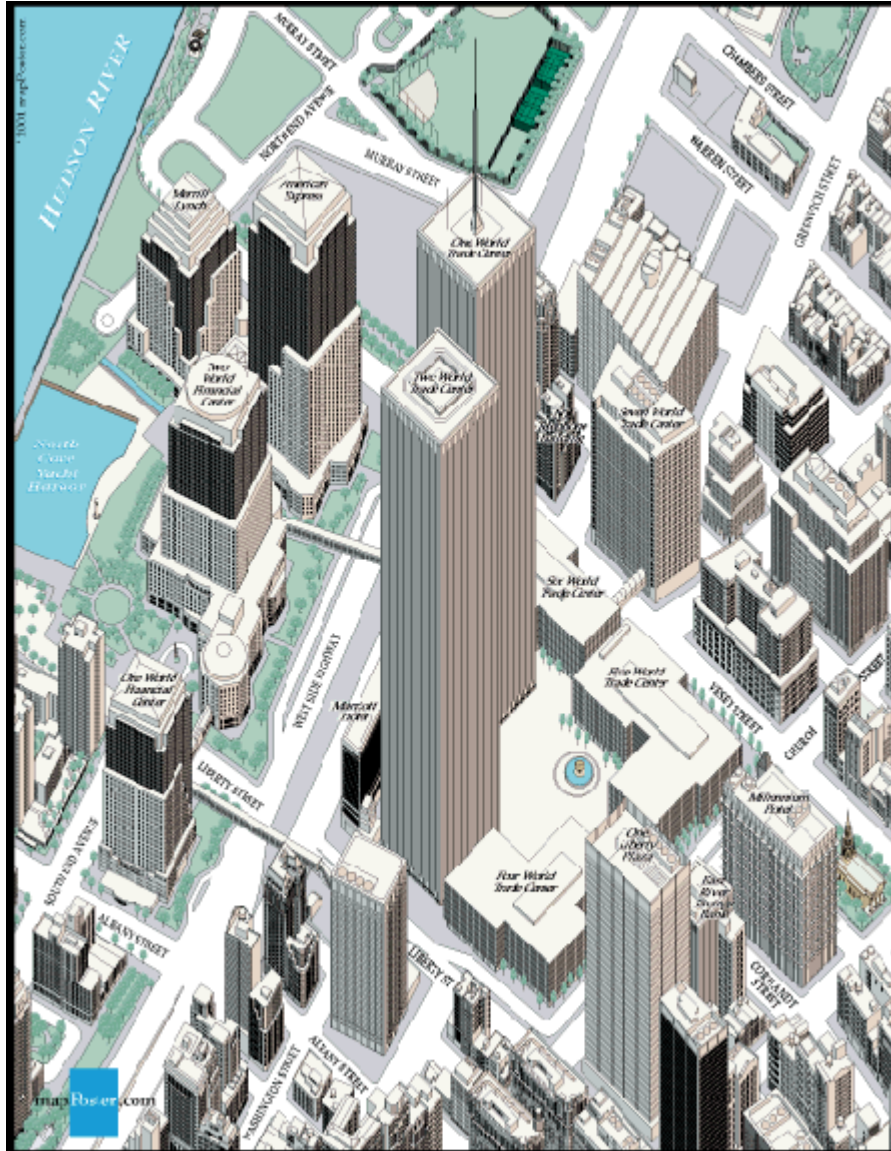
Figure 5 : Les quartiers de Lower Manhattan



Source : New York New Visions, 2002.

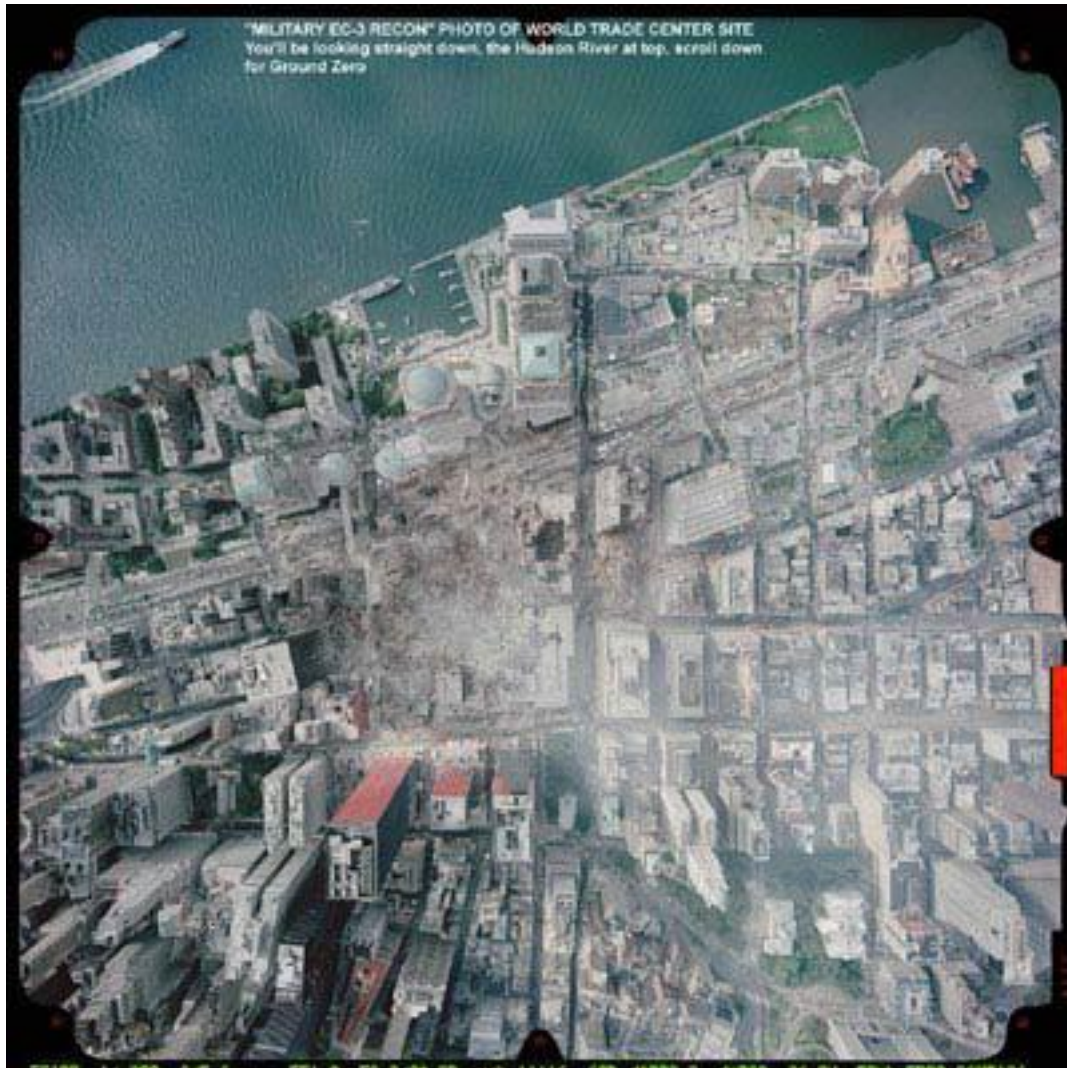
Notes: Ce plan est coupé assez bas, de sorte qu'il n'inclut qu'une partie de Tribeca, de Chinatown et du Lower East Side, qui se trouve à l'est et au nord de Chinatown. Le quartier désigné dans le texte sous le nom de Centre civique est identifié sous le terme de « Courts » sur ce plan.

Figure 6: Le World Trade Center



Source: mapposter.com

Figure 7: Ground Zero après les attentats.



Source : architect.org

Figure 8: Listening to the City



Source: Listening to the City, 2002.

Figure 9: Plans préliminaires de la Port Authority



Source: Listening to the City, 2002

Figure 10: Projet de Daniel Libeskind



Source : LMDC

Figure 11: Projet de l'équipe THINK



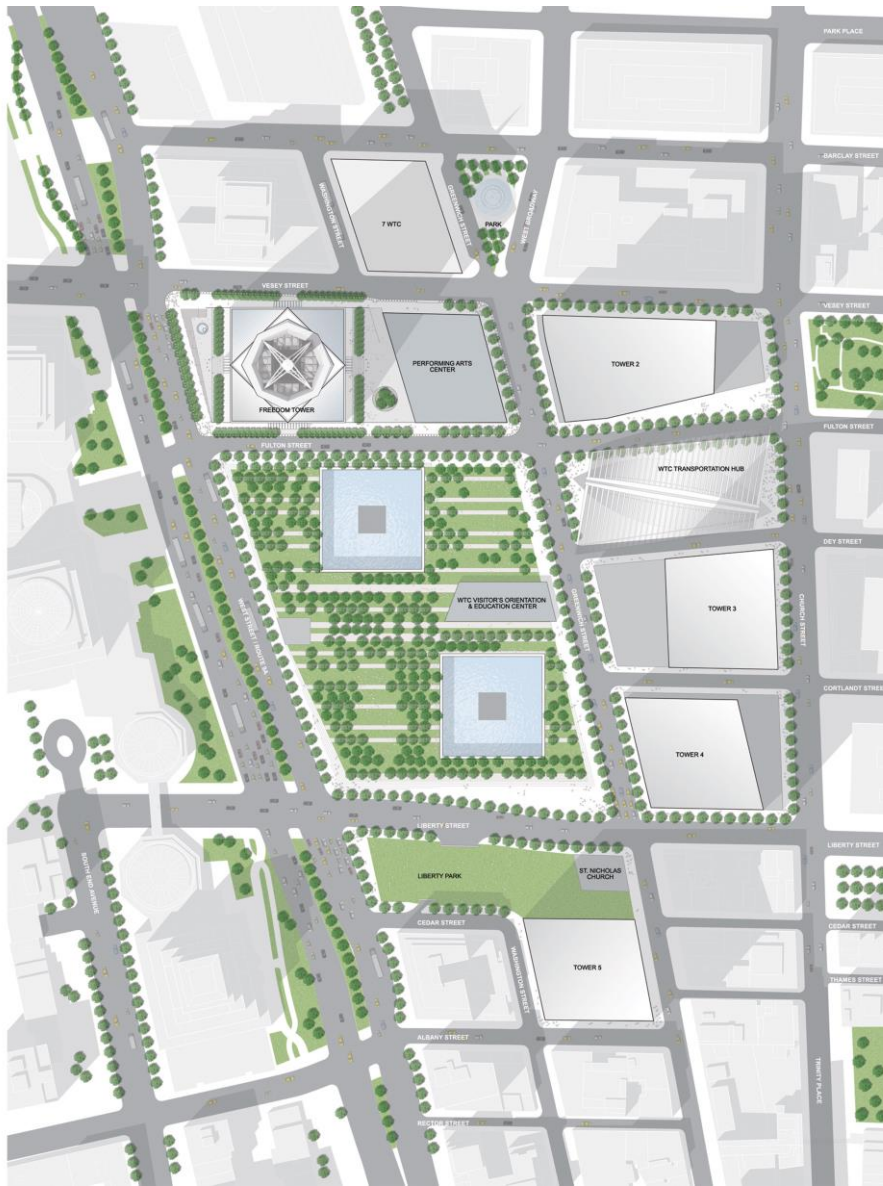
Source: LMDC

Figure 12 : Projet de Ground Zero (2008)



Source : Silverstein Properties (www.wtc.com)

Figure 13 : Plan du site (2006)



Source: Lower Manhattan Development Corporation

Tableau 1 : Programme du projet de Ground Zero

- Surface du site: 6,4 ha (16 acres); (sans compter le 130 Liberty St., annexé en 2002)
- programme :
- 5 tours (4 tours sur le site de l'ancien WTC + 1 au 130, Liberty Street) abritant 1 million m² de bureaux, 50.000 à 60.000 m² de commerces, 800 chambres d'hôtel et 15,000 m² de salles de réunion. (ces chiffres ne prennent pas en compte la tour WTC 7, reconstruite séparément par Silverstein Properties)
 - un mémorial + intégrant un musée et un centre d'accueil des visiteurs
 - une nouvelle gare pour les trains PATH et une nouvelle station de métro pour Fulton Street
 - un théâtre de 1000 à 1800 places qui abritera le Joyce Theater, et le Signature Theater (était prévu au départ un autre musée, qui a finalement été annexé au mémorial)

Source : LMDC, 2007 ; <http://www.renewnyc.com/content/pdfs/GPPandSitePlan.pdf>

Tableau 2. Principaux acteurs impliqués dans le projet de Ground Zero

- Pouvoirs publics et partenaires privés:

George Pataki : gouverneur de l'État de New York (1998-2006)

Port Authority (of New York and New Jersey): agence semi-publique propriétaire du site

Lower Manhattan Development Corporation (LMDC) ; agence d'État chargée d'élaborer un plan pour la reconstruction de Ground Zero

Larry Silverstein (Silverstein Properties) : locataire emphytéotique du World Trade Center (en partenariat avec Westfield America, pour les commerces)

Rudolph Giuliani : maire de New York jusqu'en décembre 2001

Michael Bloomberg maire de New York à partir de janvier 2002

- Associations représentant des intérêts économiques

Alliance for Downtown New York (Downtown Alliance): association représentant les propriétaires immobiliers et les grandes entreprises du quartier d'affaire de Downtown

New York City Partnership: principale chambre de commerce de la ville

Real Estate Board of New York: association représentant les promoteurs immobiliers

- Associations civiques

community board n°1

Civic Alliance (to Rebuild Downtown New York) : (projet de la Regional Plan Association)

Imagine New York (projet de la Municipal Art Society)

New York New Visions (NYNV) : projet lié à l'American Institute of Architects

Rebuild Downtown Our Town (RDOT) : association formée pour représenter les intérêts des habitants du quartier)

Associations de familles des victimes : (Families of September 11, Coalition of 9/11 families, September's mission...)

Team Twin Towers : association militant pour la reconstruction des tours jumelles

- Architectes :

Daniel Libeskind : architecte du plan du site

David Childs : architecte de Larry Silverstein (a dessiné World Trade Center 7 et la Freedom Tower)

Michael Arad : architecte du mémorial (en partenariat avec le paysagiste Peter Walker et les firmes Davis Brody Bond, et Snøhetta)

Santiago Calatrava : architecte de la gare PATH

autres architectes potentiels : Frank Gehry (théâtre) Sir Norman Foster (candidat au concours pour le site + tour n° 2) Richard Rogers (tour n°3), Fuhimiko Maki (tour n°4)

THINK (Raphaël Viñoli, Frederic Schwartz, et Shigeru Ban) : finalistes au concours pour le site

Tableau 3 : Chronologie du processus de planification de Ground Zero

2001	
juillet	Larry Silverstein signe un bail de 99 ans avec la Port Authority
11 septembre	Attentats
octobre	Création de la Civic Alliance et de New York New Visions
nov/dec	Création de la Lower Manhattan Development Corporation
2002	
janvier	Audition publique organisée par <i>community board</i> n°1
février	La Civic Alliance organise « Listening to the City », première édition NYNV publie « Principles for the Rebuilding of Lower Manhattan »
mars-mai	Imagine New York, première édition
avril	La LMDC publie « Blueprint for Lower Manhattan »
juillet	La Port Authority révèle ses 6 plans préliminaires « Listening to the City », deuxième édition
septembre	« Etude de design » pour le site concours pour le site : sélection des équipes
décembre	Programme de M. Bloomberg pour Lower Manhattan Les 9 plans de l'étude de design sont présentés au public
2003	
janvier	Audition publiques sur les projets de plans du site et sur le mémorial
février	Sélection des finalistes du concours pour le site Daniel Libeskind gagne le concours pour le site
mars	Plan du DCP pour l'ensemble de Lower Manhattan
avril / mai	Conflit entre Libeskind et Silverstein au sujet du design de la Tour de la Liberté
30 juin	Date limite de dépôts des propositions pour le concours pour le mémorial
juillet-août	Ateliers de quartier « neighborhood outreach workshop series » de la LMDC
septembre	Santiago Calatrava choisi pour dessiner la gare PATH
novembre	Finale du concours pour le mémorial
décembre	Ateliers de planification urbaine de la Civic Alliance Atelier sur le mémorial de NYNV

	Michael Arad gagne le concours pour le mémorial
2004	
janvier	Design de la « Tour de la Liberté » rendu public Design de la gare rendu public
février	« Report on the Memorial Center and Cultural Complex »
mars	Forum de la Civic Alliance : « Beyond 16 acres »
avril	Silverstein perd un procès au sujet de ses indemnités d'assurances Davis Brody Bond architectes associés pour le mémorial
juin	« The incredible Shrinking Daniel Libeskind » Choix des institutions culturelles rendu public
4 juillet	Pose de la première pierre de la Freedom Tower (purement symbolique)
septembre	Conférence de l'American Institute of Architects « Learning from Lower Manhattan »
octobre	Frank Gehry et Snøhetta sont choisis pour dessiner les bâtiments à usage culturel
décembre	Silverstein gagne un de ses procès
2005	
avril	Goldman Sachs annonce qu'elle abandonne un projet de tour à proximité de Ground Zero
mai-juin	Révision du design de la Freedom Tower
mai	Proposition de Donald Trump de reconstruire les tours jumelles
juin	Manifestation de familles des victimes contre le musée Freedom Center Annonce de la création de deux mémoriaux intérimaires : le Tribute Center et le Storycorps
août	Accord financier entre Goldman Sachs et les pouvoirs publics : Goldman Sachs va finalement construire à proximité de Ground Zero Le Projet d'International Freedom Center est abandonné
septembre	Polémique entre le maire, le gouverneur et Silverstein au sujet de la quantité
novembre	d'espaces de bureaux et de la répartition des responsabilités
2006	
janvier	Nouveau design pour le bâtiment de Snohetta

mars	Manifestation de familles des victimes contre le début des travaux pour le mémorial
avril	Accord entre le gouverneur, le maire et Silverstein sur une nouvelle répartition des responsabilités sur le site
mai	Polémique au sujet du coût du mémorial
juin	Modifications du projet de mémorial
septembre	Nouvel accord au sujet du financement global du site
octobre	Bloomberg devient président de la Memorial Foundation
Avril 2007	JP Morgan Chase annonce un accord pour la construction d'une nouvelle tour à la place du Deutsche Bank Building

4.1.1. Occupation des sols dans Lower Manhattan

Lower Manhattan est le berceau historique de New York, et cette zone était autrefois consacrée à une grande diversité d'usages. Au fur et à mesure de la croissance de la ville, les usages de l'espace se sont progressivement spécialisés, donnant naissance à différents quartiers, à l'identité spécifique.¹ Au début du XX^{ème} siècle, à l'exception du quartier de Wall Street, spécialisé dans la finance dès le XIX^{ème} siècle, tous les quartiers situés en bordure des quais de l'East River et de l'Hudson étaient consacrés principalement aux activités de transport et de fabrication, en particulier la partie ouest où se trouvait au XIX^{ème} siècle la gare de fret du Lower West Side.² Dans la partie nord-est de Lower Manhattan s'étendaient des quartiers mixtes industriels et résidentiels immigrants très denses.³

Au cours du XX^{ème} siècle, les activités industrielles ont été progressivement expulsées de Lower Manhattan sous la pression de différents facteurs. Il y a d'abord eu la construction de deux autoroutes le long des quais, puis la fermeture des quais dans les années 1950. Les activités industrielles ont également été repoussées par l'expansion des quartiers de bureaux. Le quartier financier de la pointe sud-est de l'île s'est densifié et progressivement transformé en forêt de gratte-ciel, avant de s'étendre vers le nord-ouest avec la création du World Trade Center. Malgré les débuts difficiles de ces deux tours, le développement de la partie nord-ouest du quartier financier s'est poursuivi dans les années 1980 avec le World Financial Center ainsi qu'avec d'autres projets privés. Autour de l'Hôtel de ville, les immeubles abritant des administrations publiques (municipale, mais aussi d'État et fédérales) se sont multipliés jusqu'à former un véritable quartier de bureaux, baptisé Centre civique.

À l'exception de Chinatown et du Lower East Side, Lower Manhattan abritait très peu d'habitants en 1950. Mais avec le développement de Battery Park City et la reconversion de structures industrielles en appartements dans Tribeca, Lower Manhattan est l'un des quartiers de New York où la population a augmenté le plus rapidement au cours des trente dernières années.⁴ Plus récemment, les habitants ont également commencé à réinvestir le quartier

¹ New York New Visions, 2002

² Burrows et Wallace, 1999, p. 944

³ La définition des limites géographiques de Lower Manhattan correspond souvent à un choix politique. Les nombreux plans dont a fait l'objet Lower Manhattan ont adopté une définition plus ou moins restrictive de cette aire géographique, dans le but de promouvoir certains usages, comme l'usage de quartier d'affaires ou l'usage résidentiel. (cf. Birch, 2004) Dans le cadre des politiques de revitalisation mises en place après les attentats du 11 septembre, la limite de Lower Manhattan a été établie au niveau de Canal Street, à savoir qu'elle englobe une partie de Chinatown et du Lower East Side. Canal Street marque également la limite au dessous de laquelle la circulation a été fermée après les attentats

⁴ Entretien avec Paul Goldstein, juillet 2004

financier, en particulier depuis la mise en place par la municipalité d'un programme de subventions à la conversion d'espaces de bureaux anciens en appartements.

Aujourd'hui, Lower Manhattan est consacré à trois types principaux d'occupation des sols, associés à certains quartiers spécifiques. Les bureaux sont concentrés dans le quartier de Wall Street, le quartier du World Trade Center et le Centre civique, mais sont aussi présents dans Tribeca. Les résidences de luxe sont surtout localisées dans Battery Park City et Tribeca, mais sont aussi présentes dans le quartier de Wall Street et autour de Fulton Street. Les habitations populaires sont encore nombreuses dans Chinatown et le Lower East Side. À ces trois types d'occupation des sols principaux, il faut ajouter que Chinatown abritait encore un nombre significatif d'ateliers de confection au début des années 2000 et que c'est également une importante zone commerçante.¹

Le tourisme constitue un quatrième type d'usage de l'espace urbain qui s'est beaucoup développé dans Lower Manhattan au cours des cinquante dernières années. Avec ses nombreux immeubles historiques, ses musées, Battery Park d'où partent les ferries à destination de la Statue de la Liberté et d'Ellis Island, le South Street Seaport (qui abrite un musée maritime construit dans des entrepôts du XIX^{ème} siècle et un centre commercial), Chinatown et Ground Zero, Lower Manhattan est l'une des principales destinations touristiques de New York.

4.1.2. Attentats du 11 septembre 2001 et premières mesures

Le 11 septembre 2001, des terroristes islamistes appartenant à une organisation appelée Al-Qaeda ont détourné quatre avions pour les utiliser comme projectiles et les précipiter contre des immeubles. Deux de ces avions se sont écrasés sur les tours jumelles du World Trade Center, le troisième sur le Pentagone, quartier général de l'armée américaine à Washington, tandis que le quatrième, avec pour cible le Capitole de Washington, s'est écrasé en rase campagne, du fait de la rébellion des passagers de l'avion contre les terroristes. 2974 victimes ont péri lors de ces attentats, dont 2749 dans le World Trade Center.² Outre les passagers de l'avion, les personnes se trouvant dans la partie des tours située au-dessus du point d'impact des avions, se sont retrouvées prises au piège et ont péri quand les tours se sont

¹ New York New Visions, 2002. *Figure 5*

² Associated Press, 2008

écroulées, de même qu'une partie des pompiers et des policiers montés dans les tours pour les secourir.

Ces attentats ont provoqué des traumatismes profonds pour les proches des victimes, pour les témoins directs du drame, mais aussi pour des milliers d'autres personnes qui ont été frappés par la barbarie de cet acte et se sont sentis visés dans leur identité culturelle ou religieuse. Le choc psychologique a dépassé de beaucoup Lower Manhattan et New York, même si les gens qui habitaient ou travaillaient dans le quartier ou dans l'agglomération étaient plus susceptibles d'avoir été personnellement touchés par ces attentats.¹

Sur le plan matériel, l'impact a été considérable. Le World Trade Center était un vaste complexe immobilier : les tours jumelles comptaient chacune 110 étages (elles étaient les plus hautes du monde à l'époque de leur ouverture en 1973) et abritaient plus d'1 million de m² d'espaces de bureaux, dans lesquels travaillaient plus de 30 000 personnes.² Quatre autres immeubles moins hauts en faisaient partie : un hôtel Marriott de 22 étages, un commissariat et deux autres immeubles de bureaux dont l'un occupé par le service des douanes. Sous l'esplanade centrale se trouvaient les voies et la gare de la ligne Port Authority Trans Hudson (PATH) qui reliait New York aux banlieues du New Jersey, une ligne de métro, un centre commercial de 60,000 m² et cinq étages de parking. Les six immeubles du World Trade Center ont été détruits, de même qu'une église orthodoxe grecque, complètement pulvérisée par l'effondrement de la tour sud.³ Une tour située juste au nord, baptisée World Trade Center 7, s'est écroulée quelques heures après les tours jumelles. Les dégâts subis par un autre gratte-ciel appelé Bankers' Trust Building ou Deutsche Bank Building, situé au sud du complexe, au 130 Liberty Street, ont été si importants que l'immeuble a dû être démoli par la suite. Au moins vingt autres immeubles ont subi des dégâts plus ou moins importants. Les attentats ont également gravement endommagé les équipements urbains de la zone. Les liaisons téléphoniques ont notamment été perturbées pendant plusieurs mois et de nombreuses rues sont restées fermées à la circulation automobile pendant quatre mois.⁴

Les attentats ont suscité une réaction de solidarité remarquable de la part des New-Yorkais et des Américains : l'opération de secours aux blessés et de recherche de survivants a été menée avec la plus grande énergie par la police et les pompiers municipaux ainsi que par des milliers de bénévoles, travaillant sous l'égide de la Croix-Rouge. Des milliers de personnes ont également envoyé des dons pour venir en aide aux familles des victimes. Ces

¹ Foner, 2005

² Foner, 2005, p. 3

³ Figure 6

⁴ Chin, dans Foner, 2005, p.184

dernières se sont regroupées en associations qui ont mis en place des cellules de soutien psychologique et se sont chargées d'informer leurs membres de l'évolution de l'opération de recherche de survivants ou des corps des victimes, et d'aider à l'organisation des cérémonies funéraires des personnes dont le corps était retrouvé. Le *community board* n°1, qui représente les habitants du quartier financier, de Battery Park City et de Tribeca, fonctionne de façon très efficace et professionnelle et il a été très actif pour aider les habitants du district à s'adapter aux perturbations causées par les attentats.¹

4.1.3. Préparation de la reconstruction du site

- Nettoyage du site

La recherche de survivants dans les décombres du World Trade Center s'est avérée infructueuse et s'est progressivement transformée en opération de nettoyage du site. C'est le Department of Design and Construction de la municipalité qui a pris en charge cette opération, réalisée en un temps record. Les experts estimaient que le nettoyage du site prendrait au moins un an, mais dès mai 2002, tous les débris des tours avaient été transportés vers une décharge de Staten Island.² Aussitôt le site dégagé, la Port Authority, réorganisée après la perte de 87 de ses employés, a entrepris de reconstruire une gare temporaire pour la ligne PATH qui a réouvert en Novembre 2003.³

- Mobilisation des acteurs économiques

Les attentats avaient détruit 1,3 millions de m² de bureaux et en avaient endommagé à peu près autant, ce qui représente presque un quart de l'ensemble des bureaux de Downtown

¹ Entretien avec Paul Goldstein, juillet 2004 ; (j'ai assisté à plusieurs réunions du Community Board n°1 en 2004 et 2005)

² Moss, dans Mollenkopf, 2005. p. 99

³ Nobel, 2004, p. 61 Au départ, la réaction de la presse à cette action énergique a été plutôt élogieuse. Mais par la suite, des critiques de plus en plus acerbes ont émergé au sujet de l'opération de nettoyage du site. La municipalité a décidé d'entreposer temporairement les débris du site dans une décharge publique, mais avait promis de séparer les éléments pulvérisés et calcinés qui contenaient les restes des corps des victimes des débris de taille plus importante. Les familles des victimes ont été très choquées d'apprendre que cette promesse n'avait pas été tenue et que les restes de leurs être chers allaient rester dans la décharge. (O'Donnell, 2005). Par ailleurs, il est apparu par la suite que le personnel employé pour le nettoyage du site n'avait pas été protégé de manière adéquate contre les substances toxiques émanant des décombres. (Sierra Club, 2006)

dont 44% des bureaux de classe A, de construction récente.¹ Ils menaçaient donc d'avoir un impact économique désastreux et d'aggraver le ralentissement économique qui se dessinait depuis l'été, suite à l'explosion de la bulle spéculative des actions de nouvelles technologies à partir du printemps 2000. Les patrons des grandes entreprises new-yorkaises se sont donc mobilisés très rapidement pour tenter de limiter l'impact économique des attentats sur Lower Manhattan et sur l'ensemble de la ville, en obtenant des compensations de l'État fédéral pour les dommages subis. Dès le 13 septembre, trente des plus importants dirigeants d'entreprises de Manhattan se sont réunis avec le gouverneur. Trois grandes associations professionnelles, la Real Estate Board of New York (qui représente les propriétaires immobiliers), l'Alliance for Downtown New York (rassemblant les propriétaires et les grandes entreprises du quartier d'affaires de Downtown) et la New York City Partnership and Chamber of Commerce (principale chambre de commerce de la ville) se sont organisées avec le gouverneur et les sénateurs fédéraux de New York pour obtenir de Washington des fonds pour reconstruire et revitaliser le quartier et la ville.²

Le World Trade Center appartenait à la Port Authority, mais six semaines avant les attentats, cette dernière avait signé un bail de 99 ans avec la société Silverstein Properties, du promoteur Larry Silverstein.³ Ce bail donnait à Silverstein la charge d'assurer les tours contre tout sinistre et stipulait qu'en cas de destruction de tout ou partie de ces espaces de bureaux, il devrait continuer de payer le loyer qu'il devait à la Port Authority et reconstruire les bureaux détruits, sous peine d'annulation du bail. Deux jours après les attentats, Larry Silverstein a annoncé publiquement son intention de reconstruire les tours de bureaux sur le site et huit jours plus tard, il présentait déjà à la Port Authority un plan pour la reconstruction des tours.⁴

- Mobilisation de la société civile

Au départ, la reconstruction du site n'était pas une priorité pour le public et l'annonce de Larry Silverstein a été très mal reçue. De nombreuses personnes trouvaient déplacé

¹ Les bureaux à New York sont classifiés selon trois catégories, A, B et C, en fonction de leur standing. Les bureaux de classe A sont les plus luxueux. Pour ce qui est des statistiques L. Sagalyn, (dans Mollenkopf, 2005, p. 45) et M. Moss, (Ibid., p. 98), avancent des chiffres légèrement différents

² Moss, dans Mollenkopf, 2005, p. 100-101

³ Dans son dossier de candidature pour la privatisation Silverstein avait fait équipe avec la société Westfield America qui avait pris en charge le centre commercial. Mais cette dernière, plutôt spécialiste des centres commerciaux de type suburbain, a préféré négocier une annulation de son bail après les attentats, car il est apparu d'emblée qu'elle aurait du mal à imposer ses préférences pour ce qui était du type de centre commercial à reconstruire sur le site.

⁴ Nobel, 2004 p. 58-59

d'évoquer la reconstruction du site si tôt après les attentats, alors que la plupart des victimes étaient encore sous les décombres. Néanmoins une fois le premier choc passé, certains membres de la société civile ont commencé à se préoccuper de cette question importante. Les personnes qui avaient l'expérience du processus d'élaboration des projets d'aménagement à New York savaient que la société civile devait se mobiliser aussi rapidement que possible si elle voulait avoir une chance de peser un tant soit peu sur les décisions.

Quelques jours à peine après le 11 septembre, un certain nombre d'architectes et d'urbanistes liés à la section new-yorkaise de l'American Institute of Architects se sont réunis pour tenter de définir la meilleure façon pour eux de contribuer à la réponse collective aux attentats.¹ Ils ont décidé de créer un groupe, baptisé New York New Visions (NYNV), qui réunirait tous les professionnels du design et de l'aménagement qui le désiraient afin de proposer des conseils et des recommandations d'experts sur tous les aspects de la reconstruction du site. NYNV a rapidement rassemblé 21 associations professionnelles telles que l'American Institute of Architects et l'American Planning Association, mais surtout plus de 350 membres individuels. Ces bénévoles se sont organisés en groupes de travail thématiques et se sont réunis en tables rondes pour faire l'inventaire des questions à prendre en compte pour la reconstruction de Ground Zero. Chacun de ces groupes a rédigé un rapport et l'ensemble a été synthétisé en un document intitulé « Principes pour la reconstruction de Lower Manhattan », publié en février 2002.² Ce document proposait sept principes généraux pour guider l'action des pouvoirs publics portant à la fois sur la marche à suivre pour la création d'un plan pour le site et pour le mémorial (ouverture à la société civile, coordination des différents niveaux de pouvoirs locaux et régionaux, prise de décisions immédiates et à long terme) et sur les besoins en termes d'usages de l'espace et d'infrastructures à développer sur Ground Zero et dans Lower Manhattan (mixité des usages, développement des transports). La conclusion générale émanant de ce document défendait l'idée que les circonstances exceptionnelles ayant donné naissance au projet de Ground Zero appelaient une réponse exceptionnelle des pouvoirs publics, tant en ce qui concernait la qualité du projet proposé que la procédure d'élaboration du dit projet.

Deux autres organisations civiques, la Regional Plan Association (RPA) et le Pratt Institute Center for Community and Environmental Development (PICCED), avaient décidé de créer un réseau d'associations civiques plus large que NYNV afin d'élaborer un processus de consultation du public pour définir ce qu'il convenait de reconstruire sur Ground Zero.

¹ Entretien avec Rick Bell, août 2004

² New York New Visions, 2002

RPA et PICCED ont donc créé un groupe baptisé Civic Alliance to Rebuild Downtown New York qui a rapidement rassemblé plus de 85 associations représentant une très grande diversité d'acteurs : professionnels du design et de l'aménagement, familles des victimes, personnes habitant ou travaillant dans Lower Manhattan, associations caritatives ou civiques opérant dans des quartiers ou à l'échelle de la ville, syndicats, universités, mais aussi associations représentant les acteurs économiques comme la New York City Partnership and Chamber of Commerce, la Downtown Alliance, la Real Estate Board of New York et le New York Building Congress.¹ Un certain nombre de syndicats et d'associations ont formé un troisième groupe baptisé Labor Community Advocacy Network (LCAN) qui s'est intéressé plus spécifiquement à l'évaluation des programmes de revitalisation de Lower Manhattan.² Enfin, un certain nombre d'habitants de Lower Manhattan ont créé un quatrième groupe, baptisé Rebuild Downtown Our Town (RDOT) pour représenter plus spécifiquement le point de vue des habitants des quartiers adjacents à Ground Zero.³ Beaucoup d'autres groupes se sont formés dans les semaines qui ont suivi les attentats pour donner leur avis sur la reconstruction de Ground Zero, parmi lesquels il faut mentionner l'association Team Twin Towers qui promouvait l'idée de reconstruire le World Trade Center à l'identique. Mais tous n'ont pas eu la même pérennité ni la même portée.⁴

- Aides fédérales et création de la Lower Manhattan Development Corporation

En novembre 2001, le président Bush, soucieux d'être associé dans l'esprit des électeurs à la reconstruction de Ground Zero, a annoncé le déblocage d'un soutien généreux de plus de \$20 milliards pour reconstruire et revitaliser New York.⁵ Ces fonds étaient destinés à financer le nettoyage du site, la reconstruction des réseaux d'électricité, de télécommunications et de transport, mais aussi à dédommager les entreprises et les personnes affectées par les attentats en leur offrant des crédits d'impôts et à encourager la construction immobilière (résidentielle et de bureaux), au moyen d'un programme de bons détaxés et garantis par l'État appelés Liberty Bonds. La distribution des crédits d'impôts et des Liberty

¹ Le New York Building Congress rassemble tous les professionnels du bâtiment, à savoir les promoteurs, les entreprises de construction, les architectes, les syndicats, etc.

² Goldberg, dans Mollenkopf, 2005, p. 121

³ Willis, www.architect.org ; Goldberg, dans Mollenkopf, 2005, p. 122

⁴ Team Twin Towers, www.teamtwintowers.org

⁵ Mollenkopf 2005, p. 211

Bonds a été confiée à l'Empire State Development Corporation (ESDC), agence de développement économique de l'État de New York.

Pour préparer la reconstruction du site de Ground Zero lui-même, le président Bush et le gouverneur Pataki ont décidé de créer une nouvelle agence d'État, baptisée Lower Manhattan Development Corporation (LMDC), dotée de \$3 milliards de fonds fédéraux discrétionnaires (Community Development Block Grants). Les membres du conseil d'administration de la LMDC ont été choisis en majorité par le gouverneur et en partie par le maire en fin de mandat, Rudolph Giuliani. Ce conseil était principalement composé de représentants des grandes entreprises de Lower Manhattan, mais incluait également la présidente du *community board* n°1, chargée de représenter les habitants du quartier, ainsi qu'une représentante des familles des victimes.¹ La création de la LMDC permettait aux responsables politiques d'ouvrir le processus de prise de décision aux différentes catégories d'acteurs qui avaient des intérêts en jeu (acteurs économiques, municipalité, habitants, familles des victimes), tout en permettant au gouverneur de garder un contrôle ferme sur les décisions, sachant qu'il nommait la majorité des membres du conseil d'administration et les dirigeants salariés les plus importants de cette nouvelle agence. La LMDC a mis en place un certain nombre de programmes de subventions aux entreprises et aux habitants destinés à les inciter à rester dans Lower Manhattan ou à venir s'y installer. Elle a également repris la stratégie de New York New Visions en créant toute une série de conseils consultatifs (conseil des familles des victimes, conseil des habitants, conseil des commerçants) chargés de rédiger des recommandations pour la revitalisation de Lower Manhattan et la reconstruction du site.²

- Premières consultations du grand public

C'est le *community board* n°1 de Manhattan qui a pris l'initiative de la première consultation du grand public au sujet de la reconstruction de Ground Zero. En janvier 2002, il a organisé une audition publique pour recueillir les avis du public sur la façon dont il convenait de reconstruire Ground Zero. Les participants à ce forum (ils étaient presque 1000) n'étaient pas tous des habitants de Lower Manhattan et ils ont exprimé une grande diversité d'opinions. Certains parents des victimes affirmaient que Ground Zero était un lieu sacré, un lieu de sépulture, et que par respect pour les victimes des attentats, il convenait de laisser le

¹ Good Jobs New York. 2004

² Lower Manhattan Development Corporation, <http://www.renewnyc.org/Participate/default.asp> ; entretien avec Joanna Rose, juillet 2004

site vide ou de le consacrer entièrement à un mémorial. D'autres personnes déclaraient qu'il fallait reconstruire les tours à l'identique, ou en construire de nouvelles encore plus hautes, en signe de défi vis-à-vis des terroristes et pour montrer la résilience de la ville. Certains habitants du quartier souhaitaient une reconstruction du site qui accorde une place importante à leurs besoins, notamment en termes de commerces et d'espaces verts. Les idées exprimées au cours de ce forum semblaient difficilement compatibles et assez arrêtées, ce qui n'augurait pas forcément bien du processus d'élaboration du projet de reconstruction à venir.¹

Mais les responsables de la Civic Alliance avaient prévu d'organiser un forum consultatif dont ils espéraient qu'il permettrait de dépasser cette confrontation d'opinions arrêtées. Pour organiser ce forum, les responsables de la Civic Alliance avaient obtenu une subvention du Rockefeller Brothers Fund et loué les services d'Americaspeaks, association basée à Washington D.C. qui avait mis au point une méthode brevetée de forum participatif à grande échelle.² Six cent personnes ont participé au premier forum baptisé « Listening to the City », en février 2002. En arrivant, les participants recevaient un boîtier électronique et étaient placés par des organisateurs bénévoles en groupes de dix à douze personnes autour de tables rondes. Les organisateurs devaient faire en sorte que les groupes soient aussi divers que possible en termes d'âge, de sexe, d'origine ethno-raciale et de milieu social. À chaque table, un bénévole formé par Americaspeaks était chargé d'animer le dialogue et d'enregistrer les idées générées par la discussion au moyen d'un ordinateur portable. Ces informations étaient transmises à un groupe d'organisateur appelé « équipe thématique » qui dégagait les thèmes récurrents et les idées originales provenant des différents groupes. Ces idées étaient alors affichées sur des écrans géants visibles de tous les participants, de manière à alimenter le débat aux différentes tables. Au cours de ce forum, les participants ont commencé à reconnaître la nécessité de trouver une voie intermédiaire entre les deux options extrêmes qui consistaient à ne rien reconstruire, ce qui serait revenu à rester bloqué sur la mémoire du drame, ou au contraire à oblitérer complètement la mémoire des événements en reconstruisant les tours à l'identique. Dans l'ensemble, les participants ont exprimé leur désir de reconstruire le site en y offrant des usages diversifiés, de manière à permettre à la fois la commémoration des attentats, le renouveau économique du quartier et l'amélioration de la qualité de vie des habitants.³

¹ Goldberger, 2004, p. 66-69

² Goldberger, 2004, p. 69-74; Civic Alliance, 2002; Americaspeaks, www.americaspeaks.org

³ Goldberger, 2004, p. 74

La Municipal Arts Society (MAS), autre association civique spécialisée dans les questions d'architecture et d'urbanisme encore plus vénérable que la Regional Plan Association, puisqu'elle date du XIX^{ème} siècle, a voulu mettre en œuvre une autre méthode pour recueillir les idées des New-Yorkais sur l'avenir de Ground Zero. Elle se voulait complémentaire plutôt que concurrente de celle de la Civic Alliance. Au lieu de rassembler les participants dans un même lieu, la MAS voulait organiser des petits forums dans tous les quartiers de la ville, ce qui permettrait d'atteindre une diversité de personnes encore plus grande. (Le premier forum « Listening to the City », qui avait eu lieu au South Street Seaport, c'est-à-dire dans Lower Manhattan, avait mobilisé en priorité des habitants du quartier, des personnes travaillant dans le quartier, des parents des victimes, des membres d'associations civiques, des étudiants et professionnels de l'urbanisme). En mars et avril 2002, 230 ateliers se sont tenus dans toute l'agglomération new-yorkaise, organisés avec l'aide d'une multitude d'associations de quartier et animés par des bénévoles formés par la MAS aux techniques de discussion. En tout, plus de 3000 personnes ont participé à cette initiative baptisée « Imagine New York ». Les ateliers ont été accompagnés par un forum en ligne auquel ont pris part 800 personnes supplémentaires. Le débat dans les ateliers d'« Imagine New York » était très peu cadré. Il était simplement organisé en deux temps. Pour commencer, les participants étaient invités à répondre aux deux questions suivantes : « Qu'avons-nous perdu ? En quoi sommes nous changés ? ». Puis dans la deuxième partie du forum, ils réfléchissaient à la question de savoir comment aller de l'avant après le 11 septembre en « imaginant » l'avenir du site et de la ville. 19000 idées ont été récoltées dans le cadre de ces forums. Elles ont été synthétisées par les organisateurs en 49 « visions » dont la formulation a été finalisée lors d'un forum final qui s'est tenu en mai 2002. Puis elles ont été publiées dans un rapport intitulé « Imagine NY : the People's Visions ».¹ Les 49 visions d'« Imagine New York » étaient regroupées par catégories en fonction de leur thématique, mais elles n'étaient pas hiérarchisées et n'étaient pas toutes compatibles entre elles. Elles constituaient plutôt un inventaire des possibilités et des facteurs à prendre en compte dans la reconstruction du site et la revitalisation de la ville. Cette procédure représentait néanmoins une étape utile à la mise au point d'un programme de reconstruction plus précis.

¹ Imagine New York. 2002,

4.1.4. Échec des plans préliminaires de la Port Authority

- Lutte de pouvoir entre la Port Authority et la LMDC

La réaction des pouvoirs publics à ces initiatives de la société civile a été mitigée. La LMDC s'est parfois montrée assez ouverte à la participation du public : elle a par exemple repris une grande partie des idées du rapport de NYNV dans son propre « Programme pour Lower Manhattan », publié en avril 2002.¹ Les dirigeants de la LMDC et la Port Authority sont également venus observer le déroulement du forum « Listening to the City », à la suite de quoi ils ont accepté de participer et même de financer en partie un deuxième forum de ce type quelques mois plus tard.²

Cependant, la Port Authority avait très tôt décidé que la meilleure option pour l'avenir de Ground Zero consistait à conserver en l'état le bail qui la liait au promoteur Larry Silverstein et à reconstruire l'ensemble des bureaux qui avaient été détruits sur le site. La Port Authority est une agence semi-publique : ses dirigeants sont nommés par les gouverneurs des États de New York et du New Jersey, mais sur le plan budgétaire, elle fonctionne comme une entreprise privée. Elle emprunte de l'argent auprès de banques pour financer ses projets et elle doit les rembourser par la suite au moyen des revenus générés par ses activités (parmi ses revenus figurent par exemple les taxes d'aéroports, des péages routiers, etc.). Les loyers générés par le World Trade Center représentaient une part significative (10%) de ses recettes, et si des immeubles n'étaient pas reconstruits sur le site, la Port Authority serait privée d'une source importante de revenus.³ Ses dirigeants ont donc rapidement décidé de reconstruire des bureaux. Un autre facteur a joué dans la décision de la Port Authority de ne pas renégocier d'emblée son bail avec Larry Silverstein. Ce dernier était engagé dans un conflit judiciaire avec ses assureurs au sujet du montant de l'indemnité d'assurance qu'il devait recevoir. Le sujet du conflit consistait à savoir si les assurances devaient payer deux fois l'indemnité de \$3,5 milliards prévue en cas d'attentat, étant donné que deux avions avaient détruit les deux tours. La Port Authority espérait que L. Silverstein obtiendrait un paiement maximum des assureurs, ce qui lui donnait une raison supplémentaire de faire front commun avec le promoteur.⁴

¹ Lower Manhattan Development Corporation, 2002.

² Goldberger, 2004, p. 70-74

³ Fainstein, dans Mollenkopf, 2005, p. 84

⁴ Fainstein, dans Mollenkopf, 2005, p. 80

La Port Authority craignait que l'implication de la société civile dans l'élaboration d'un programme pour la reconstruction du site ne conduise à une remise en cause de leur projet de reconstruire un million de m² de bureaux sur le site. C'est la raison pour laquelle elle s'est engagée dans une lutte de pouvoir avec la LMDC pour prendre le contrôle de la planification du site. En mars 2002, la LMDC a lancé un appel d'offre auprès de cabinets d'architectes pour la préparation de plans préliminaires pour le Ground Zero. La Port Authority, qui n'avait pas été prévenue de cette démarche, a protesté vigoureusement et le gouverneur a pris parti en faveur de la Port Authority. La LMDC a donc dû retirer son premier appel d'offre et un second a été lancé deux semaines plus tard, sous l'autorité conjointe des deux agences. À la suite de ce premier incident, la LMDC et la Port Authority ont signé un accord destiné à délimiter leurs aires de compétence respectives, mais cet accord n'a pas mis fin à leur divergences de point de vue, ni à leur lutte de pouvoir.¹

Entre mars et juillet 2002, date à laquelle devait se tenir la deuxième édition du forum « Listening to the City », la LMDC et la Port Authority ont engagé un cabinet d'architectes pour préparer, dans un délai très court et dans le plus grand secret, six plans préliminaires pour le site qui comporteraient tous la quantité de bureaux voulue par la Port Authority. L'idée était d'offrir au public l'opportunité de choisir parmi ces six options celle qui lui convenait le mieux. Mais les choses ne se sont pas passées comme l'espéraient les dirigeants de la Port Authority.²

- Forum « Listening to the City » de juillet 2002

Pour la deuxième édition du forum « Listening to the City », qui a eu lieu le 20 et le 22 juillet 2002 au Javits Convention Center, le plus grand centre de congrès de la ville, les organisateurs de la Civic Alliance ont mobilisé au maximum le réseau associatif local pour faire en sorte que les participants soient aussi nombreux et d'horizons aussi divers que possible.³ Avec l'aide de financements publics et privés (la LMDC et la Port Authority ont contribué \$1 million au financement du projet), ils ont pu affréter des cars pour transporter les participants habitant dans les parties éloignées ou mal desservies de l'agglomération jusqu'au centre Javits. Ainsi, plus de 4500 personnes ont participé à ce forum, qui a dû s'étaler sur

¹ Goldberger, 2004 p. 95

² Goldberger, 2004 p. 100-105

³ Entretien avec Petra Todorovitch, 9 juillet 2004 ; *Figure 8*

deux jours au lieu d'un, parce qu'il n'y a pas eu assez de place pour tout le monde le premier jour.¹

Le forum a commencé par une présentation des six projets préliminaires par les responsables de la LMDC et de la Port Authority, puis les participants ont discuté en petits groupes, avec le même système de relais informatiques et d'écrans géants que dans la précédente édition du forum. À l'issue de ces discussions, les participants ont été invités à donner leur avis sur ces six plans préliminaires, en votant au moyen de boîtiers électroniques. La plupart des participants au forum « Listening to the City » du 20 juillet 2002 avaient accepté l'idée qu'il convenait de reconstruire quelque chose sur le site et que la reconstruction du site devait à la fois permettre de rendre hommage aux victimes des attentats et contribuer à assurer l'avenir économique de Lower Manhattan et de New York. Au sujet de l'opportunité de construire des gratte-ciel, les opinions divergeaient. Pour certains, les gratte-ciel revêtaient une signification symbolique négative : ils représentaient l'ambition démesurée des élites économiques et politiques, et le fait de reconstruire des gratte-ciel sur le site n'était pas un symbole de résilience, mais plutôt d'arrogance. Ce point de vue était cependant minoritaire parmi les participants au forum « Listening to the City », car 57% d'entre eux se sont prononcés en faveur de la reconstruction d'une structure qui marque la ligne d'horizon (*skyline*) de la ville, pour combler le vide causé par la disparition des tours.²

Malgré ce large degré de consensus en faveur d'un projet mixte qui inclurait éventuellement des gratte-ciel de bureaux, les participants au forum « Listening to the City » ont réagi de manière très négative aux six plans préliminaires de la Port Authority. Aucun des six plans n'a reçu une majorité d'opinions positives. L'une des raisons les plus souvent évoquées par les participants pour expliquer ce rejet tenait à ce que ces plans préliminaires n'étaient pas assez visionnaires ; ils étaient trop banals sur le plan du design et dépourvus d'éléments architecturaux marquants. Un des participants a résumé cette idée en disant que ces six plans « ressemblent tous à Albany »,³ c'est-à-dire à la capitale de l'État de New York dont le complexe de bâtiments institutionnels date de l'époque des « méga-projets » du gouverneur Rockefeller et incarne un modèle d'urbanisme qui a perdu toute crédibilité.⁴

¹ Plus de 4300 personnes ont assisté au forum du 20 juillet et 200 personnes au forum supplémentaire organisé le 22 juillet, pour ceux qui n'avaient pas pu rentrer dans la salle la première fois. 800 personnes ont participé au dialogue en ligne qui a suivi les forums. Civic Alliance, 2002, p. 2.

² Civic Alliance, 2002, p. 13

³ Civic Alliance, 2002, p. 10

⁴ Pour Goldberger (2004, p. 109), le message principal qui est ressorti de *Listening to the City* portait sur cette demande de plus d'audace et de vision. *Figure 9*

Certains commentateurs ont suggéré que ce rejet était en partie le fruit d'un malentendu. Les six plans préliminaires étaient des plans de masse et non pas des plans d'architecture : les tours représentées sur les maquettes étaient uniquement destinées à donner une idée de la taille des immeubles et ne prédisaient pas de leur forme. Cette distinction aurait échappé à certains participants, ce qui expliquerait en partie leur déception.¹ Mais au delà du malentendu potentiel, il est certain qu'en rejetant ces plans préliminaires, les participants au forum voulaient surtout exprimer leur désaccord vis-à-vis de la démarche adoptée par la Port Authority. Les six propositions de la Port Authority étaient toutes fondées sur le même programme et la principale différence entre elles était la disposition des cinq tours de bureaux sur le site. Il était clair qu'à travers ces propositions, la Port Authority cherchait principalement à imposer son programme, qui avait pour élément central la reconstruction d'un million de m² de bureaux. Pour les participants au forum « Listening to the City », la nécessité de reconstruire une telle quantité de bureaux n'allait pas de soi et la localisation des tours de bureaux sur le site n'était pas la question la plus importante du projet. Les membres de la société civile voulaient pouvoir discuter du contenu du programme lui-même et pas seulement de sa mise en oeuvre. Ils ont donc adressé toute une série de critiques et de recommandations portant sur tous les aspects de la reconstruction du site et de la revitalisation du quartier.²

Le forum « Listening to the City » de juillet 2002 a constitué l'un des moments les plus importants de la mobilisation de la société civile au sujet du projet de Ground Zero. L'événement a été largement commenté dans la presse et les pouvoirs publics ont été contraints de reconnaître que leurs plans préliminaires ne correspondaient pas aux attentes du public et qu'ils devraient agir en conséquence.

4.1.5. Concours de design pour le site et pour le mémorial

- Concours pour le site

Après l'échec cuisant rencontré par les plans préliminaires lors du forum « Listening to the City », la Port Authority et la LMDC ont été obligées de faire machine arrière. La LMDC a proposé d'organiser une nouvelle « étude de design » pour le site. D'après le critique

¹ Conférence « Learning from Lower Manhattan ». Septembre 2004

² Listening to the City, 2002, p. 11-13; entretiens avec Petra Todorovitch, juillet 2004; Max Bond, juillet 2004; Rick Bell, août 2004

P. Goldberger, les dirigeants de la LMDC, qui n'étaient pas convaincus qu'il soit nécessaire de reconstruire 1 million de m² de bureaux sur le site, espéraient que « si un concours d'architecture produisait un projet spectaculaire qui frappait l'imagination du public, mais qui était incompatible avec la construction d'autant d'espaces commerciaux que n'en exigeait la Port Authority, cette dernière n'aurait d'autre choix que de l'accepter ».¹ La Port Authority ne voyait pas l'étude de design d'un très bon œil, mais elle ne savait pas comment réagir après « Listening to the City » et elle ne s'y est donc pas opposée. Ceci étant, elle a refusé de renégocier les termes du bail qui la liaient à Silverstein et a continué d'insister pour que soient reconstruits tous les espaces commerciaux détruits. La LMDC a finalement trouvé un compromis, en rachetant la parcelle de terrain sur laquelle se trouvait le Deutsche Bank Building, qui devait être démoli. La Port Authority a accepté que le million de m² de bureaux soit distribué sur ce site agrandi.

L'objectif de cette étude de design n'était pas très clairement défini. L'appel d'offre auprès des architectes stipulait qu'il ne s'agissait pas d'un concours, qu'il n'y aurait pas forcément un projet gagnant et que des éléments de différentes propositions pourraient être intégrés dans le projet final. Par ailleurs toutes les composantes du programme devaient être redessinées séparément par la suite, notamment le mémorial qui devait faire l'objet d'un deuxième concours à l'issue du concours pour le site. Il s'agissait donc principalement à nouveau d'un exercice d'aménagement, destiné à établir un plan de masse pour le site. Néanmoins les instructions spécifiaient également que les propositions devaient comporter des éléments architecturaux marquants, ce qui pouvait paraître quelque peu contradictoire. Le programme du projet n'avait pas vraiment changé : il comportait toujours 1 million de m² de bureaux, 60,000 à 100,000 m² d'espaces pour les commerces, 60,000 à 100,000 m² de chambres d'hôtel, en plus de la gare PATH, du mémorial et de bâtiments à usage culturel.² Seule la taille du site avait été agrandie.

Pour ajouter à la confusion, la Port Authority a engagé un cabinet d'architectes pour préparer son propre plan du site en marge de l'« étude de design » organisée par la LMDC, en se concentrant notamment sur l'organisation de toutes les infrastructures souterraines qui devaient s'imbriquer sur les 6,5 ha du site . La lutte de pouvoir entre les agences se poursuivait donc. Les porte-parole de ces deux agences s'efforçaient de cacher au public leur

¹ Goldberger, 2004, p. 112

² Goldberger, 2004, p. 113-115

conflit, ce qui donnait à la société civile l'impression de plus en plus forte que les pouvoirs publics étaient en train de planifier la reconstruction du site en secret.¹

En septembre 2002, la LMDC a présenté au public sept équipes d'architectes de renommée internationale, sélectionnées en collaboration avec l'association New York New Visions pour participer à l'étude de design. Ces sept équipes ont travaillé sous le contrôle étroit de la LMDC et de la Port Authority et ont proposé neuf plans (l'une des équipes a proposé trois plans différents) qui ont été révélés au public en décembre 2002. La stratégie des dirigeants de la LMDC n'a pas donné les résultats escomptés. La plupart de ces sept équipes étaient dirigées par des architectes « stars », spécialistes de la construction de gratte-ciel, et aucun d'entre eux n'était prêt à remettre en cause le programme établi par la Port Authority et à prendre sur lui d'inverser les priorités. Ainsi les plans proposés par les cabinets d'architectes SOM, Norman Foster, Richard Meier et United Architects avaient tous les quatre pour éléments centraux d'énormes gratte-ciel. Deux autres équipes, Daniel Libeskind et Peterson and Littenberg, avaient plus concentré leur travail sur le mémorial et les espaces publics, mais les gratte-ciel restaient des composantes essentielles de leurs propositions. Seule l'équipe THINK avait proposé un projet dans lequel les espaces réservés aux gratte-ciel étaient laissés vides et qui ne se concentrait que sur le mémorial ; mais ce mémorial consistait lui-aussi en la création de deux gratte-ciel : les squelettes des tours jumelles réalisés en treillis d'acier (à la façon de la tour Eiffel).²

Une audition publique a été organisée pour recueillir l'avis du public sur ces plans. La LMDC a cette fois pris soin d'organiser elle-même la consultation, suivant un schéma beaucoup plus classique que « Listening to the City » : les participants étaient invités à s'exprimer à tour de rôle, dans l'ordre où ils s'étaient inscrits à l'entrée, sans qu'aucun dialogue ne soit établi. Dans ces conditions, l'audition publique ne pouvait pas avoir le même impact que « Listening to the City ». ³

La LMDC avait envisagé cet exercice de design comme une « étude » et non comme un « concours », mais cette distinction n'était pas très claire et elle était difficile à faire passer dans le public. Par ailleurs, les neuf projets proposés étaient trop différents pour qu'on puisse les combiner les uns avec les autres, d'autant plus que le choix d'architectes « stars » rendait délicate une telle approche. La marche à suivre la plus logique à l'issue de la préparation de ces plans semblait être de choisir l'un des projets et d'éliminer les autres. Un comité a donc

¹ Entretiens avec Petra Todorovitch, juillet 2004; Max Bond, juillet 2004; Rick Bell, août 2004; Réunion de New York New Visions, août 2004

² Goldberger, 2004, chapitre 10 ; *Figure 11*

³ Goldberger 2004, p. 141-142

été créé, constitué d'un nombre égal de membres de la Port Authority et de LMDC. Deux finalistes ont été sélectionnés en février 2003.¹

Le projet de tours jumelles en treillis de l'équipe THINK a été sélectionné. Baptisé « tours de la culture », ces deux tours incorporeraient au sein du treillis des structures fermées qui serviraient à abriter des institutions culturelles. Le deuxième finaliste, l'architecte Daniel Libeskind, proposait de garder la « baignoire » (c'est-à-dire la partie sud-ouest du site sur laquelle se trouvaient auparavant les tours jumelles) excavée, afin d'exposer les empreintes laissées par des tours sur le socle rocheux du site ainsi que la paroi moulée qui isolait les tours des eaux de l'Hudson.² En surplomb de ce mémorial en creux, le plan de Libeskind prévoyait un bâtiment à usage culturel, entouré de cinq tours de bureaux. L'un de ces gratte-ciel, baptisé Tour de la Liberté, serait surmontée d'une flèche évoquant le bras tendu de la statue de la liberté et atteignant la hauteur symbolique de 1776 pieds (541m), en référence à la date de la déclaration d'indépendance des États-Unis.

Le projet de Daniel Libeskind était le favori des associations de familles des victimes, parce que l'architecte jouait au maximum sur le registre de la commémoration et parce que l'idée de préserver les empreintes des tours trouvait un fort écho auprès des proches des victimes. Mais les habitants du quartier et les propriétaires immobiliers ne l'aimaient pas du tout, parce que l'espace excavé de la baignoire constituerait un obstacle majeur à la circulation piétonne dans le quartier et tendrait à renforcer l'isolement de Battery Park City par rapport au reste du quartier. Cette différence de points de vue a provoqué des divisions au sein de la Civic Alliance. Quand celle-ci a pris parti publiquement en faveur du projet de Libeskind, le *community board* n°1 et l'Alliance for Downtown New York ont quitté la Civic Alliance.³ Finalement, le comité d'évaluation de la Port Authority et de la LMDC s'est prononcé en faveur du projet de l'équipe THINK, (jugé plus visionnaire) mais le gouverneur est passé outre leur recommandation et a choisi le projet de Daniel Libeskind. Cette décision semblait être motivée à la fois par sa préférence personnelle (d'après certains proches du gouverneur, le projet de THINK lui faisait penser à des squelettes) et par la volonté de s'attirer les bonnes grâces des associations de familles des victimes.⁴

Alors que le projet de Libeskind comportait déjà les grandes lignes du mémorial, les pouvoirs publics ont décidé de poursuivre la procédure comme ils l'avaient prévu au départ et d'organiser un nouveau concours pour le mémorial.

¹ Goldberger, 2004, p. 159

² *Figure 10*

³ Goldberg, dans Mollenkopf, 2005, p. 128

⁴ Sagalyn, dans Mollenkopf, p. 50-51

- Concours pour le mémorial

Le conseil des familles des victimes de la LMDC avait travaillé depuis l'hiver 2001-2002 à la rédaction d'un programme général pour le mémorial, présenté au public lors du forum « Listening to the City », en juillet 2002. Ce programme a été modifié et complété par un cahier des charges précis au cours de l'automne 2002. Une audition publique consacrée au mémorial s'est tenue en décembre de la même année, puis un jury a été sélectionné, composé principalement d'architectes, d'artistes et de critiques d'art et d'un représentant des familles des victimes. Le concours était ouvert à tous et il a connu un succès remarquable puisque 5201 propositions ont été déposées avant la date limite du 30 juin 2003. Le jury a mis quatre mois à évaluer toutes ces propositions et a sélectionné huit finalistes. Comme aucune de ces huit propositions ne suscitait un enthousiasme particulier auprès des critiques et du public, le jury a travaillé avec chacun des finalistes pendant deux mois pour leur faire améliorer leur design. C'est finalement le projet d'un jeune architecte inconnu, Michael Arad, qui l'a emporté en décembre 2003.¹

Intitulé « Reflecting Absence », ce design avait pour élément central deux fontaines en creux (ou en puits), correspondant aux empreintes des deux tours, au centre d'une grande place garnie de bouquets d'arbres.² L'eau coulerait le long des parois de ces deux puits jusque dans des bassins situés au niveau du socle rocheux. En sous-sol, le mémorial abriterait des galeries, accessibles par deux grandes rampes, dans lesquelles les visiteurs pourraient se recueillir. Les parois des puits seraient en verre et le jour pénétrerait dans ces galeries à travers le rideau d'eau des fontaines.

Ce projet n'était pas compatible avec le plan du site de Libeskind. Celui-ci prévoyait notamment que toute la partie sud-ouest du site soit abaissée au dessous du niveau de la rue, tandis que dans le projet de Michael Arad seules les fontaines étaient en creux. En fait, les membres du jury pour le mémorial, qui n'avaient pas participé à la sélection du plan pour le site et n'étaient pas tous convaincus de ses mérites, avaient ouvertement encouragé les candidats à ne pas tenir compte du plan du site. Après quelques rencontres houleuses entre Arad et Libeskind, ce dernier a néanmoins accepté d'apporter son soutien au projet de

¹ Goldberger, 2004, chapitres 14-15

² *Figure 12*

mémorial, ce qui a évité que les incohérences du processus d'élaboration du projet ne ressortent de façon trop criante.

4.1.6. Évolution du projet pour le site

- Conflits relatifs à la « Tour de la liberté »

Daniel Libeskind pensait que sa victoire dans le concours relatif au site lui donnerait la possibilité de dessiner la Tour de la Liberté, l'un des éléments-clés de son projet. Mais dès le mois de mai 2003, il s'est heurté au refus de Larry Silverstein. Bien qu'il ait tenu des propos élogieux sur le plan de Libeskind, Silverstein n'avait jamais envisagé de faire dessiner les tours de bureaux du site par ce dernier. En réalité, il travaillait depuis septembre 2001 à la reconstruction des tours avec son architecte favori, David Childs, du cabinet Skidmore, Owings and Merrill. Sachant qu'il n'avait pas d'expérience dans la réalisation de gratte-ciel, Libeskind a proposé de collaborer avec Childs pour la réalisation de la Tour de la Liberté et le gouverneur est intervenu pour contraindre Silverstein et Childs à accepter cette option. Mais Libeskind et Childs avaient des idées trop différentes et déjà bien arrêtées sur la tour qu'ils voulaient construire. C'est finalement Childs qui a dessiné la tour et Libeskind n'a obtenu que quelques modifications cosmétiques qu'il jugeait nécessaires au respect des principes de son plan de site, notamment la flèche asymétrique évoquant la Statue de la Liberté et la hauteur symbolique de 1776 pieds. Le résultat de ce processus de collaboration forcée, révélé au public en janvier 2004, a été perçu par les critiques comme un hybride peu convainquant sur le plan esthétique.¹

- Conflits relatifs au mémorial et aux bâtiments à usage culturel

D'autres controverses ont accompagné la mise au point du projet de mémorial. Un premier conflit a opposé Michael Arad et la Port Authority sur l'agencement entre le

¹ (Goldberger 2004, p. 200). Cette guerre d'architectes a été suivie d'une autre péripétie. En avril 2005, le design de la tour a dû être revu en profondeur en raison du refus de la commission de sécurité de la police municipale d'approuver les plans. La nouvelle version, présentée au public le 29 juin 2005, était beaucoup plus en retrait de la rue, pour protéger la tour d'une attaque au camion piégé et la façade de verre était remplacée jusqu'à une hauteur de 60 mètres par un socle de béton recouvert de panneaux de métal. Cette modification du design de la tour n'a pas contribué à améliorer son esthétique et elle a causé un retard conséquent dans sa construction. (Dunlap and Collins, 2005)

mémorial et les équipements souterrains que la Port Authority devait reconstruire sur le site. Un autre conflit est survenu quand la LMDC a tenté d'imposer des modifications du design du mémorial afin d'améliorer les conditions de sécurité dans les galeries souterraines.¹ Le conflit le plus important a opposé les concepteurs du mémorial et la Port Authority aux associations de familles des victimes et aux associations pour la préservation des monuments historiques. Les infrastructures souterraines du site, avaient été dessinées de telle façon que certains éléments débordaient sur les empreintes des tours, marquées par les restes des attaches métalliques dans la roche. Les familles des victimes voulaient absolument que ces empreintes soient préservées dans leur intégralité et que les visiteurs y aient accès. En mars 2006, une coalition d'associations de familles des victimes et d'associations pour la préservation des monuments historiques a organisé des manifestations et porté plainte en justice contre la Port Authority, pour empêcher le commencement des travaux de construction du mémorial.²

Le projet de Ground Zero prévoyait également la construction de deux bâtiments à usages culturels à proximité du mémorial. En juin, 2004, la LMDC a sélectionné quatre institutions pour occuper deux bâtiments prévus sur le site. Il s'agissait de deux compagnies de théâtre, le Joyce Theater et le Signature Theater, d'un musée du dessin et d'une institution appelée International Freedom Center qui prévoyait d'organiser des expositions sur des thèmes historiques liés à l'idée de liberté. En octobre de la même année deux cabinets d'architectes ont été choisis pour construire ces bâtiments. Mais en juin 2005, un certain nombre d'organisations de familles des victimes ont lancé une campagne d'opposition à l'International Freedom Center. Les concepteurs de ce musée proposaient de réaliser des expositions sur des thèmes tels que le mouvement anti-esclavagiste et la lutte pour la démocratie dans différentes parties du monde. Certains membres des familles des victimes considéraient ces sujets comme trop éloignés de l'histoire des attentats du 11 septembre et craignaient que le Freedom Center ne soit récupéré à des fins de promotion d'une idéologie des droits de l'homme « anti-américaine ». La polémique s'est poursuivie jusqu'à ce que le gouverneur Pataki décide en septembre 2005 d'abandonner complètement le projet d'International Freedom Center.³

En mai 2006, le coût du mémorial ne cessant d'augmenter, le gouverneur a nommé un comité pour trouver des solutions afin de ramener le coût du mémorial à \$500 millions. La meilleure solution proposée par les architectes du projet consistait à renoncer à construire trois

¹ Hagan, 2006. entretien avec Max Bond, .mars 2007

² Coalition of 9/11 Families, www.coalitionof911families.org

³ Topousis, 2005

des quatre galeries souterraines qui devaient longer chaque côté des fontaines encaissées et à exposer la liste des noms des victimes à l'extérieur du monument, ce qui diminuerait beaucoup le nombre de visiteurs dans la partie souterraine du mémorial et simplifierait donc les questions de sécurité. La réduction du nombre de galeries constituait une économie importante. En outre, elle permettrait de dégager les empreintes des deux tours, en déplaçant certains équipements qui jusqu'alors devaient être placés plus profondément en sous-sol. Cette modification offrait donc une solution à deux problèmes simultanés : le coût du mémorial et le problème de la préservation des empreintes. L'ensemble des parties en présence se sont ralliées à cette solution : les familles des victimes (qui ont abandonné leurs poursuites judiciaires), les architectes de l'association New York New Visions, la LMDC, Michael Arad et même la Port Authority qui a accepté de prendre à sa charge les éléments d'infrastructure qui avaient gonflé le coût du mémorial. Une autre révision du projet a émergé lors de cette crise : l'idée de redessiner le bâtiment initialement destiné à abriter le Freedom Center, de le déplacer et de l'intégrer au mémorial auquel il servirait de hall d'entrée de centre d'accueil et d'orientation.¹

- Renégociation du bail entre la Port Authority et Larry Silverstein

Après s'être battu pour imposer son architecte pour dessiner la Tour de la Liberté, Silverstein a finalement dû abandonner le contrôle de ce gratte-ciel, dans le cadre d'une renégociation du bail entre Silverstein Properties et la Port Authority. Au départ, la Port Authority avait choisi de ne pas renégocier le bail, pour imposer plus facilement son programme, pour obtenir une indemnité d'assurance maximale et parce qu'il lui serait difficile de trouver un autre promoteur susceptible de braver les foudres de l'opinion publique. Mais à mesure que la question du montant des indemnités d'assurances se réglait, il apparaissait de plus en plus clairement que Silverstein n'aurait pas les moyens financiers de reconstruire les quatre tours prévues à lui tout seul.² Silverstein a perdu un de ses procès en avril 2004, mais il en a gagné un autre en décembre ce qui a porté le montant de l'indemnité globale à \$ 4,5 milliards.³ Cependant, le coût de la Tour de la Liberté, estimé à plus d'\$ 1,5 milliards en 2004, ne cessait d'augmenter. Silverstein prétendait qu'il pourrait obtenir les crédits nécessaires à la construction des autres tours au fur et à mesure, en donnant les tours déjà

¹ Entretien avec Max Bond, mars 2007

² Sagalyn, dans Mollenkopf, 2005, p. 61

³ Bagli, 2004 ; Bagli, 2007.

construites comme garanties pour le financement des suivantes. Mais en même temps, il réclamait au gouverneur des Liberty Bonds, bons d'emprunt détaxés et garantis par l'État.¹

À l'automne 2005, la Port Authority et le gouverneur ont finalement décidé que le temps était venu de revoir les termes du bail. Les négociations ont été ponctuées par des attaques dans la presse de la part des deux parties (avec le maire, en franc-tireur, qui a déclaré à plusieurs reprises qu'il serait plus efficace de confier la reconstruction de certaines parcelles du site à d'autres promoteurs).² Un premier accord de principe a été trouvé en avril 2006, puis un second plus détaillé en septembre de la même année. Selon les termes de cet accord, Silverstein ne serait plus responsable que de la construction des trois tours situées le long de Chambers Street, c'est-à-dire sur le côté est du site, tandis que la Port Authority prenait la responsabilité de la réalisation de la Freedom Tower et de la cinquième tour, située à l'emplacement du Deutsche Bank Building. Sur l'insistance du maire, la Port Authority a même donné son accord de principe pour que cette cinquième parcelle soit utilisée en partie pour des logements, si le marché immobilier s'y prêtait mieux au moment voulu. En échange, Silverstein a obtenu des liberty bonds et l'engagement des pouvoirs publics de louer des bureaux dans ses tours.

- Réalisation des plans pour la gare et les autres tours de bureaux

En dépit de toutes ces controverses, certains éléments du projet ont été accueillis positivement par les différentes parties prenantes. Prenant acte de la demande du public de donner plus d'importance à l'excellence architecturale, la Port Authority a pris soin de sélectionner pour le design de la gare PATH un architecte star, en la personne de Santiago Calatrava, ingénieur ayant réalisé des projets similaires salués par la critique. Le design du hall principal de cette gare a été révélé au public en 2004 et a été bien accueilli par la presse. De la même façon, Larry Silverstein a embauché trois architectes parmi les plus célèbres du monde : Norman Foster, Richard Rogers et Fumihiko Maki pour les autres tours du site, et leurs modèles, révélés au public en juin 2006, ont été bien reçus.³

Après la pose purement symbolique de la première pierre de la Tour de la liberté en juillet 2004, les travaux de construction de la Tour et du mémorial ont commencé réellement au cours de l'été 2006. En 2008, le projet de Ground Zero était fort différent du plan de

¹ Lombino, 2005

² Lombino, 2006.

³ Colford, 2006; *Figure 12*

Daniel Libeskind, mais il présentait une intéressante juxtaposition de bâtiments dessinés par toute une série d'architectes talentueux. Cependant, les sources de financement des différents éléments du projet n'étaient toujours pas identifiées et il n'était pas certain que la demande d'espaces de bureaux nécessaires à la rentabilisation de tous ces gratte-ciel se matérialise à court terme.

4.1.7. Autres projets de revitalisation de Lower Manhattan

La planification de la reconstruction du site de Ground Zero s'inscrivait dans une stratégie plus large de revitalisation de Lower Manhattan, mettant en jeu \$20 milliards de fonds fédéraux. Les craintes relatives à l'impact économique des attentats pour New York et pour Lower Manhattan se sont révélées infondées. À court terme, la plupart des entreprises dont les bureaux avaient été détruits ou endommagés ont retrouvé de nouveaux locaux relativement facilement dans d'autres lieux. La plupart sont restées dans Manhattan, même si une partie d'entre elles s'est déplacée vers Midtown. À moyen terme, la croissance économique a repris dès 2003, à New York comme dans l'ensemble du pays. Le marché immobilier de bureaux de Downtown a mis un peu plus longtemps à se rétablir que celui de Midtown, mais cela tient sans doute au fait que Downtown occupe depuis longtemps une position secondaire par rapport à Midtown. À partir de 2004-05, la construction de bureaux dans Downtown a repris elle-aussi.¹ Les Liberty Bonds ont certainement stimulé ce boom de l'immobilier de bureaux. Par ailleurs, le programme de rétention des habitants de la LMDC a également provoqué une forte augmentation des constructions d'immeubles résidentiels et une forte croissance de la population. L'abandon du quartier par ses résidents ne s'est donc pas produit.

En dépit de leur succès aux yeux des pouvoirs publics et des décideurs économiques, ces programmes de subvention ont fait l'objet de critiques sévères de la part d'associations telles que le Labor Community Advocacy Network, Good Jobs New York, Rebuild with a Spotlight on the Poor. Ces critiques faisaient valoir que ces programmes, conçus en partenariat avec les élites économiques de la ville, bénéficiaient en priorité à des entreprises et à des promoteurs déjà très bien servis.² Les Liberty Bonds ont servi à financer des projets de construction de bureaux dans Midtown, qui était pourtant déjà en période de boom, ou

¹ Cuzzo, 2006.

² Labor Community Advocacy Network. 2003. Good Jobs New York, 2002, 2004

d'immeubles résidentiels dont les appartements étaient inabordables pour l'immense majorité des New-yorkais. Concernant les crédits d'impôts et autres subventions accordés aux entreprises, les premières à en bénéficier ont été les grandes entreprises de services. Les habitants et les petites entreprises de Lower Manhattan ont eu beaucoup plus de mal que les promoteurs à attirer l'attention des pouvoirs publics sur les problèmes qu'ils rencontraient après les attentats. Ainsi, presque tous les ateliers textiles de Chinatown ont dû fermer définitivement et beaucoup n'ont pas pu obtenir de compensations financières.¹

En réponse aux critiques des associations, la LMDC s'est finalement résolue à mettre de côté \$50 millions pour subventionner la construction de logements à loyer abordable dans Lower Manhattan, en 2002. Cependant, le déblocage de cette somme a mis très longtemps à se concrétiser. En juillet 2003, la LMDC a également organisé une série de forums dans différents quartiers de Lower Manhattan (notamment Fulton Street et Chinatown) afin d'étudier les moyens de les revitaliser. Mais là encore, pendant longtemps ces consultations ponctuelles n'ont pas été suivies de décisions concrètes. La municipalité a, elle aussi, mis au point un plan de revitalisation de Lower Manhattan qu'elle a rendu public en décembre 2002, mais qui s'est limité concrètement à l'amélioration de certains espaces verts de la zone.

La société civile s'est mobilisée plusieurs fois avec succès contre des tentatives de promoteurs immobiliers de détourner les fonds publics à leur profit. Lors des premiers forums sur l'avenir du site, l'idée avait émergé d'abaisser la voie rapide de West Street (aussi appelée Route 9A) qui borde Ground Zero à l'ouest, afin de mieux relier Battery Park City au reste de Lower Manhattan et d'isoler le mémorial du trafic routier. Cette proposition était soutenue avec la plus grande ardeur par la société propriétaire du World Financial Center, Brookfield Properties. Les habitants de Battery Park City, quant à eux, se sont rendu compte que ce projet nécessiterait des travaux d'excavation importants et ont décidé que le programme de travaux pour leur quartier étant déjà très chargé, le jeu n'en valait pas la chandelle. Ils ont donc milité pour l'abandon de ce projet, et comme des grands propriétaires de terrains situés en face des emplacements où devaient déboucher le tunnel s'y sont aussi opposés, ils ont obtenu gain de cause.²

La construction d'une nouvelle ligne ferroviaire reliant directement Lower Manhattan à l'aéroport JFK et aux banlieues de Long Island, autre projet cher aux promoteurs de Lower Manhattan, n'a pas abouti. Cette proposition aurait permis au quartier d'affaires de Downtown d'améliorer sa compétitivité par rapport à Midtown. L'idée a été reprise par la

¹ Chin, dans Foner, 2004, p. 184

² Réunion du *community board* n°1, juillet 2004; entretien avec Paul Goldstein, 7 juillet 04

municipalité dans son propre plan de Lower Manhattan, révélé au public en décembre 2002. Elle a également obtenu le soutien du gouverneur Pataki qui a même proposé au début de 2004 d'utiliser les fonds restants de la LMDC (\$1,2 milliards sur les 3 qui lui avaient été attribués au départ) pour financer une partie de la construction de cette nouvelle ligne.¹ Mais les habitants de Lower Manhattan et la plupart des autres commentateurs étaient conscients que cette nouvelle ligne dont le coût était estimé à près de \$6 milliards ne bénéficierait qu'à une minorité d'usagers, hommes d'affaires internationaux et habitants de Long Island travaillant dans le quartier d'affaires. En mars 2004, la Civic Alliance a organisé un forum baptisé « Beyond 16 Acres », au cours duquel les participants recevaient des jetons symbolisant les fonds restants de la LMDC et étaient invités à les répartir comme bon leur semblait entre différentes catégories de dépenses. Les participants à ce forum ont attribué 39% des fonds au logement, 23% au développement économique local, 17% aux services publics, 15% aux arts et à la culture et seulement 6% à la nouvelle ligne ferroviaire. Suite à ce forum et à l'opposition de nombreuses autres catégories d'acteurs, le gouverneur a renoncé à consacrer les fonds de la LMDC à ce projet.

4.1.8. Impact de la société civile sur le projet

- Impact de la société civile

La mobilisation de citoyens autour du projet de Ground Zero a eu un impact significatif sur le plan finalement adopté. L'inclusion dans le programme de reconstruction du site d'un monument à la mémoire des victimes des attentats s'est imposée d'emblée à toutes les parties prenantes. La pression de la société civile a également contribué à la décision d'incorporer des bâtiments à usage culturel dans le programme. Elle a par ailleurs joué un rôle déterminant dans la définition de la forme prise par ce mémorial. Ce sont les familles des victimes qui ont rédigé le programme du concours pour le mémorial, le concours lui-même a été ouvert à l'ensemble du public et le projet gagnant a été sélectionné par un jury indépendant plutôt que par les élus. Par la suite, les familles de victimes ont été fortement impliquées dans la mise en œuvre du projet de mémorial.

Le travail de mobilisation, de réflexion et de dialogue public accompli par la société civile a également contraint la Port Authority et Larry Silverstein à consentir à une réduction

¹ Goldberg, dans Mollenkopf, 2005, p. 133

modeste de la quantité de bureaux prévus sur le site et à prêter une attention particulière à la qualité architecturale des différentes composantes du projet, ce qui s'est traduit par la sélection d'architectes renommés pour la conception de différents éléments du projet.

- Limites

Néanmoins, la mobilisation de la société civile n'est pas parvenue à inverser les priorités des pouvoirs publics, c'est-à-dire à faire passer l'enjeu symbolique de commémoration des attentats et de la mémoire des victimes avant les préoccupations économiques et budgétaires. Le rejet des plans préliminaires de la Port Authority lors du forum « Listening to the City » n'a pas abouti à une renégociation du bail qui liait la Port Authority à Larry Silverstein, ni à une modification conséquente du programme de construction de bureaux sur le site. En conséquence, presque tous les projets proposés lors du concours avaient pour élément central d'énormes gratte-ciel. En outre, les pouvoirs publics ont persévéré dans leur stratégie consistant à concevoir un plan du site avant d'envisager la forme que prendrait le mémorial. En conséquence, les principaux éléments distinctifs du projet de Daniel Libeskind (le mémorial en creux, la tour asymétrique évoquant la Statue de la Liberté) ont disparu par la suite, de sorte qu'il ne subsistait plus de son projet que le plan de masse, dont beaucoup de commentateurs ont noté qu'il était très similaire à l'un des six projets préliminaires proposé par la Port Authority.¹ En fin de compte, le concours d'architecture pour le site a principalement servi à détourner l'attention du public du fait que le programme de construction de bureaux n'avait pas vraiment changé. En outre, les bâtiments à usage culturel ont été placés au dernier rang des priorités des pouvoirs publics : l'un des deux bâtiments prévus a finalement été intégré au mémorial et considérablement réduit en taille et le second n'avait toujours pas de plan de financement en vue au début de 2009.

Enfin, il faut noter que l'engagement de la LMDC en faveur d'une réduction de la quantité de bureaux à reconstruire sur le site n'était pas seulement lié à la pression de la société civile, mais également à l'influence de l'équipe municipale de M. Bloomberg et d'une partie des élites économiques. Certains voulaient encourager le développement du West Side ; d'autres craignaient que la construction d'une quantité trop importante de bureaux sur Ground Zero n'ait un impact négatif sur les loyers dans le reste de Lower Manhattan. La modeste

¹ Pogrebin, 2004; Nobel, 2004

victoire de la société civile au sujet de la quantité de bureaux était donc contingente à un conflit inter-élites sur ce point.

4.2. Projet des Hudson Yards dans le West Side de Manhattan

Figure 14 : Vue aérienne du dépôt des Hudson Yards



Source : newpennstation.org

Notes : le projet vise le dépôt et toute la zone située au nord (à gauche sur la photo)

On distingue sur cette photo le Javits Convention center (les cubes sombres au nord de la photo). L'immeuble au toit rond dans l'axe des voies est le stade de Madison Square Garden, qui se trouve au-dessus de Penn Station. A l'arrière plan, les gratte-ciel de Midtown.

Figure 15 : Photo satellite du West Side



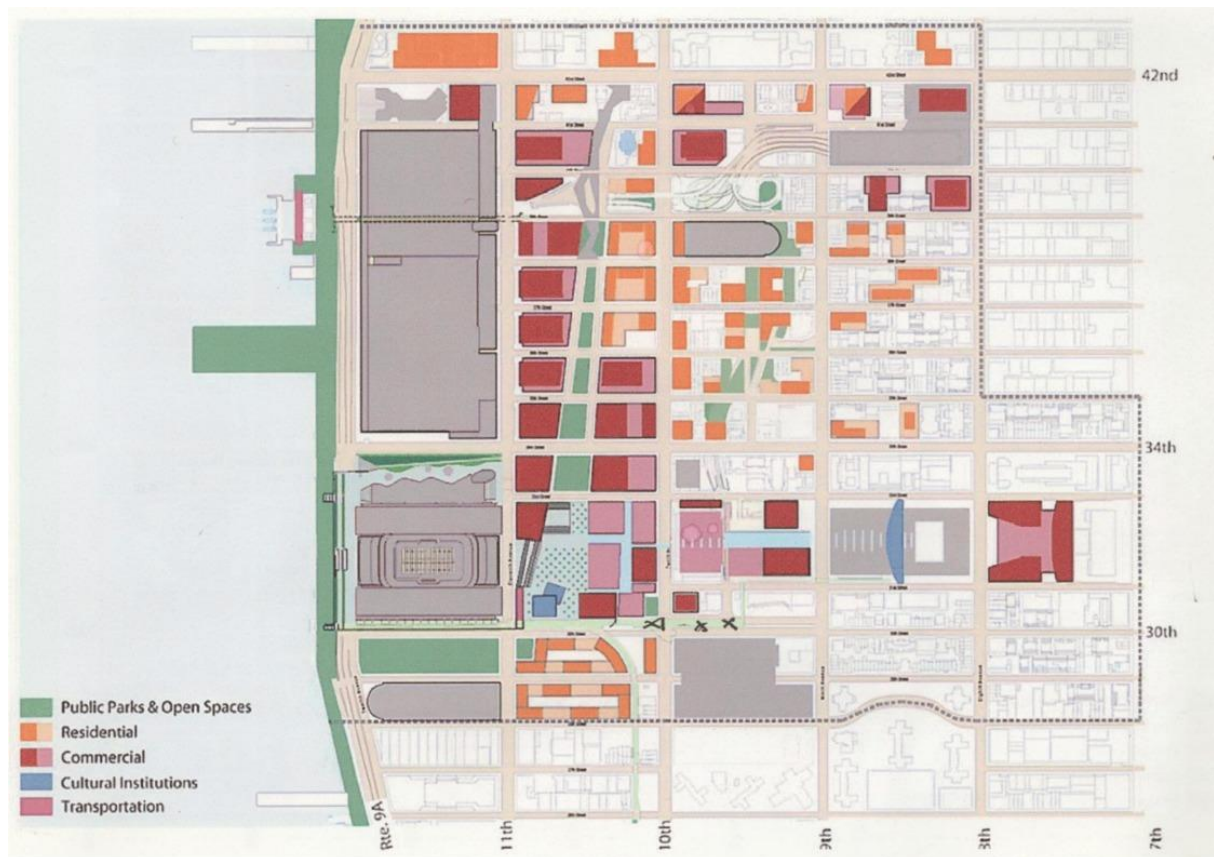
Source : nyc.gov

Figure 16 : Projet du Department of City Planning pour les Hudson Yards



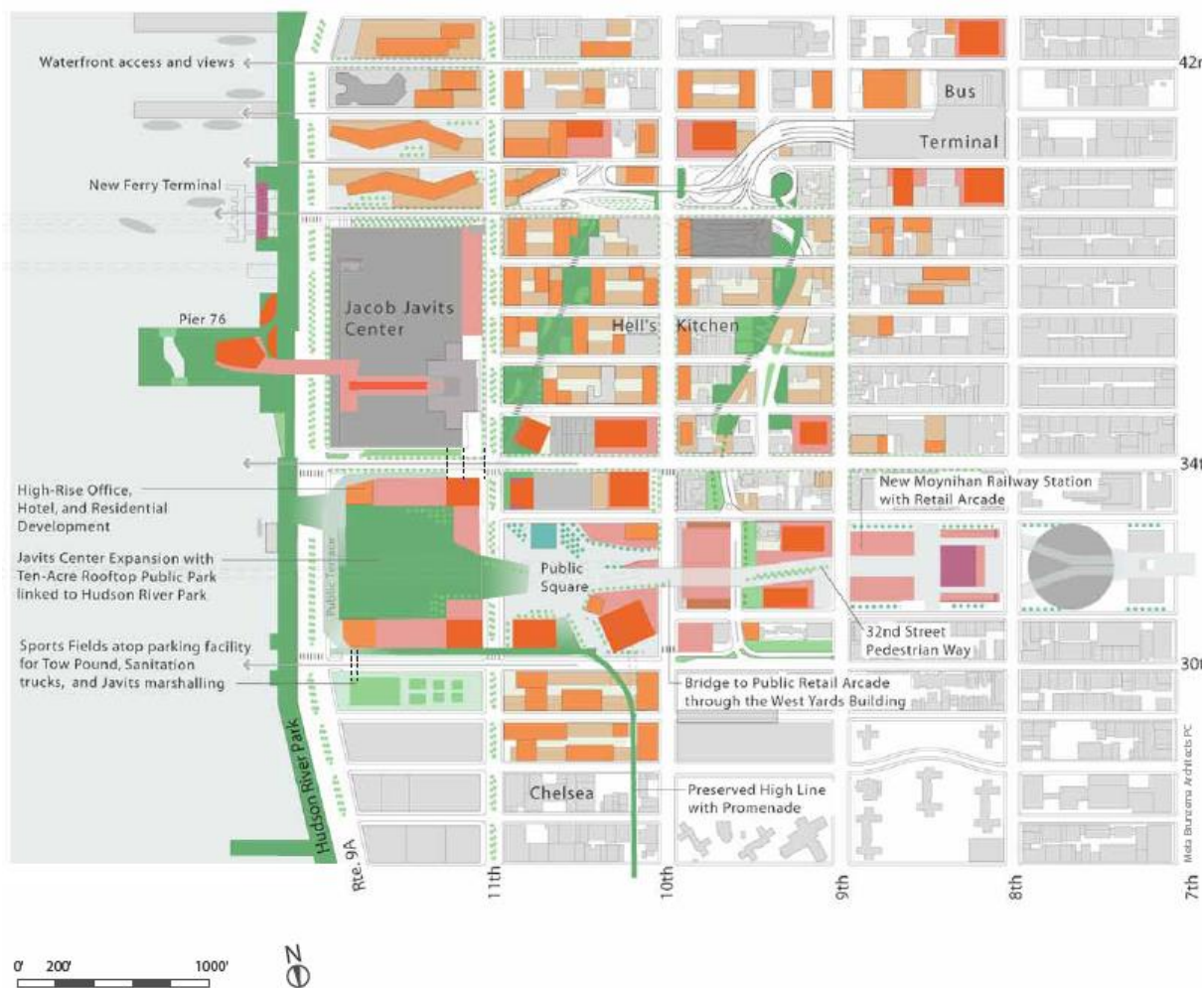
Source : *The New York Times* / Department of City Planning

Figure 17: Plan du DCP pour les Hudson Yards



Source: HKNA / DCP

Figure 18 : Plan de la Hell's Kitchen Neighborhood Association pour le West Side



LEGEND

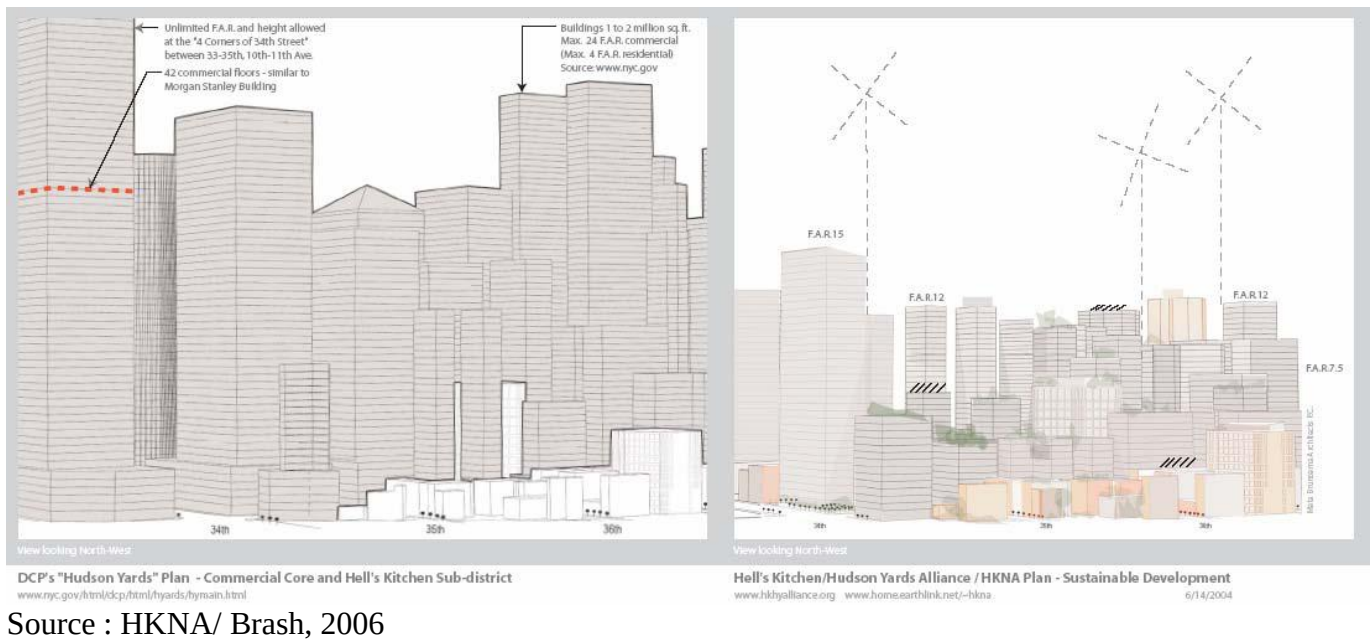
- Public Parks & Recreational Spaces
- Predominantly Residential
- Predominantly Commercial
- Public Spaces & Cultural Institutions
- Transportation



FIGURE 3
PLAN FOR HELL'S KITCHEN /HUDSON YARDS
09/12/04

Source: HKNA

Figure 19 : Comparaison entre les densités des plans du DCP et de la HKNA



Source : HKNA/ Brash, 2006

Figure 20 : Manifestation organisée par les syndicats en soutien au projet



Source : westsidestadium.com/Brash, 2006

Tableau 4 : Programme du projet des Hudson Yards

- Modifications du Plan de zonage de 56 pâtés de maison pour permettre la construction de . 2,4 millions m² de bureaux
- . 13.600 logements, dont 3400 abordables (19%) (le plan pour le logement abordable a été ajouté en décembre 2004)
- un Stade de 80,000 places construit au-dessus d'une partie du dépôt : (coût public : \$600 millions ; privé : \$800 millions)
- extension du Javits Convention Center au Nord (coût public : \$700 m)
- extension de la ligne 7 du métro, (coût : \$2 milliards)
- un nouvel espace ouvert / promenade (Hudson Boulevard) + autres infrastructures publiques (coût public : \$1 milliard)
- investissement public total : \$4.3 milliards ;
- recettes fiscales estimées en 2035 : \$60 milliards
- déplacements directs prévus (pour la construction du Hudson Boulevard et d'autres infrastructures publiques : 340 entreprises employant entre 1200 et 4200 salariés ; de 85 logements + un foyer pour les familles sans domicile fixe abritant au moins 290 personnes.

Sources : DCP : http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/hyards/financing_for_cpc.pdf
Empire State Development Corporation, 2004, p. 5.44

Tableau 5 : Principaux acteurs impliqués dans le projet du West Side

- pouvoirs publics et partenaires privés:

Michael Bloomberg : maire de New York

Daniel Doctoroff : adjoint au maire chargé du développement économique et de l'aménagement urbain et fondateur de l'association NYC 2012

Department of City Planning

Metropolitan Transportation Authority

New York Jets (propriétaire Woody Johnson, PDG, Jay Cross)

NYC2012: association responsable du projet de candidature de New York aux jeux olympiques (financée par des donations d'entreprises)

George Pataki : gouverneur de New York

Sheldon Silver: porte-parole de l'assemblée d'État

Joseph Bruno : porte parole du sénat d'État

Gifford Miller: porte-parole du conseil municipal

Christine Quinn: conseillère municipale

Richard Gottfried: député à l'assemblée d'État

Tom Duane: sénateur d'État

Virginia Fields: présidente du *borough* de Manhattan

- Associations et groupes d'intérêts:

. Associations opposées au projet

community board n°4

Hell's Kitchen Neighborhood Association (HKNA) : association de quartier

Hell's Kitchen Hudson Yards Alliance (HKHYA) : regroupement d'associations opposées au stade du West Side

Housing Conservation Coordinators : association de quartier spécialisée dans le conseil aux locataires

New York Association for Better Choices : regroupement d'opposants au projet de stade, financé par James Dolan, PDG de la société Cablevision

Regional Plan Association : Association civique d'urbanisme

. Associations soutenant le projet

westsidestadium.org : groupe d'habitants et de commerçants du quartier partisans du projet municipal

Hudson Yards Coalition : Organisation fondée par la municipalité et les New York Jets pour rassembler les partisans du projet de stade

Syndicats (du bâtiment, de l'hôtellerie, du textile, de musiciens)

Tableau 6 : Chronologie du processus de planification du West Side	
1984	Projet de modification du Plan de zonage
1989	Plan de la MTA pour les Hudson Yards
1994	Projet de création d'un stade de baseball pour les New York Yankees
1996	Création de l'association NYC2008, rebaptisée deux ans plus tard NYC 2012
1999 janvier juin	Projet de centre de sports et de conventions sur les Hudson Yards Conférence participative de la Hell's Kitchen Neighborhood Association
2000 janvier été septembre	Projet de modification du zonage pour Midtown West Rapport du Groupe des 35 NYC2012 dévoile son plan pour un X olympique
2001 août décembre	NYC2012 publie « Hudson Yards : a Proposal for the West Side Rail Yards » Le Department of City Planning (DCP) publie : « Far West Midtown : a Framework for Development »
2002 novembre	Design + Urbanism et HKNA publient : <i>Hell's Kitchen South: Developing Strategies</i> Présentation publique de l'analyse du site et de la feuille de route du Department of City Planning
2003 février printemps	Réunion publique « Hudson Yards Masterplan: Preferred Direction » Manifestations de soutien et d'opposition Economic study
2004 février-avril	Séries de publications de la Regional Plan Association

21 juin	Procédure ULURP enclenchée
13 juillet	Présentation du DCP devant la <i>community board</i> 4
3 août	Audition publique du <i>community board</i> n°4
13 septembre	Audition publique de la présidente du <i>borough</i>
15 et 21 sept.	Réunions du <i>borough board</i>
23 septembre	Audition publique organisée de la City Planning Commission
décembre	Audition publique du conseil municipal sur les changements du zonage Audition publique de l'Empire State Development Corporation sur le stade
21 décembre	Audition publique de la commission des finances du conseil municipal sur le financement du projet
2005	
février-mars	La société Cablevision offre à la MTA d'acheter les droits de construire sur le dépôt . S'ensuivent des enchères publiques entre Cablevision et les New York Jets
6 juin	S. Silver et la Public Authorities Control Board refusent d'approuver le projet de stade en l'état
juillet	Le Comité International Olympique sélectionne Londres pour accueillir les jeux olympiques de 2012
2006	
septembre	Accord entre la MTA et la municipalité sur la marche à suivre pour développer le dépôt ferroviaire
décembre	Les bons municipaux pour le financement de la ligne 7 du métro sont émis
2007	
mai	Début du nouveau concours d'urbanisme entre promoteurs pour l'aménagement du dépôt des Hudson Yards
décembre	Les plans d'expansion du Javits sont abandonnés
2008	
mars	Le promoteur Tishman Speyer gagne le concours pour l'aménagement du dépôt
mai	Le projet tombe à l'eau, du fait de la situation économique

4.2.1. Occupation des sols dans le West Side et dans Hell's Kitchen South

Au XIX^{ème} siècle le West Side s'est développé avec l'expansion du port et la construction de la gare de fret du Lower West Side, qui s'est déplacée vers le nord à plusieurs reprises. Entre les quais et les voies ferrées traversant tout le quartier du nord au sud se sont établis toutes sortes d'entrepôts et de sites de production tels que des abattoirs, des scieries, des distilleries ainsi que des logements pour les dockers et les ouvriers travaillant dans le quartier. Des immeubles en brique de quatre étages (*tenements*) abritaient les ouvriers, souvent récemment arrivés aux États-Unis, dans des conditions d'hygiène et de salubrité très dégradées. Les gangs ethniques étaient nombreux. Le nom de Hell's Kitchen, la cuisine de l'enfer, donné à la partie nord du West Side, illustre bien à la fois le débordement d'activité qui caractérisait le quartier et la dureté des conditions de vie qui y régnaient.¹

L'évolution de l'occupation des sols du West Side a été conditionnée par les mutations des infrastructures de transport : fermeture de la ligne de fret, construction de Penn Station, multiples projets autoroutiers et déplacement du port. Tous ces projets ont causé la démolition de nombreux logements et le départ des activités industrielles.² Dans la partie sud (Chelsea) et la partie nord (Clinton/Hell's Kitchen³) du West Side, relativement épargnées par les infrastructures routières, les immeubles résidentiels ont pris la place des usines, de sorte que ces deux quartiers sont désormais principalement résidentiels. La zone délimitée par la 8^{ème} avenue à l'est, l'Hudson, à l'ouest, la 28^{ème} rue au sud et la 42^{ème} rue au nord, a quant à elle perdu la plus grande partie de sa population du fait de la multiplication des infrastructures de transports. Cette zone, que les résidents du quartier appellent Hell's Kitchen South, a fait l'objet d'un projet d'aménagement municipal au début des années 2000.⁴

Au centre de cette zone se trouve le dépôt ferroviaire des Hudson Yards qui a donné son nom au plan de la municipalité.⁵ Ce dépôt occupe les pâtés de maison situés entre la 10^{ème}

¹ Conard et Smiley, 2002. La comédie musicale West Side Story met en scène les luttes entre gangs de jeunes de ce quartier.

² Outre les infrastructures décrites plus bas, Schwartz (1993, p.230) mentionne qu'un projet de voie rapide transversale pour Mid-Manhattan, a causé l'expulsion de nombreuses entreprises de Chelsea, avant d'être finalement abandonné.

³ En 1959, le nom officiel du quartier a été changé de Hell's Kitchen en Clinton, dans un effort pour démarquer le quartier des images de lieu insalubre et dangereux associées au nom de Hell's Kitchen. Mais l'appellation Hell's Kitchen continue d'être utilisée par ceux qui revendiquent l'héritage populaire de leur quartier. Cf. Greenwell, n.d.

⁴ L'appellation Hell's Kitchen South est bien entendu destinée à marquer l'idée que cette zone fait partie intégrante de Hell's Kitchen. Les pouvoirs publics et les acteurs économiques désignent la zone sous d'autres appellations : Midtown West, Far West Side, ou Hudson Yards District

⁵ Figures 14 et 15

et la 12^{ème} avenue, la 29^{ème} et la 33^{ème} rue. Il sert à entreposer dans la journée les trains de la Long Island Rail Road desservant Penn Station. Il a été abaissé au-dessous du niveau des rues en 1934, et l'un des éléments du plan de la municipalité pour le quartier consistait à construire au-dessus de ces voies, de la même façon que les voies de Grand Central Station avaient été recouvertes par Park Avenue au début du vingtième siècle. Le Lincoln Tunnel émerge au niveau de la 10^{ème} avenue et de la 39^{ème} rue. La première percée date de 1937, mais le tunnel a été agrandi plusieurs fois entre les années 1950 et 1970, et ses voies d'accès traversent les pâtés de maison délimités par la 9^{ème} et la 10^{ème} avenue, jusqu'à la 34^{ème} rue. Au coin de la 8^{ème} avenue et de la 42^{ème} rue se trouve la gare routière de la Port Authority, construite en 1950 et rénovée en 1981. Les voies d'accès à cette gare routière traversent les pâtés de maison situés entre la 9^{ème} et la 11^{ème} avenue et la 39^{ème} et la 41^{ème} rue. Les pâtés de maison situés entre la 10^{ème} et la 11^{ème} avenue sont également traversés par une ligne ferroviaire désaffectée. Une avenue à six voies longe l'Hudson, et remplace l'autoroute aérienne démolie après l'effondrement d'un tronçon en 1973.¹

Dans les interstices de ce dédale se dressent des bâtiments dont les usages sont très divers. Le long de la 34^{ème} rue et de la 42^{ème} rue un certain nombre d'immeubles de bureaux sont déjà présents. Les immeubles résidentiels se concentrent le long de la 9^{ème} avenue et dans les pâtés de maisons situés entre la 9^{ème} et la 10^{ème} avenue, autour des voies d'accès au Lincoln Tunnel. Deux zones distinctes à usage principalement industriel peuvent être définies. Entre la 8^{ème} et la 9^{ème} avenue se trouve une partie du quartier de la confection (Garment District). Entre la 10^{ème} et la 11^{ème} avenue, une autre zone industrielle abrite des entrepôts, des parkings, des ateliers de réparations automobiles et quantité d'autres entreprises industrielles ou de services. Enfin, dans la partie ouest de la zone, entre la 11^{ème} et la 12^{ème} avenue se trouve le Jacob Javits Convention Center, le plus important centre de congrès de New York. La présence de ce bâtiment témoigne des efforts passés des pouvoirs publics et de promoteurs privés pour encourager l'expansion du quartier d'affaires de Midtown dans le West Side.

4.2.2. Développement du projet des Hudson Yards

Comme nous l'avons vu au chapitre 3, le quartier d'affaires de Midtown s'est d'abord développé dans la partie est de l'île, autour de la 5^{ème} avenue et de Grand Central Station. Mais dès les années 1920, la Regional Plan Association envisageait un quartier d'affaires qui

¹ Department of City Planning, 2004b

s'étendrait de l'East River à l'Hudson.¹ Il a fallu beaucoup d'efforts publics et privés pour concrétiser ce rêve et pour que les gratte-ciel colonisent la moitié ouest industrielle de Midtown : le plan pour Clinton de 1973 et le projet de Westway ont échoué, et le plan pour Times Square ne s'est concrétisé qu'avec beaucoup de retard. Néanmoins, au début des années 2000, la frontière du quartier d'affaires s'était déplacée jusqu'à la 8^{ème} avenue, où elle se heurte désormais à la barrière du Clinton Special District, partie résidentielle du quartier dotée de protections spéciales contre la construction de gratte-ciel. Hormis le quartier de la confection, lui-même en état avancé de colonisation par les bureaux, Hell's Kitchen South est la dernière zone industrielle de la moitié sud de Manhattan. Tous les autres quartiers résidentiels adjacents à Midtown sont déjà très denses. À ce titre, Hell's Kitchen South représente la « dernière frontière » pour les promoteurs immobiliers de Midtown et le terrain occupé par le dépôt ferroviaire des Hudson Yards a déjà fait l'objet de plusieurs projets.

À la fin des années 1980, la société Olympia and York a proposé de déplacer le stade de Madison Square Garden, situé au-dessus de la gare de Pennsylvania Station, vers le dépôt ferroviaire des Hudson Yards et de construire deux nouvelles tours de bureaux à la place de l'ancien stade.² La MTA, propriétaire du dépôt, a elle aussi élaboré un plan pour construire au-dessus des voies à la même époque.³ Ces deux projets ont été abandonnés du fait de la crise immobilière de 1989. Dans les années 1990, le maire Rudolph Giuliani a proposé de construire un nouveau stade pour l'équipe de base-ball des New York Yankees. Mais le projet n'a pas abouti non plus, cette fois-ci à cause de la mésentente entre le maire et le gouverneur qui contrôle la Metropolitan Transportation Authority (MTA), propriétaire du dépôt.⁴

En 1996, un homme d'affaires nommé Daniel Doctoroff a eu l'idée d'organiser la candidature de New York aux jeux olympiques de 2008.⁵ L'aspect le plus important d'une telle candidature ne consiste pas en la préparation du déroulement des épreuves et des événements associés, mais à la mise au point du réseau d'équipements nécessaire à cette compétition : stades et autres installations sportives pour les épreuves, village olympique pour loger les sportifs et leur encadrement, centre de presse, réseau de transports, etc. Derrière l'événement que représentent les jeux se cache donc toujours une série d'opérations immobilières de grande ampleur qui constituent souvent un enjeu plus important que le spectacle lui-même pour la ville qui les accueille.

¹ Fitch, 1993 et Brash, 2006, p. 56

² Brash 2006, p 65-66

³ Regional Plan Association, 2004c, p. 6.

⁴ Brash, 2006 p. 67

⁵ La description chronologique qui suit est principalement fondée sur la thèse de Brash 2006

Étant donnée la nature des enjeux, les premières personnes auxquelles Doctoroff s'est adressé pour promouvoir son projet n'étaient pas des responsables sportifs, mais plutôt des hommes d'affaires et des urbanistes. Il a donc créé une association, initialement nommée NYC2008 avant d'être rebaptisée NYC2012, recruté un urbaniste de renom, Alexander Garvin, professeur à l'université de Yale, puis fait le tour de tous les promoteurs et grands patrons de la ville, à commencer par le président de la New York City Partnership, pour recueillir leur soutien politique et financier. En 1996, la situation économique était favorable et les patrons et promoteurs de la ville ont fait preuve d'un vif intérêt pour ce projet de candidature susceptible d'accélérer la réalisation de projets immobiliers tels que la transformation de Long Island City, dans Queens et celle du West Side de Manhattan.

Interrompue pendant quelques temps à la suite de la décision du Comité International Olympique de reporter la candidature de toute ville américaine aux jeux de 2012, l'activité de l'association a repris en 1998 et celle-ci est parvenue à obtenir le soutien de l'équipe municipale de Rudolph Giuliani. Lors de son discours sur l'état de la ville de janvier 1999, le maire a présenté au public un nouveau projet de complexe sportif et de congrès pour le West Side, cette fois-ci construit par l'équipe de football américain des New York Jets, en vue des jeux olympiques de 2012. L'année suivante, Giuliani a représenté le même projet, assorti de modifications importantes du zonage de tout Hell's Kitchen South, destinées à créer une nouvelle zone d'affaires dans « Midtown West ». Cette fois encore, la proposition du maire reprenait intégralement le travail de l'association NYC2012. Pour desservir le stade et ce nouveau quartier de bureaux, NYC2012 et le Department of City Planning proposaient de prolonger la ligne 7 du métro (qui passe sous la 42^{ème} rue et s'arrête à la 7^{ème} avenue) le long de la 42^{ème} rue puis de la 11^{ème} avenue, jusqu'à la 34^{ème} rue. La construction de cette ligne était considérée comme une condition indispensable au développement de gratte-ciel de bureaux dans la zone industrielle de Hell's Kitchen South.

En 2000, après sept années consécutives de croissance supérieure à 3%, tandis que le taux d'occupation des espaces de bureaux dans Manhattan se trouvait à un niveau record, le sénateur fédéral Charles Schumer a réuni un groupe composé principalement de promoteurs immobiliers, mais aussi d'universitaires, de représentants de la société civile et des syndicats du bâtiment, afin de mettre au point une stratégie pour soutenir la création de bureaux dans la ville. Ce groupe, baptisé Groupe des 35, a élaboré un rapport prévoyant une augmentation importante de la demande d'espaces de bureaux dans les années à venir et préconisant des modifications du plan de zonage municipal destinées à permettre la création de trois nouveaux quartiers d'affaires secondaires dans des zones auparavant consacrées aux activités

industrielles : le quartier de Long Island City, situé dans le *borough* de Queens, juste en face de Midtown, sur l'autre rive de l'East River ; le quartier de Downtown Brooklyn où se trouvait déjà le centre Metrotech ; et la zone industrielle du sud de Clinton / Hell's Kitchen.

En novembre 2001, l'homme d'affaires Michael Bloomberg a créé la surprise en gagnant l'élection pour le poste de maire. Après avoir rencontré un succès remarquable avec sa société d'informations financières Bloomberg LP, il avait décidé de se lancer en politique. Il n'avait aucune expérience ni contacts préalables en politique, mais grâce à son immense fortune, il a pu s'imposer facilement comme candidat du Parti Républicain, puis exploiter efficacement les craintes générées par les attentats du 11 septembre pour battre son adversaire démocrate, pourtant largement favori au départ.¹ Succédant à Rudolph Giuliani, autre maire républicain qui avait fait de la lutte contre l'insécurité son cheval de bataille, Bloomberg voulait quant à lui donner la priorité au développement économique. Il a donc repris à son compte le projet pour le West Side, en nommant son collègue homme d'affaires Daniel Doctoroff, fondateur de NYC2012, adjoint au maire chargé du développement économique et de l'aménagement urbain.² Bloomberg et Doctoroff ont entrepris de mettre en œuvre un programme ambitieux de transformation de la ville reprenant les recommandations du rapport du groupe des 35. Le projet du West Side en serait la clé de voûte.

Le Department of City Planning a continué d'affiner le projet ébauché sous le maire précédent, toujours en tandem avec le comité olympique NYC2012. Le DCP a publié une série de documents détaillant chaque fois un peu plus le projet : « Framework for Development » en décembre 2001, « Hudson Yards Masterplan : Preferred Direction » en février 2003, puis une série de résolutions modifiant le plan et le texte de zonage de la ville qui ont été soumises à la procédure d'approbation municipale ULURP (Uniform Land Use Review Proposal) en juin 2004.³

Le point de départ du projet consisterait à construire par dessus la partie ouest du dépôt ferroviaire des Hudson Yards un stade de 80.000 places qui servirait pour les jeux olympiques de 2012 si la candidature de New York était retenue par le Comité Olympique.⁴ Il serait utilisé par la suite par les New York Jets.⁵ Le droit de construire par dessus les voies serait cédé aux New York Jets, qui se chargeraient de sa construction. Ce stade était censé

¹ Mollenkopf, 2005, p. 205-210

² Brash, 2006, chapitre 5

³ NYC Department of City Planning, http://www.nyc.gov/html/dcp/html/hyards/prior_studies1.shtml

⁴ Figures 16 et 17

⁵ NYC Department of City Planning, 2004b.

générer une activité économique susceptible de stimuler la revitalisation du quartier. Pour maximiser la rentabilité du stade, la municipalité proposait que les New York Jets et le Javits Convention Center s'associent pour utiliser le stade comme espace d'exposition les jours où il n'y aurait pas de match. Le complexe ainsi créé serait baptisé New York Sports and Convention Center. La municipalité financerait la construction d'un toit amovible pour le stade et l'État de New York financerait les travaux d'infrastructure nécessaires à l'ancrage des fondations du stade par dessus le dépôt. En plus de la construction du stade, le Javits Convention Center, jugé trop petit par certains experts, serait également agrandi vers le nord, ce qui en ferait l'un des plus grands centres de congrès des États-Unis.

Le deuxième élément principal du projet consistait en une modification en profondeur du plan de zonage. Celle-ci visait à transformer la zone mixte industrielle située au nord du dépôt ferroviaire en un nouveau quartier de gratte-ciel de bureaux. Le centre de cette zone d'affaires serait localisé sur les pâtés de maisons situés entre la 10^{ème} et la 11^{ème} avenue, la 29^{ème} et la 41^{ème} rue. Des tours de bureaux seraient également construites sur la partie est du dépôt ferroviaire. Là encore, la ville prévoyait de subventionner le surcoût occasionné par la construction d'immeubles sur pilotis. Les pouvoirs publics espéraient aussi déplacer la gare de Penn Station ultérieurement, afin de construire plus de gratte-ciel sur les pâtés de maisons situés entre la 31^{ème} et la 33^{ème} rue. Le plan prévoyait également de développer des immeubles de bureaux aux alentours de la gare routière de la 42^{ème} rue. Outre le développement commercial, les modifications du zonage autoriseraient une densification importante de la partie résidentielle du quartier, centrée autour de la 9^{ème} avenue. Le projet permettrait ainsi la construction de 13.600 nouveaux logements.

Un certain nombre d'équipements publics étaient également inclus dans le projet. Le plus important consisterait à prolonger la ligne 7 du métro pour relier directement le nouveau quartier d'affaires de Hudson Yards à Times Square et à Grand Central Station, c'est-à-dire au cœur de Midtown, puis à des quartiers résidentiels de Queens. La construction de cette ligne nécessiterait d'exproprier et de démolir certains immeubles situés le long de la 42^{ème} rue et de la 11^{ème} avenue, car les tunnels et la nouvelle station déborderaient par endroits de ces voies publiques. Le Department of City Planning estimait le coût de ces travaux à \$2 milliards. Le deuxième équipement important du projet consistait en un nouvel espace ouvert baptisé Hudson Boulevard, partant d'une esplanade prévue devant le stade et traversant les pâtés de maisons situés entre la 10^{ème} avenue et la 11^{ème} avenue jusqu'à la 39^{ème} rue. La réalisation de

ce chapelet d'espaces verts nécessiterait là encore l'expropriation de nombreux terrains occupés jusque là par des locaux industriels ou commerciaux.¹

Tous ces équipements seraient financés au moyen d'un montage financier qui éviterait de prélever sur le budget municipal : une nouvelle agence serait créée, appelée Hudson Yards Development Corporation, qui emprunterait auprès des banques en émettant des bons garantis par la ville et financerait ainsi la construction des équipements, en particulier de la ligne de métro et du Hudson Boulevard. Ces bons seraient remboursés par la suite grâce aux recettes fiscales générées par les nouveaux immeubles construits dans le quartier. À mesure que le quartier se développerait, les recettes fiscales augmenteraient et les bons pourraient être remboursés.²

4.2.3. Contre-expertise et propositions alternatives de la société civile

Les habitants de Hell's Kitchen ont réagi très tôt quand le comité de candidature NYC2008 a commencé à révéler son projet pour les Hudson Yards. Le quartier était déjà riche d'une longue tradition de mobilisation militante et d'un réseau associatif dynamique. Dans les années 1970, les habitants du West Side s'étaient mobilisés avec succès contre le projet de Westway et le projet d'extension du quartier d'affaires de Midtown dans la partie nord de Hell's Kitchen. À la même époque, ils avaient été confrontés à la détérioration de certains immeubles abandonnés par leurs propriétaires et ils s'étaient mobilisés efficacement pour enrayer ce déclin en rénovant eux-mêmes leurs immeubles avec le soutien d'associations spécialisées dans la défense des locataires contre les abus des propriétaires.³ Dans les années 1980 et 1990, ils avaient livré d'autres combats contre le projet de Times Square/42nd Street, contre différents projets de construction de gratte-ciel le long de la 8^{ème} avenue et contre le projet de stade pour les New York Yankees que Giuliani avait voulu construire sur le dépôt des Hudson Yards au milieu des années 1990.⁴

C'est une association de création relativement récente, la Hell's Kitchen Neighborhood Association, qui a réagi la première. La HKNA avait été fondée en 1994 autour de projets d'amélioration du cadre de vie tels que des plantations d'arbres, la création d'un

¹ NYC Department of City Planning, 2004b; entretien avec William Haas, août 2004

² NYC Department of City Planning, 2004b

³ Entretien avec Bob Kalin, janvier 2003

⁴ Sur la lutte contre le transfert de droits à construire le long de la 8^{ème} avenue, voir Brash, 2006, p. 108

jardin communautaire ou la réalisation de fresques sur certains bâtiments du quartier. En 1998, confrontée à la double menace d'un nouveau projet de stade et d'un nouveau quartier de gratte-ciel, la HKNA a décidé d'organiser un processus de consultation pour permettre aux habitants d'élaborer leur propre stratégie de développement pour leur quartier.¹

En partenariat avec le *community board* n°4 et d'autres associations du quartier et avec l'assistance technique d'un cabinet d'urbanisme embauché grâce au soutien financier d'une fondation, la HKNA a organisé une série de réunions, puis une conférence de trois jours au Javits Convention Center, en juin 1999 qui a rassemblé plusieurs centaines de participants, membres de la communauté et professionnels de l'aménagement urbain.² À la suite de cette conférence, treize équipes d'urbanistes ont été commissionnées pour effectuer une étude de deux mois sur différents aspects de l'aménagement du quartier. Les résultats de ces études ont fait l'objet d'une exposition dans une galerie, puis les habitants du quartier ont débattu avec des spécialistes de ces propositions, à l'occasion d'une réunion au Javits Center en décembre 1999. Les résultats de ces forums et des études d'urbanisme ont ensuite été synthétisées dans un rapport de 150 pages, intitulé *Hell's Kitchen South : Developing Strategies*, publié en 2002.³ Ce rapport établissait une série d'objectifs et de stratégies destinés à permettre de développer la zone tout en préservant son caractère, de construire de nouveaux logements et locaux commerciaux, mais de conserver les logements et les emplois existants, d'améliorer la qualité de vie dans le quartier et de résoudre les problèmes d'environnement.

La municipalité et l'association NYC 2012 ont soigneusement ignoré la procédure participative des habitants du West Side, mais la HKNA a poursuivi sa démarche en mettant au point un plan d'urbanisme alternatif à celui de la municipalité. L'une des membres de l'association, Meta Brunzema, était urbaniste de profession. C'est elle qui a été engagée par l'association pour réaliser ce plan. Le plan de HKNA acceptait le principe mis en avant par la municipalité selon lequel il était nécessaire d'étendre le quartier d'affaires de Midtown dans Hell's Kitchen South. Mais l'objectif de ce plan était de montrer qu'en abandonnant le projet de stade, on pouvait créer un quartier sur le dépôt ferroviaire sans avoir à exproprier les entreprises et les habitants existants et en limitant les impacts du projet sur l'environnement. Ce plan alternatif a été bien accueilli par la plupart des personnes mobilisées contre le plan de

¹ Entretien avec Meta Brunzema, août 2004 ; Hell's Kitchen Neighborhood Alliance, <http://home.earthlink.net/~hkna/>

² Conard et Smiley, 2002.

³ Conard et Smiley, 2002.

la Mairie. Il a reçu le soutien des autres associations du quartier et du *community board*, et il est devenu en quelque sorte le plan officiel des opposants au projet de la municipalité.¹

Parallèlement à l'action de la HKNA, le *community board* n°4 tentait d'obtenir des modifications du plan de la part du Department of City Planning. Il réclamait l'abandon du projet de stade, une réduction de la densité du quartier de bureaux et la mise en place d'un plan garantissant qu'une partie des nouveaux logements construits dans le quartier seraient accessibles aux classes populaires et moyennes. Le *community board* était également opposé à la construction d'une ligne de métro dont le coût devrait être entièrement compensé par les ressources fiscales générées par le quartier de bureaux, car ce montage financier signifiait que la municipalité devait autoriser une densité très forte de constructions dans le quartier d'affaires.

Dans la période qui a suivi l'arrivée à la mairie de Michael Bloomberg, le DCP a offert quelques concessions aux habitants du quartier, en incluant dans le plan des protections contre la construction de gratte-ciel dans la partie résidentielle du quartier, en proposant la réalisation de quelques espaces verts à destination des habitants et en ajoutant des incitations fiscales non contraignantes pour la construction de logements abordables. Mais le maire adjoint Doctoroff a refusé de remettre en question les éléments les plus importants du plan, à savoir le stade, le Hudson Boulevard, la ligne de métro et la densité d'ensemble du quartier de bureaux.²

Au bout du compte, dans ses recommandations finales au sujet du projet, rédigées en août 2004 dans le cadre de la procédure officielle d'approbation des projets d'aménagement municipaux, le *community board* a accepté les modifications de base du plan de zonage proposées par le DCP (même si beaucoup de ses membres étaient convaincus que les densités prévues par le projet étaient excessives) mais rejeté tous les autres éléments du projet : le stade, la ligne de métro, le Hudson Boulevard et le plan pour le logement subventionné, dont l'impact aurait été insignifiant.³

Le *community board*, la HKNA et d'autres associations du quartier ont également effectué une contre-expertise minutieuse de l'étude d'impact sur l'environnement officielle. Les bénévoles de l'HKNA ont par exemple effectué leurs propres comptages de la circulation piétonne et automobile dans le quartier. Ils ont comparé les chiffres avancés dans l'étude

¹ Figure 18. Entretiens avec Meta Brunzema et Anthony Borelli, août 2004 ; pour plus de détails sur le plan de la HKNA, voir infra, chapitre 5.1.6.

² Entretien avec Anthony Borelli, 13 août 2004 ; entretien avec Anna Levin, 28 septembre 2005 ; voir aussi Brash, 2006, p. 263

³ Manhattan Community Board 4, 2004a

officielle à ceux d'études portant sur des stades construits antérieurement et leur analyse arrivait à la conclusion que les impacts du projet étaient systématiquement sous-évalués dans l'étude officielle.¹

Des personnes et des organismes spécialisés dans les questions d'urbanisme ont soutenu les habitants du West Side dans leur contre-expertise du projet de la municipalité. La Regional Plan Association (RPA) a consacré sa conférence annuelle de 2004 au projet du West Side et en préparation à cet événement, elle a publié une série d'études sur les besoins en matière d'espaces de bureaux, de transports et sur la viabilité économique du stade. Ces documents ne mettaient pas en doute la nécessité d'étendre le quartier d'affaires de Midtown dans le West Side, mais ils critiquaient le projet de stade et d'extension de la ligne 7 du métro. Finalement, le conseil d'administration de la RPA, constitué d'une cinquantaine de personnalités du monde de l'aménagement et de l'immobilier, a voté contre le projet de stade, arguant qu'il serait plus bénéfique de construire des bureaux et des logements sur le dépôt qu'un stade. L'association a même élaboré ses propres propositions alternatives d'aménagement pour le dépôt ferroviaire.² Le département d'études immobilières de la City University of New York a également organisé un concours d'urbanisme pour le West Side entre des équipes d'étudiants de différentes universités, et il a abouti au développement d'une autre proposition alternative pour le West Side.³ L'Independent Budget Office, institution financée par la ville mais indépendante du maire, a lui-aussi publié une série d'évaluations assez critiques du projet de stade et des risques financiers que comportaient le projet.⁴ Un expert bénévole, Brian Hatch, ancien adjoint au maire de Salt Lake City ayant participé à l'organisation des jeux olympiques d'hiver de 1998, a créé un site internet baptisé www.newyorkgames.org sur lequel il a rédigé une critique systématique et minutieuse du projet de candidature olympique de New York. Hatch dénonçait notamment le choix de construire le stade olympique dans le West Side, arguant qu'il serait plus efficace pour le déroulement des jeux de le construire dans Queens.⁵

¹ Manhattan Community Board 4, 2004b

² Entretien avec Petra Todorovitch, 9 juillet 2004 ; Regional Plan Association, 2004a, 2004b, 2004c, 2004d.

³ Entretien avec Ellen Posner, septembre 05 ; Une présentation de ce plan est disponible sur le site internet du Newman Institute : <http://zicklin.baruch.cuny.edu/newman/exhibitions/flip>.

⁴ New York City Independent Budget Office, 1996, 2004b, 2004c

⁵ Hatch, www.newyorkgames.org; voir aussi Murphy, 2005

4.2.4. Bataille politique relative au projet

- Campagne d'opinion des opposants au projet

Devant le refus du maire de répondre à leurs objections, les habitants du West Side se sont organisés pour convaincre le conseil municipal et les porte-parole des chambres législatives de l'État de ne pas approuver le projet proposé par le maire et le DCP. Pour préparer cette campagne d'opinion, des activistes du *community board* et de différentes associations du quartier (parmi lesquelles la HKNA et une association de défense des locataires appelée Housing Conservation Coordinators (HCC) ont décidé de créer un nouveau groupe qui réunirait le plus possible d'associations et d'habitants du West Side en opposition au projet de la municipalité. Ces activistes ont rapidement réussi à gagner à leur cause tous les élus du quartier pour former la Hell's Kitchen Hudson Yards Alliance (HKHYA), en février 2003.¹

L'un des salariés de HCC, John Raskin, jeune « organisateur communautaire », a été affecté exclusivement à la mobilisation de membres et à l'organisation de manifestations et autres formes d'actions.² Il a fait le tour de toutes les organisations du West Side, associations d'immeubles, de pâtés de maisons, d'anciens combattants, clubs politiques, etc., afin d'informer et de recruter le maximum de participants. Grâce à ses efforts et à ceux d'autres leaders, la HKHYA a bientôt été capable d'organiser des manifestations rassemblant des centaines de personnes.³ Des activistes individuels ont également contribué à la campagne d'opinion contre le projet du West Side. Un militant du quartier nommé John Fisher, créateur du site www.hellskitchen.net, n'a pas rejoint la HKHYA qu'il ne trouvait pas assez radicale à son goût, mais il a utilisé ses contacts avec des journalistes locaux pour pousser les médias à relayer les arguments des adversaires du projet.⁴

La campagne médiatique au sujet du projet du West Side a pris une autre dimension avec l'entrée en lice d'un nouvel acteur, doté de moyens financiers conséquents : la société Cablevision, propriété de la famille Dolan. Société de distribution de télévision câblée, elle est propriétaire de Madison Square Garden, seul stade important de Manhattan (beaucoup plus petit que le stade du West Side, puisqu'il ne contient que 20,000 places). Il abrite deux équipes de sport professionnel appartenant également à Cablevision, l'équipe de basket des

¹ Entretien avec John Raskin, 5 août 2004 ; Hell's Kitchen Neighborhood Alliance, www.hkhya.org

² HCC est une organisation fondée en 1972 qui est financée par une dotation, ce qui lui donne une grande liberté d'action, parce qu'elle ne dépend pas de financements extérieurs. (entretien avec Bob Kalin, janvier 03)

³ Entretien avec John Raskin, 5 août 2004

⁴ Entretien avec John Fischer, 5 juillet 2004

Knicks et l'équipe de hockey sur glace des Rangers et accueille nombre d'autres spectacles et événements en tout genre (comme par exemple la convention nationale du Parti Républicain pour l'élection présidentielle de 2004). Les propriétaires de Madison Square Garden se sont émus de l'arrivée potentielle d'un concurrent aussi imposant à quelques pâtés de maison de leur propre stade et ont décidé d'engager une campagne médiatique contre le projet. Cablevision a contacté la HKHYA et a offert de les aider dans leur campagne contre le stade. Les militants du quartier ont décidé d'accepter le soutien financier de Cablevision et de coordonner leur action avec celle de cette grande entreprise, tout en insistant sur leur volonté de rester indépendants et de continuer de mener leur campagne au niveau du quartier.¹ Cablevision a donc créé une nouvelle organisation, la New York Association for Better Choices (NYABC), à laquelle ont adhéré nombre d'associations actives à l'échelle de la ville, comme par exemple ACORN, coalition d'associations de défense des droits sociaux des catégories populaires anticipant avec le projet du West Side le déplacement des habitants historiques de Hell's Kitchen. Cablevision a également lancé une campagne médiatique de grande envergure contre le projet de stade, avec des articles d'opinion dans les journaux, des affiches de grand format sur les panneaux publicitaires de la ville et des spots sur les chaînes de télévision locales insistant sur le montant élevé du financement public du projet et énumérant les problèmes d'environnement qu'il causerait.

En février 2005, Cablevision a créé la surprise en proposant à la Metropolitan Transport Authority (MTA) d'acheter les droits pour le dépôt des Hudson Yards pour deux fois plus d'argent que ce que proposaient les Jets et en dévoilant son propre plan alternatif pour le développement du dépôt, composé de tours de logements et d'un parc.² La MTA, toujours à court d'argent, a décidé de lancer une procédure d'enchères publiques pour les droits du site, qui lui a permis d'obliger les Jets à augmenter leur offre. Mais sous les ordres du gouverneur, l'agence a finalement cédé les droits aux Jets, bien que leur offre restât bien inférieure à celle de Cablevision. Pour les opposants au projet, la contre-offre de Cablevision montrait à l'évidence que la construction d'un stade sur le dépôt ne constituait pas l'utilisation la plus rentable de cette parcelle très bien située. Par ailleurs, l'attribution des droits aux Jets en dépit d'une offre supérieure de Cablevision apportait la preuve que le projet de stade faisait l'objet de favoritisme de la part des élus.

¹ Entretien avec John Raskin 19 septembre 2005

² Bagli, 2005a, 2005b, 2005c

- Campagne d'opinion des New York Jets et de la municipalité

L'équipe du maire disposait de certains atouts pour contrer la mobilisation des opposants au projet. Lorsque Cablevision a lancé sa campagne de presse, le maire s'est empressé de dénoncer les motivations égoïstes de son PDG, James Dolan, dans son émission radiophonique hebdomadaire. La dispute entre les deux hommes a fait la une de la presse locale à l'automne 2004.¹ L'équipe du maire a également recueilli le soutien public d'un certain nombre d'associations professionnelles, telle la New York City Partnership. Mais ce sont les New York Jets qui ont effectué le travail le plus efficace dans la campagne d'opinion sur le projet. Très tôt dans le processus d'élaboration du projet, ils avaient négocié avec les syndicats du bâtiment pour obtenir leur soutien au projet. À New York, ces derniers ont l'habitude de prendre partie en faveur de projets immobiliers en négociant pour que ces chantiers emploient une main d'œuvre syndiquée.² Le projet de stade et les autres projets associés à la candidature de New York aux jeux olympiques promettaient de fournir du travail à leurs membres. Pour les Jets, le soutien des syndicats était important, parce que ces derniers pouvaient mobiliser leurs membres lors des réunions publiques qui ponctuaient le développement du projet, contrant ainsi la mobilisation des habitants du quartier.

Ainsi, suivant un schéma très classique à New York, lors de toutes les réunions et auditions publiques relatives au plan du West Side, deux groupes principaux de manifestants se sont opposés : d'un côté, les activistes du quartier opposés au projet, et de l'autre, le soutien syndical. Les ouvriers du bâtiment étaient particulièrement efficaces lorsque les deux camps se livraient à des concours pour savoir qui scanderait son slogan le plus fort : « We want jobs ! » (nous voulons des emplois) chantaient les ouvriers du bâtiment, « We want housing ! » (nous voulons des logements) tentaient de répliquer les opposants au stade.³

La réussite la plus remarquable de l'opération de lobbying des New York Jets a été de gagner le soutien au projet de la plupart des élus noirs et latinos de la ville.⁴ Les Jets ont réussi à les convaincre de soutenir le projet en signant un accord avec un groupe baptisé Minority Business Leadership Council, dans lequel ils s'engageaient à procurer aux entreprises appartenant à des femmes ou des minorités un soutien technique et financier afin de leur permettre d'être concurrentiels dans leurs réponses aux appels d'offre pour la construction du stade. Grâce à ce contrat et à d'autres formes plus classiques de lobbying, la plupart des élus

¹ Associated Press, 2004

² Voir Darton, 1999, pour une description de l'attitude des syndicats du bâtiment dans le cadre du projet du World Trade Center en 1966-73, Reichl pour leur prise de position en faveur du plan de Times Square

³ J'ai pu assister à de tel concours de slogans lors d'auditions publiques qui ont eu lieu lors de l'été 2004

⁴ Brash, 2006, p. 439-460

noirs et latino new-yorkais ont pris position en faveur du projet, arguant qu'ils ne pouvaient rejeter une offre aussi innovante, étant donné le taux de chômage au sein de leurs communautés.

- Approbation des modifications du plan de zonage

Les projets d'aménagement à New York peuvent être soumis à deux procédures distinctes : les projets qui touchent des terrains sous juridiction municipale sont normalement soumis à la procédure municipale ULURP (Uniform Land Use Review Procedure) qui nécessite l'approbation de l'ensemble du conseil municipal. Mais les terrains relevant d'agences d'État telles que la Port Authority ou la Metropolitan Transportation Authority sont exempts de la juridiction municipale et ne sont soumis qu'au contrôle d'une agence d'État appelée Public Authorities Control Board, composée de trois membres nommés par le gouverneur, le porte-parole de l'assemblée d'État et le porte-parole du sénat d'État. Bloomberg et Doctoroff pensaient qu'il serait difficile de convaincre le conseil municipal d'approuver le projet de stade. Le gouverneur Pataki, en revanche, avait très tôt accordé son soutien au projet du West Side. Le maire a décidé de séparer l'approbation du projet du West Side en deux procédures distinctes : les modifications du zonage, la création du Hudson Boulevard et l'extension de la ligne de métro seraient soumises à la procédure municipale ULURP, mais le projet de stade serait soumis à la procédure d'approbation de l'État.

C'est la procédure municipale portant sur le plan de zonage qui s'est enclenchée la première. Après la publication du plan définitif par le Department of City Planning en juin 2004, le *community board* n°4 a organisé une audition publique en août, avant de rédiger ses recommandations sur le projet. En septembre, le *borough board*, conseil dirigé par la présidente du *borough* et constitué des conseillers municipaux du *borough*, a fait de même. Quelques jours plus tard, la City Planning Commission (CPC), conseil consultatif nommé par le maire composé de personnalités du monde de l'aménagement, a suivi la même procédure. Contrairement aux deux premières institutions qui préconisaient le rejet de la plupart des éléments du plan, la CPC n'a recommandé que des modifications mineures. Enfin, en décembre 2004, le conseil municipal a organisé une dernière audition publique avant de soumettre le projet à un vote.¹

¹ Entretien avec John Raskin, septembre 2005

La nécessité de transformer la zone industrielle du West Side en quartier d'affaires faisait consensus au sein des élites économiques et politiques. Cependant le projet de stade était beaucoup plus contentieux et la question se posait de savoir si le conseil municipal allait rejeter le plan de zonage du DCP du fait qu'il était entièrement construit autour du projet de stade. La conseillère municipale représentant le West Side, Christine Quinn, avait pris résolument parti contre le projet de stade. Elle avait une forte influence sur ses collègues, car elle était proche du porte-parole du conseil, Gifford Miller.¹

En outre, le coût des infrastructures, en particulier de la ligne de métro, faisait l'objet de nombreuses critiques. L'équipe du maire avait mis au point un montage financier qui consistait à emprunter l'intégralité de l'argent nécessaire à la construction des infrastructures afin de ne pas avoir à demander d'argent au conseil municipal qui contrôle le budget ; mais le coût de la construction de ces infrastructures serait néanmoins supporté par la municipalité, puisque les impôts fonciers du West Side seraient détournés pour rembourser cet emprunt. Par ailleurs, dans le cas où le nouveau quartier d'affaires ne se développait pas au rythme escompté, la ville serait contrainte de prélever des fonds sur son budget général afin de rembourser cet emprunt.²

Finalement, les leaders du conseil municipal ont décidé de coopérer avec le maire, en dépit de leurs réserves relatives au stade. Ils ont négocié un accord selon lequel la municipalité consacrerait \$1 milliard de son budget ordinaire dans la construction de la ligne de métro, ce qui réduirait la quantité de fonds à emprunter et donc le coût total de l'opération. En échange, le DCP a accepté de réduire quelque peu la quantité de bureaux autorisés sur le site (de 2,6 à 2,4 millions). Sous la pression d'une alliance d'associations civiques baptisée Campaign for Inclusionary Zoning, le conseil municipal a également obtenu de Doctoroff que les incitations à la construction de logements abordables prévues par le plan soient renforcées.³

¹ Conversation avec Danielle DeCerbo, août 2004 ; Christine Quinn a d'ailleurs succédé au poste de Porte-Parole du conseil municipal en 2006

² Entretien avec John Raskin, septembre 2005 ; Brash 2006, p. 395 ; Bagli et McIntire, 2005

³ Le système de financement des logements abordables utilisé dans le projet du West Side a pour nom « bonus de zonage inclusif », à savoir que les promoteurs peuvent construire des immeubles plus haut s'ils acceptent de réserver une partie des logements construits à des foyers à revenus bas ou moyens ou s'ils versent une certaine somme à un fond destiné à la construction de logements abordables dans le quartier ; entretien avec John Raskin septembre 2005 ; Housing Here and Now, www.housinghereandnow.org

- Échec du projet de stade.

Parallèlement à la procédure ULURP, la procédure d'approbation du stade par l'État s'est enclenchée et c'est cette partie du projet qui a le plus mobilisé l'attention de la presse. En décembre 2004, trois jours après l'audition du conseil municipal sur les modifications du zonage, l'Empire State Development Corporation, agence d'État chargée des projets d'aménagement, a organisé une audition publique sur le projet de stade, à laquelle ont assisté plus de 800 participants.¹ La cession des droits de construire au-dessus du dépôt, accordée en avril 2005 par la MTA, devait être entérinée par la Public Authorities Control Board (PACB), institution précisément destinée à contrôler les décisions des public authorities, c'est à dire des agences semi-publiques de l'État. Le gouverneur, le porte-parole de l'assemblée d'État et le porte-parole du sénat d'État nomment chacun l'un des trois membres de la PACB et leur accord doit être unanime pour qu'un projet soit approuvé. Le gouverneur Pataki avait apporté un soutien précoce au plan de la municipalité, mais les représentants du pouvoir législatif d'État, le Républicain Joseph Bruno, porte-parole du sénat, et le Démocrate Sheldon Silver, porte-parole de l'assemblée, étaient moins enthousiastes.

Au cours des mois d'avril et de mai 2005, le maire a multiplié les démarches pour tenter de convaincre les deux élus des qualités du projet et de la nécessité de son approbation précoce pour augmenter les chances de New York d'obtenir les jeux olympiques de 2012 contre ses deux rivaux principaux, Paris et Londres, mais sans succès. Finalement, à la demande du maire, soucieux qu'une décision soit prise avant le choix par le Comité International Olympique de la ville gagnante, le gouverneur a ordonné une réunion spéciale de la PCAB le 6 juin, au cours de laquelle les deux représentants du pouvoir législatif ont refusé d'approuver le projet.² Quelques semaines plus tard, le Comité International Olympique sélectionnait Londres pour accueillir les jeux olympiques de 2012.

Pour justifier son refus, le porte-parole de l'assemblée, Sheldon Silver, a donné comme raison principale sa conviction que le développement accéléré du West Side porterait préjudice à la reconstruction de Lower Manhattan.³ De fait, la réalisation du stade aurait rendu nécessaire une construction rapide des infrastructures, notamment de la nouvelle ligne de métro. Or cette dernière devait être financée par les recettes fiscales générées par le nouveau quartier d'affaires, ce qui impliquait un développement rapide du quartier d'affaires également. L'équipe municipale a eu beau répéter que le projet de Ground Zero et celui du

¹ Entretien avec John Raskin, septembre 2005

² Bagli et Cooper, 2005

³ Bagli et Cooper, 2005

West Side n'étaient pas en concurrence, parce que le premier serait construit avant le second, les propriétaires de Lower Manhattan se sont rendus compte que le développement du West Side pourrait se faire à leurs dépens. Or, le district de Sheldon Silver comprenait Lower Manhattan. Celui-ci était donc peu susceptible de vouloir privilégier le West Side par rapport à Lower Manhattan.¹

D'après de nombreux commentateurs, le projet de stade du West Side a échoué parce que l'équipe municipale a fait preuve d'un manque d'expérience politique.² Doctoroff et Bloomberg, tous deux issus du monde des affaires et novices en politique, ne se sont pas rendu compte assez tôt qu'ils ne pourraient pas mener à bien ce projet sans l'accord des représentants du pouvoir législatif à Albany. Doctoroff et NYC2012 ont courtisé les chefs d'entreprises et récolté des fonds pour promouvoir leur projet, mais ils n'ont entrepris de convaincre les élus d'Albany et de négocier avec Sheldon Silver que très tard, ce qui aurait vexé ce dernier et aurait scellé son refus.

À la suite de l'échec du projet de stade, la MTA a néanmoins entrepris la construction de la ligne de métro. La municipalité et la MTA ont également tenté de développer un autre projet sur le dépôt ferroviaire : elles ont organisé un concours d'aménagement et même sélectionné un promoteur en mars 2008, mais le projet est tombé à l'eau peu de temps après, du fait de la crise financière et immobilière. Le développement du quartier d'affaires du West Side devra donc attendre le prochain boom de l'immobilier de bureaux. Le projet d'expansion du centre de convention a lui-aussi été abandonné par le successeur du gouverneur Pataki, Eliot Spitzer.³

4.2.5. Impact de la société civile sur le projet

- Impact

À travers les négociations entre le *community board* n°4 et le Department of City Planning, les habitants du West Side ont obtenu quelques concessions de la municipalité : des protections spéciales contre le développement de bureaux dans la partie résidentielle du quartier, quelques espaces verts supplémentaires et un plan d'incitations à la création de logements abordables peu contraignant pour les promoteurs. Par l'intermédiaire du conseil

¹ Steinhauer, 2005

² Steinhauer, 2005. Murphy, 2005 ; Brash, 2006 ; entretien avec John Mollenkopf, août 2005

³ Ouroussoff, 2008 ; Berkey-Gerard, 2008 ; Chan 2008

municipal, la société civile a obtenu un renforcement du programme d'incitations à la construction de logements abordables. Grâce au porte-parole de l'assemblée d'État Sheldon Silver, les habitants du West Side ont remporté une victoire remarquable, avec l'abandon du projet de stade.

La mobilisation des habitants du West Side a certainement contribué de manière indirecte à la décision de Sheldon Silver, en établissant un contexte dans lequel il était possible pour ce dernier de s'opposer à un projet voulu par le maire et par le gouverneur. Les sondages d'opinion révélaient que l'opinion publique n'était favorable à la construction du stade du West Side que dans la mesure où il ne nécessiterait pas de subventions publiques, ce que la contre-expertise du projet par la société civile mettait nettement en doute.¹ De la même façon, le public new-yorkais ne se prononçait que par une faible majorité en faveur de la candidature de sa ville aux jeux olympiques.² La campagne médiatique orchestrée par la société Cablevision a sans doute contribué à cette absence d'enthousiasme envers le stade et envers les jeux, mais les manifestations des habitants du quartier ont aussi joué un rôle clé, car beaucoup de New-yorkais n'étaient pas dupes des motivations égoïstes de Cablevision, tandis que les motivations des habitants du quartier étaient moins faciles à discréditer. En outre, la campagne médiatique de Cablevision utilisait des arguments développés par la mobilisation de quartier.³ Il faut donc reconnaître que les habitants du quartier ont mérité leur victoire.

- Limites

Néanmoins, il convient aussi de noter que la raison principale invoquée par Sheldon Silver pour justifier son rejet du projet ne concernait pas le quartier du West Side, mais plutôt l'impact indirect du projet sur sa propre circonscription. La décision de S. Silver était due à la volonté de défendre les intérêts des promoteurs de Downtown plutôt qu'à l'influence de la mobilisation du West Side. Ainsi, comme dans le cas du projet de Ground Zero, la société

¹ Saul, 2005

² Brash, 2006, p. 498 ; un sondage commandé par le Comité International Olympique réalisé en mars 2005 indiquait que 59% des New-Yorkais soutenaient la candidature de leur ville aux jeux olympiques, contre 85% des Madrilènes, 85% des Parisiens, 77% des Moscovites et 68% des Londoniens

³ John Raskin, l'un des organisateurs de la mobilisation, explique qu'au départ, Cablevision menait sa campagne de presse de façon indépendante, mais que celle-ci n'était pas efficace parce que les spots publicitaires étaient truffés d'erreurs et d'exagérations que le maire et son équipe pouvait dénoncer facilement. Dans un deuxième temps, Cablevision a commencé à coordonner son action avec celle des militants du quartier et leur campagne a été beaucoup plus efficace (entretien de septembre 2005).

civile n'a pu peser sur les décisions relatives au projet du West Side que dans le contexte d'un conflit au sein des élites économiques et politiques, entre partisans du développement du West Side et partisans du développement de Downtown.

En outre, la mobilisation des habitants du West Side n'est pas parvenue à obtenir une diminution conséquente de la densité du nouveau quartier d'affaires prévu dans le West Side, ni à empêcher l'éviction des entreprises et des résidents qui se trouvaient sur le tracé du Hudson Boulevard.

4.3. Projet d'Atlantic Yards à Brooklyn

Figure 21: Plan des quartiers entourant le site d'Atlantic Yards



Source : Brown, Schiffman et Angotti, 2007

Note: le plan de Brooklyn en figure 3 présente précisément les limites des différents quartiers. Le quartier de Crown Heights, qui n'est pas mentionné sur ce plan, se trouve à l'est de Prospect Heights et commence juste au niveau de la ligne de coupure du plan.

Figure 22: Vue aérienne du site d'Atlantic Yards



Source: Jonathan Barkey, 2008

Notes: Les pâtés de maisons menacés de démolition sont ceux situés au sud (à droite sur la photo) du dépôt. Cette photo datant de 2008, une partie des immeubles a déjà été démolie. Au premier plan de la photo se trouve la Williamsburg Savings Bank, le plus haut gratte-ciel de Brooklyn. Juste à droite, le complexe surmonté d'un immeuble rouge au vitres vertes est l'Atlantic Terminal Mall, construit par FCRC.

Figure 23: Vue du site orientée vers l'ouest



Source: Threecee, Tracy Collins

Note: la rangée d'immeubles au premier plan se trouve juste à l'ouest du site. Des démolitions étaient en cours sur le site lors de la prise de cette photo. On peut également noter la tour de logements publics de trente étages au nord du dépôt.

Figure 24: Freddy's Bar, menacé de démolition par le projet



Source: Freddy's/New York Magazine

Figures 25-28: Immeubles menacés de démolition

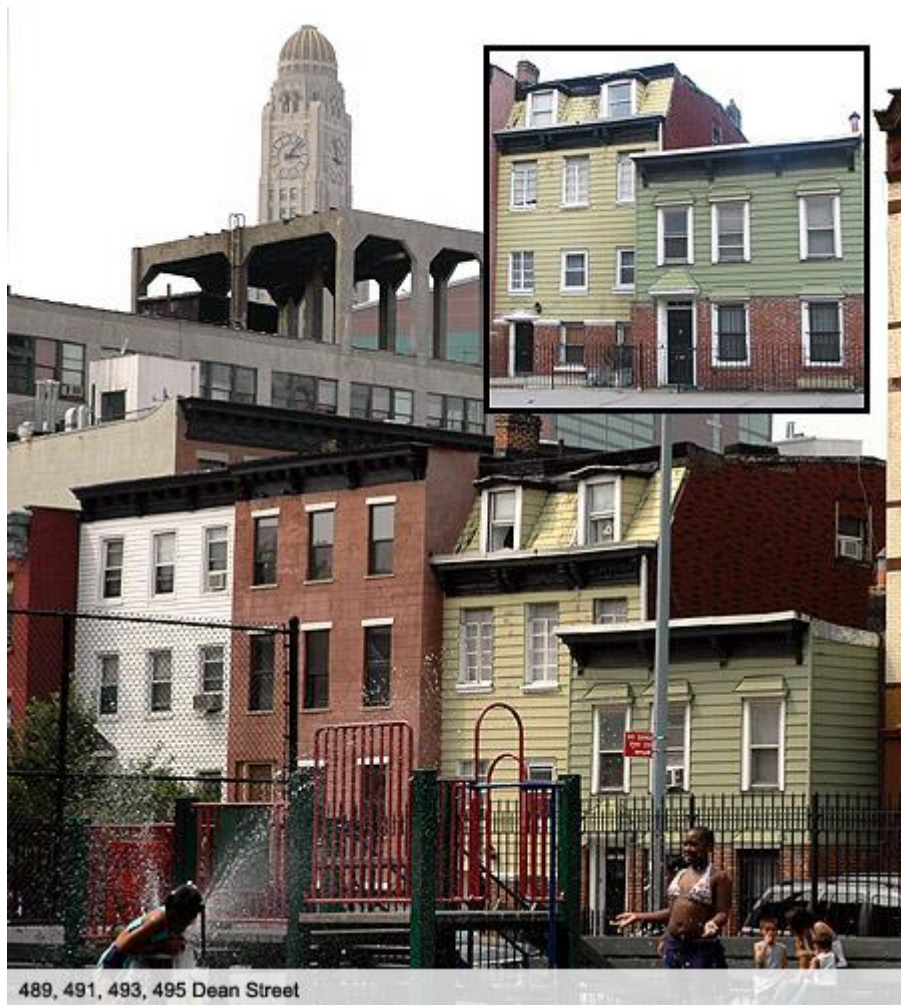


Source : Photo de l'auteur



24 Sixth Avenue: the Spalding Building

Source: www.dddb.net/litigation/buildings.php



489, 491, 493, 495 Dean Street

Source: www.dddb.net/litigation/buildings.php



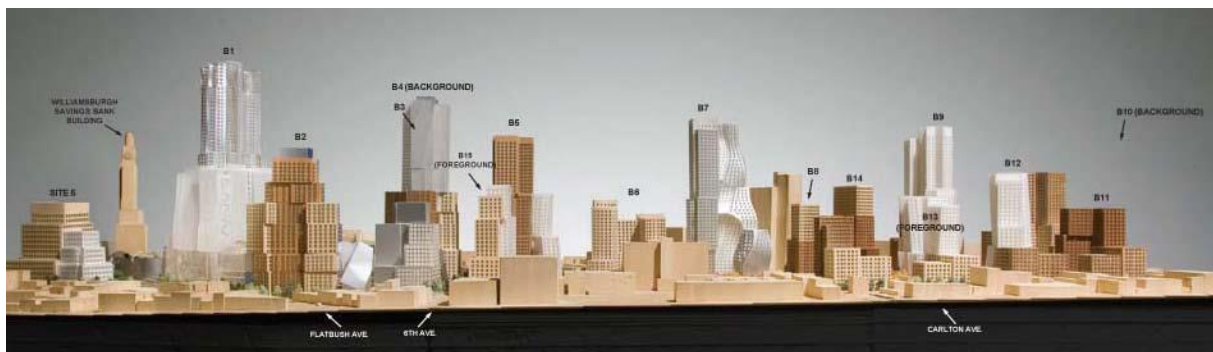
812 Pacific Street

Source: www.dddb.net/litigation/buildings.php

Figures 29-31: Plan de Forest City Ratner Company pour Atlantic Yards



Source : FCRC / Brown, Schiffman et Angotti, 2007



Source : FCRC / Brown, Schiffman et Angotti, 2007



Source: www.streetsblog.org

Figures 32-33 : Manifestation contre le projet 11 juin 2006



Source: www.dddb.net

Figure 34: Banderole anti-stade et Williamsburg Savings Bank Building



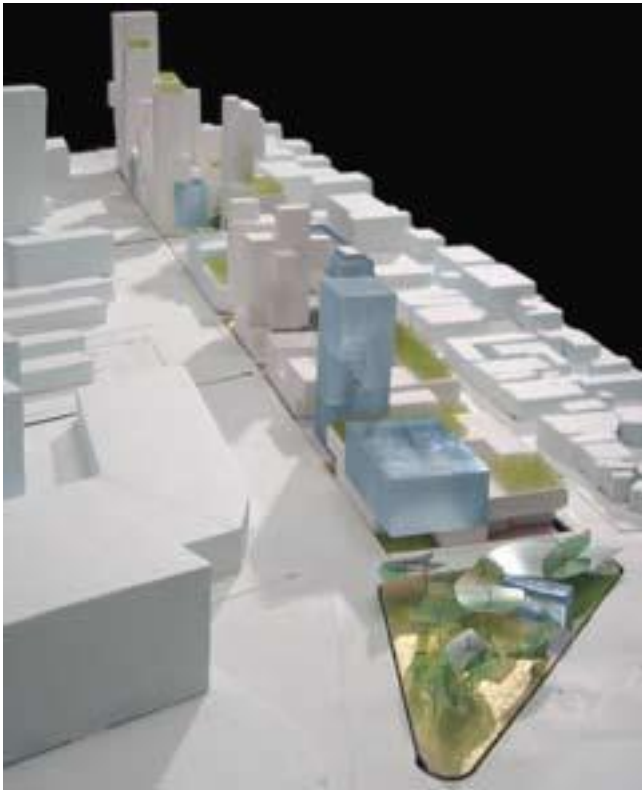
source : www.nolandgrab.org

Figure 35 : Manifestation en soutien au projet, 5 juin 2008



Source: FCRC / www.atlanticyards.com

Figures 36-37 : Le plan UNITY



Source: Brown, Schiffman et Angotti, 2007



Tableau 7 : Programme du projet de FCRC pour Atlantic Yards

- Surface du site : 8,5 ha (surface du dépôt : 3,5 ha)
- programme :
 - . un stade de basket de 19,000 places (85,000 m²)
 - . 16 tours de hauteurs allant de 60m à 150m (abaissé en 2008 ; hauteur autorisée : 200 m)
 - . 6430 logements (630.000m²)
 - . 33.000 m² de bureaux
 - . 27.000 m² de commerces
 - . 180 chambres d'hôtel
 - . surface totale de constructions: 870.000 m²
 - . coût du projet \$ 4.2 milliards (d'après l'étude d'impact sur l'environnement de juillet 2006)
 - . montant des subventions publiques : \$500 millions d'après ESDC ; au moins \$ 1,9 milliards d'après DDDDB
- Bénéfices pour la communauté :
 - . revenus fiscaux : \$6 milliards sur 30 ans (d'après FCRC)
 - . emplois créés : 18.000 d'après FCRC ; 3090 d'après le journaliste Norman Oder
 - . logement abordable : 30% d'après FCRC ; 14% d'après DDDDB
 - . emplois réservés aux femmes et aux minorités : 45% (d'après FCRC)
- nombre d'immeubles détruits : 73 (d'après DDDDB)
- déplacements prévus : au moins 334 habitants + un foyer pour sans domicile fixe abritant 400 personnes ; 33 entreprises employant 235 salariés

Sources : FCRC/www.atlanticyards.com ; Brown, Schiffman, Angotti, 2007 ; Berkey-Gerard, 2005b ; ESDC, 2006 ; <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/search?q=New+website+spin>

Tableau 8 : Principaux acteurs de la planification du projet d'Atlantic Yards

- Pouvoirs publics et partenaires privés:

Forest City Ratner Company (FCRC) société immobilière du promoteur Bruce Ratner
 municipalité: détient le pouvoir de zonage sur les pâtés de maisons adjacents au dépôt
 Metropolitan Transportation Authority (MTA) propriétaire du dépôt d'Atlantic Yards
 Empire State Development Corporation (ESDC); agence chargée de chapeauter les projets
 d'aménagement de l'État

Marty Markowitz : président du *borough* de Brooklyn, farouche partisan du projet

Letitia James : membre du conseil municipal, opposée au projet

Roger Green : député à l'assemblée de l'État, en faveur du projet

Welmanette Montgomery : sénateur de l'état, opposée au projet

Major Owens : représentant au Congrès fédéral, opposée au projet

- Associations et groupes d'intérêt:

. Associations opposées au projet :

Develop Don't Destroy Brooklyn (DDDB)

Prospect Heights Action Coalition (PHAC)

Atlantic Yards Development Workshop (AYDW)

Brooklyn Visions

Fans for Fair Play

. Associations soutenant le projet:

Brooklyn United for Innovative Local Development (BUILD)

Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN Brooklyn)

Syndicats

Tableau 9 : Chronologie des processus de planification du projet d'Atlantic Yards

automne 2002	Mise en vente de l'équipe de basket des New Jersey Nets Début des négociations entre FCRC, la municipalité et l'État
2003 juillet 10 décembre	Premières allusions dans la presse à l'existence du projet Conférence de presse de présentation du projet
2004 21 janvier mars avril 4 mai mai 1 juin 17 juin 19 juin 21 juin 30 juin août juin septembre sept.-octobre novembre	Accord pour l'acquisition des New Jersey Nets par Ratner Création de Develop Don't Destroy (DDDB) par les habitants du site Atelier de planification communautaire de l'Atlantic Yards Development Workshop Première réunion publique de FCRC avec les riverains, organisée par la Park Slope Civic Association Audition du conseil municipal sur le plan d'Atlantic Yards Crise interne de DDDB Les opposants au plan se rendent à Albany pour plaider leur cause FCRC envoie un premier courrier promotionnel vantant les mérites du projet à 300,000 habitants de Brooklyn Manifestation de soutien au plan Manifestation des opposants au projet Rapport Kim-Peebles sur le coût public du projet Réunion publique organisée par Roger Green, député à l'assemblée d'État L'acquisition des New Jersey Nets est entérinée Début des négociations secrètes sur le <i>community benefits agreement</i> Réunions organisées par le président du <i>borough</i> au sujet des impacts du projet sur l'environnement, qui excluent les opposants au plan Polémique sur le rôle des <i>community boards</i> dans le <i>community benefits agreement</i> tentative de boycott du centre commercial Atlantic Terminal

décembre	Réunion publique de FCRC à l'invitation des <i>community boards</i> Présentation du UNITY
2005	
février	Accord entre FCRC, la ville et l'État
mars	FCRC acquiert les terrains appartenant au plus gros propriétaire de la zone, Shaya Boymelgreen
mai	FCRC rend public son plan pour le logement subventionné Audition publique du conseil municipal sur le projet Nouvelle journée de lobbying de DDDDB à Albany
juin	Manifestation contre le plan entre <i>borough</i> Hall et City Hall Création de la coalition : Council of Brooklyn Neighborhoods <i>Kello vs. New London</i> : décision de la Cour Suprême en faveur du droit d'expropriation des collectivités locales Signature du <i>Community Benefits Agreement</i>
juillet	La société Extell soumet à la MTA un projet concurrent pour le dépôt ferroviaire. La MTA rejette l'offre d'Extell, mais demande à FCRC d'augmenter son offre
septembre	Accord sur la vente des droits de construire par dessus le dépôt entre la MTA et FCRC
septembre	Début officiel de l'étude d'impact sur l'environnement
sept.-octobre	Polémique sur la collusion entre BUILD et FCRC
18 octobre	Audition publique sur le cahier des charges de l'étude d'impact
2006	
janvier	DDDB attaque FCRC en justice pour retarder des démolitions, et au sujet de l'avocat commun de l'ESDC et de FCRC
février	DDDB perd au sujet des démolitions, mais gagne au sujet de l'avocat
avril	Publication du cahier des charges définitif pour l'étude d'impact ; il est immédiatement critiqué par les associations de riverains Publication de l'étude d'impact sur l'environnement
juillet	Grande manifestation organisée par DDDDB Audition publique sur l'étude d'impact sur l'environnement
23 août	Réduction de la taille du projet sur demande de la municipalité

septembre octobre décembre	Dépôt de plainte contre le recours abusif au pouvoir d'expropriation (Goldstein v. Pataki) Le projet est approuvé par la PACB
2007 janvier février 5 avril mai juin septembre octobre	Controverse au sujet de la Banque Barclays Première victoire de FCRC dans le dossier <i>Goldstein v. Pataki</i> : un juge fédéral recommande le rejet de la plainte ; les plaignants font appel, et déposent une deuxième plainte auprès d'un tribunal d'État. Le Council of Brooklyn Neighborhoods porte plainte, demandant l'annulation de l'étude d'impact sur l'environnement Une plainte déposée par des locataires menacés d'expulsion est rejetée, pour des questions de procédure Nouveau forum de planification alternatif pour le plan UNITY Un juge rejette la plainte de <i>Goldstein v. Pataki</i> . les plaignants font appel Une réforme sur les dégrèvements d'impôts accordés à la construction de projets résidentiels est votée par l'assemblée d'État, qui accorde une exception spéciale à AY ; une polémique s'ensuit Manifestation contre l'abus du pouvoir d'expropriation à la Mairie Une nouvelle version du plan UNITY est publiée Arguments dans le procès sur les expropriations. Nouvelle défaite des locataires
2008 janvier mars mai juin	La plainte demandant l'annulation de l'étude d'impact est rejetée ; les plaignants font appel Déclaration de Bruce Ratner indiquant qu'il ne prévoit plus de construire que le stade Manifestation pour demander la révision du projet La Cour Suprême fédérale refuse d'examiner l'appel dans le dossier <i>Goldstein v. Pataki</i> ; les plaignants portent plainte auprès des tribunaux d'État

2009 Printemps	Les procédures se poursuivent dans le cadre des plaintes au sujet du pouvoir d'expropriation et de l'étude d'impact sur l'environnement Polémique au sujet de la demande par FCRC de fonds fédéraux dans le cadre du plan de « stimulus »

4.3.1. Évolution de l'occupation des sols à Brooklyn

- Développement de Brooklyn

Le village de Brooklyn (autrefois Breuckelen) est né peu de temps après l'établissement de New Amsterdam, au XVII^{ème} siècle, sur l'autre rive du bras de mer connu sous le nom d'East River. Mais tandis que New York devenait un centre commercial important dès l'époque coloniale, le comté de Kings où se trouvait Brooklyn est resté une zone principalement agricole jusqu'à la révolution industrielle. Dès le XVIII^{ème} siècle, cependant, certains marchands de New York sont venus installer leur résidence sur Brooklyn Heights, pour échapper à l'encombrement de la ville portuaire. Ils se rendaient sur leur lieu de travail en ferry. Au cours du XIX^{ème} siècle, Brooklyn a connu un fort développement industriel le long des rives de la baie, du canal de Gowanus jusqu'à Greenpoint. Une proportion importante des millions d'immigrants arrivés au XIX^{ème} siècle s'est donc installée dans les quartiers adjacents à cette zone industrielle. À la même époque, la construction du pont de Brooklyn, puis le développement des transports ferroviaires ont progressivement transformé les villages du comté de Kings en banlieues de New York où venaient s'installer les classes moyennes cherchant à échapper au bruit, à la pollution et à l'insécurité des quartiers populaires de la ville de New York. Toute une ceinture de quartiers de maisons cossues de briques et ou de *brownstone* s'est développée autour du centre ville commercial de Brooklyn : Clinton Hill, Fort Greene, Bedford Stuyvesant, Prospect Heights, Park Slope, Boerum Hill, Cobble Hill, Carroll Gardens. Les différentes communes du comté ont progressivement fusionné, de sorte qu'en 1880, Brooklyn était la troisième ville des États-Unis en termes de population. En 1898, Brooklyn a accepté de se joindre aux autres parties de l'agglomération pour former une nouvelle municipalité new-yorkaise composée de cinq *boroughs*.¹

Après la Deuxième Guerre mondiale, les quartiers périphériques de la moitié sud-est de Brooklyn ont continué de se développer sur un mode suburbain et sont restés habités par les catégories populaires et moyennes blanches, mais les quartiers industriels du bord de la baie et de l'East River ont été frappés par un déclin rapide, accéléré par les opérations massives de démolition et de construction d'autoroutes et de grands ensembles, orchestrées par Robert Moses. De nombreux Noirs et Portoricains sont venus s'installer dans les grands ensembles de logements publics construits dans le centre de Brooklyn, mais aussi dans les

¹ Jackson et Mambeck, 1998 ; *Figure 3*

quartiers adjacents, désertés par les classes moyennes blanches. En quelques années, le centre-est du *borough* (les quartiers de Bedford-Stuyvesant, Brownsville, East New York, Crown Heights) est devenu le plus grand *ghetto* noir et latino de New York. Les quartiers de maisons en brownstone situés entre Downtown Brooklyn et Bedford-Stuyvesant, Fort Greene, Clinton Hill, Prospect Heights, Park Slope et Boerum Hill ont été eux-aussi touchés par la crise d'abandon des immeubles, mais ils n'ont pas été complètement abandonnés par les classes moyennes blanches et ont commencé à s'embourgeoiser: certains d'entre eux dès les années 1960 et d'autres à partir des années 1980.¹

- Downtown Brooklyn et Forest City Ratner Company

Le centre commercial de Downtown Brooklyn était relativement modeste par rapport à la taille du *borough* et il était bordé de zones industrielles au nord. Comme nous l'avons déjà évoqué, après la Deuxième Guerre mondiale, les pouvoirs publics ont tenté de transformer Downtown Brooklyn en quartier de bureaux, en expulsant les activités industrielles situées à proximité. Ils ont remplacé ces activités industrielles par un complexe de bâtiments administratifs, isolé des quartiers populaires du nord et de l'est par de nouveaux immeubles résidentiels pour les classes moyennes, ainsi que par des bâtiments universitaires et un hôpital.² Ces projets ont coûté très cher au *borough* en termes de pertes d'emplois et ils n'ont pas réussi à convaincre des entreprises privées de venir y installer leurs bureaux.³ Presque tous les grands magasins de Downtown Brooklyn ont fermé dans les années 1960, victimes de la fuite des classes moyennes vers les banlieues.⁴

Dans les années 1980, les pouvoirs publics ont effectué une deuxième tentative pour attirer des activités de bureaux à Brooklyn, avec le projet de Metrotech. L'origine de ce projet émanait de la volonté de la Polytechnic University d'étendre son campus. La municipalité a décidé d'en profiter pour condamner une zone industrielle située juste au nord du centre civique et de chercher un promoteur pour réaménager l'ensemble du site. Le seul promoteur qui ait répondu à l'offre de marché public a été la société Forest City Ratner Company (FCRC), filiale new-yorkaise du plus puissant groupe immobilier des États-Unis, Forest City Enterprises, basé à Cleveland, dans l'Ohio. Le directeur de FCRC, Bruce Ratner, a monté son

¹ Jackson et Mambeck, 1998 ; Sur l'embourgeoisement de Boerum Hill, Scott-Melnyk, 2000 ; sur celui de Park Slope, voir McCrory, 1999

² Schwartz, 1993, chapitre 9

³ Schwartz, 1993, chapitre 9

⁴ Jackson et Mambeck, 1998, p. 93

projet en obtenant un maximum de garanties et de subventions des pouvoirs publics.¹ La municipalité a accordé des exemptions d'impôts importantes à la fois au propriétaire FCRC et aux entreprises qui louaient des bureaux dans le complexe. Comme FCRC avait du mal à trouver des locataires pour ses nouveaux immeubles, certaines administrations publiques ont également loué des bureaux dans le complexe, pour aider le promoteur à rentabiliser son investissement.²

Grâce à ces aides publiques, le projet de Metrotech a survécu au krach immobilier de la fin des années 1980 et au début des années 2000, la municipalité a suivi les recommandations du Groupe des trente-cinq en mettant au point un nouveau projet de modifications de grande envergure du plan de zonage de Downtown Brooklyn, dans la partie située au sud-est du centre civique et de Metrotech. Cette zone était jusqu'alors occupée par des commerces, des appartements et des terrains à usage industriel. L'axe principal de ce quartier, Fulton Street, était la rue la plus commerçante du *borough*, mais à l'exception d'un Macy's, dernier survivant des grands magasins qui formaient le cœur commercial de Brooklyn dans la première partie du XX^{ème} siècle, ses commerces étaient principalement destinés à une clientèle de classe populaire (restaurants fast-food, bazars et boutiques de vêtements dégriffés). Le plan de modification du zonage de Downtown Brooklyn avait pour ambition de transformer les alentours de Fulton Street en un véritable quartier d'affaires et autorisait la construction de 450.000 m² de bureaux et de tours d'habitation de luxe qui pourraient abriter plus de 1000 logements.³ Le projet de Downtown Brooklyn promettait donc d'accélérer l'embourgeoisement du centre de Brooklyn, mais il a été approuvé à la quasi-unanimité par le conseil municipal en juin 2004.⁴

Après avoir réussi à remplir le complexe de Metrotech, la société FCRC a continué à construire à proximité de Downtown Brooklyn, avec deux autres projets au niveau du nœud ferroviaire d'Atlantic Avenue, dans une zone qui avait été rasée dans les années 1960, dans le cadre du programme d'élimination des zones insalubres.⁵ Le premier, initialement prévu pour

¹ Fainstein, 2001, p. 149-150

² Schuerman, 2005a

³ New York City Department of City Planning, 2004

⁴ Cardwell, 2004b. Julian Brash, qui a assisté à l'audition publique préalable à l'approbation du projet, m'a affirmé que lors de cette audition, beaucoup des conseillers municipaux qui avaient pris la parole avaient fait part de leurs craintes relatives aux conséquences du projet en termes d'embourgeoisement. Néanmoins, quand il s'est agi de voter, tous les conseillers municipaux sauf un ont approuvé le projet. (conversation avec J. Brash, août 2005). Un groupe d'habitants du quartier s'est opposé au plan pour Downtown Brooklyn, et a finalement réussi à obtenir la préservation d'une des maisons du XIX^{ème} siècle que la municipalité se proposait de raser pour construire un parking à la place. Cette maison avait appartenu à des abolitionnistes connus du XIX^{ème} siècle et avait servi à cacher des esclaves fugitifs (Dobnik, 2007).

⁵ Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/03/behind-empty-railyards-40-years-of.html>

contenir un centre commercial et des maisons de luxe, a finalement simplement consisté en un centre commercial, baptisé Atlantic Center. Construit au début des années 1990 avec pour objectif de dissuader les jeunes d'y traîner, sans fenêtres et avec de longs couloirs, il n'a pas connu le succès escompté : une partie de ses commerces ont fermé et ont été remplacés par des bureaux, loués encore une fois par une administration publique.¹ Le second, baptisé Atlantic Terminal et ouvert en 2004, comprend un immeuble de bureaux et un centre commercial.² Situés au dessus du plus grand nœud ferroviaire de Brooklyn, ses commerces ont connu plus de succès, mais ses bureaux ont à nouveau été principalement occupés par des administrations publiques.³ Or déjà, FCRC préparait son prochain projet, sur le dépôt ferroviaire d'Atlantic Yards, situé de l'autre côté d'Atlantic Avenue, et sur les pâtés de maison adjacents à ce dépôt.

4.3.2. Origines et développement du projet d'Atlantic Yards

- Site et quartiers environnants

Le dépôt ferroviaire d'Atlantic Yards se trouve dans la partie nord-ouest du quartier de Prospect Heights à l'intersection des deux grandes artères de Flatbush Avenue et Atlantic Avenue.⁴ Il est partiellement abaissé au dessous du niveau de la rue et sert à entreposer dans la journée les trains de banlieue de la Long Island Rail Road. Les pâtés de maison situés juste au sud abritent un mélange d'activités industrielles et d'habitations. Le reste du quartier de Prospect Heights, qui s'étend vers le sud jusqu'à Prospect Park, est essentiellement résidentiel. Juste au nord du dépôt se trouve la zone rasée dans les années 1960, sur laquelle se trouvent les deux centres commerciaux de FCRC ainsi que plusieurs ensembles de logements abordables : 5 tours de 12 à 15 étages et une tour de 30 étages construites dans les années 1970 et des rangées d'immeubles de trois étages construits dans les années 1990.⁵

Juste au nord de cette zone se trouve le quartier historique de Fort Greene, quartier mixte en cours d'embourgeoisement rapide depuis les années 1980, mais qui reste assez mélangé sur les plans social et ethno-racial, car il est notamment prisé des Noirs de classe

¹ Cardwell, 2004a ; Angotti, 2004a.

² Fainstein, 2001, p. 154

³ Pratt Institute Center for Community and Environmental Development. 2005a, p. 18. Ces deux projets ont eux-aussi fait l'objet de controverses et de mobilisations d'habitants (Fainstein, 2001, p. 154-159) ;

⁴ Figure 22

⁵ Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/03/behind-empty-railyards-40-years-of.html>

moyenne. À l'ouest et au sud ouest se trouvent Boerum Hill et Park Slope, deux quartiers également très embourgeoisés et à majorité blanche. À l'est se trouve, Crown Heights, quartier habité essentiellement par des minorités de classe populaire, nombre d'entre eux d'origine antillaise, mais abritant aussi des communautés juives orthodoxes.¹

Prospect Heights se trouve à l'intersection de tous les extrêmes : une zone industrielle bordant des voies ferrées au nord et un très beau parc au sud, des quartiers pauvres à l'est et riches à l'ouest. Le quartier est donc très mélangé. Une enquête de 1998 y décrit « un merveilleux mélange d'origines ethniques : ressortissants de la Jamaïque, de Haiti, de Guyana, de Trinidad et Tobago, de République dominicaine, de la Barbade et de Panama », sans compter les Anglo et les Noirs américains.² On y trouve notamment un nombre important de foyers pour les sans-abri, mais aussi des rues bordées de maisons très coquettes dont la Wvaleur a beaucoup augmenté au cours des dernières décennies. L'embourgeoisement du quartier est moins avancé qu'à Fort Greene et Park Slope, mais l'évolution récente est très nette. Plusieurs anciens bâtiments industriels ont été convertis en lofts au cours des années 1990 et ils se sont très bien vendus. La nature des commerces révèle aussi ce changement : les restaurants restent à connotation ethnique, mais semblent de plus en plus viser une clientèle « branchée ». Le quartier a en effet beaucoup d'atouts : la proximité de Downtown Brooklyn, celle de Prospect Park, la présence de la gare de métro et de trains de banlieue d'Atlantic Avenue et l'existence d'un riche tissu de commerces de quartier le long de Flatbush Avenue et Vanderbilt Avenue.³

- Origines et développement du projet

Le plan d'Atlantic Yards est centré sur le projet de construction d'un stade de basket, pour l'équipe des New Jersey Nets. Plusieurs projets de stades avaient été proposés depuis les années 1950 sur la zone de rénovation urbaine située au nord du dépôt.⁴ Le projet de stade pour les Nets aurait été suggéré à Bruce Ratner par le président du *borough*, Marty Markowitz, qui cherchait à faire venir une équipe sportive professionnelle à Brooklyn.⁵ En effet, depuis la délocalisation de l'équipe de base-ball des Brooklyn Dodgers vers Los

¹ Jackson et Mambeck, 1998

² Jackson et Mambeck, 1998, p. 178

³ Pratt Institute Center for Community and Environmental Development. 2005a. ; Jackson et Mambeck, 1998

⁴ Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/03/behind-empty-railyards-40-years-of.html>

⁵ Mead, 2005

Angeles en 1957, le *borough* n'abritait plus d'équipe de sport de première ligue.¹ Le promoteur aurait initialement refusé d'investir dans une équipe sportive, au motif que les stades et les équipes sportives sont difficiles à rentabiliser, mais il se serait par la suite rendu compte que la construction de ce stade pourrait lui servir de prétexte pour acquérir les pâtés de maisons adjacents au dépôt afin d'y construire des tours de logements qui, elles, promettaient des profits substantiels.²

Le projet nécessitait que la MTA cède à FCRC le droit de construire par dessus le dépôt ferroviaire, que l'Empire State Development Corporation (ESDC) s'engage à aider FCRC à acquérir les pâtés de maisons adjacents en recourant au besoin au pouvoir d'expropriation, et que la municipalité, dotée d'autorité sur les rues et sur le zonage des pâtés de maisons n'appartenant pas à l'État, approuve le projet. Bruce Ratner a donc dû prendre contact avec le gouverneur et le maire, et engager des négociations avec leurs administrations, avant d'entreprendre l'acquisition de l'équipe des Nets. Le promoteur a également engagé un célèbre architecte de Los Angeles, Frank Gehry, pour commencer à concevoir un plan d'aménagement du site. Ces négociations initiales ont duré un an et le projet a finalement été dévoilé au public le 10 décembre 2003, au cours d'une conférence de presse réunissant Bruce Ratner, les responsables politiques principaux (le maire, le gouverneur, le président du *borough* et le député à l'assemblée d'État dont le district incluait la zone visée par le plan, Roger Green) mais également des personnalités telles que le basketteur Bernard King et le rappeur Jay-Z, qui s'apprêtaient à s'associer avec Bruce Ratner pour l'acquisition de l'équipe de basket.³

Le projet présenté en décembre 2003 proposait de construire sur un site de 8,5 ha, un stade de basket de 19.000 places, 4 tours de bureaux et 12 tours d'habitations abritant un total de 200.000 m² de bureaux, 440.000 m² de logements (soit environ 4500 appartements), 30.000 m² de commerces, 3000 places de parking et 2,5 ha d'espace ouverts. Les données exactes du projet ont cependant fluctué par la suite. En particulier, le nombre de logements a beaucoup augmenté.⁴

Au cours de cette conférence de presse, le maire et le gouverneur ont par ailleurs annoncé que le projet serait soumis à la procédure d'approbation d'État, (bien que plus de la

¹ Aux États-Unis, les équipes sportives appartiennent à des propriétaires privés, détenteurs d'une franchise délivrée par les fédérations (comme la NBA, pour le basket-ball, la NFL pour le football américain, etc.) Ces franchises ne sont donc pas définitivement attachées à une localité géographique donnée.

² Mead, 2005

³ voir Bagli, 2003

⁴ Figures 29-31; Forest City Ratner Company: www.bball.net; www.atlanticyards.com

moitié du site, à savoir les trois pâtés de maisons adjacents au dépôt, fût normalement sous juridiction municipale). Comme pour le projet de stade du West Side, cette stratégie avait pour effet de mettre le projet hors de portée d'un veto du conseil municipal. Il n'aurait besoin d'être approuvé que par le Public Authorities Control Board, à savoir par les porte-parole des deux chambres législatives d'État (sachant que le gouverneur était déjà acquis au projet).

4.3.3. Mobilisation contre le projet

- Naissance de la mobilisation

Elément du projet qui a procuré au promoteur le soutien unifié de l'ensemble de la classe politique new-yorkaise, le stade, a aussi été la cible de l'opposition la plus tenace de la part des riverains du site. Les habitants de Prospect Heights ont appris l'existence du projet de FCRC de construire un stade par dessus le dépôt d'Atlantic Yards presque par hasard en juillet 2003, grâce à un article d'un journal local, le *Brooklyn Paper*, qui reprenait un autre article publié dans une revue spécialisée sur le basket.¹ Cette information a attiré l'attention de Patti et Shellie Hagan, deux animatrices principales d'une association du quartier, la Prospect Heights Action Coalition (PHAC), créée deux ans plus tôt pour s'opposer à la construction d'un foyer pour les sans-abri². Outre leur inquiétude à l'idée de voir un stade se construire dans leur quartier qui était principalement résidentiel, les membres de PHAC se posaient des questions au sujet de la taille du projet. L'article du *Brooklyn Paper* mentionnait que le projet s'étendrait sur un site de 8,5 ha, mais en faisant le calcul, elles se sont rendu compte que la superficie du dépôt ne faisait que 3,5 ha.

Les sœurs Hagan se sont adressées au chargé de relations publiques de FCRC, mais ce dernier a refusé de leur révéler le moindre détail sur le projet, expliquant que le promoteur voulait signer l'accord d'achat de l'équipe de basket des Nets avant de rendre public le reste du projet. Elles se sont alors tournées vers leurs élus locaux et la municipalité, mais sans plus de succès. Seules leur conseillère municipale, Letitia James, et leur sénateur d'État

¹ Entretien avec Patti Hagan, juillet 2004.

² Patti Hagan, bien consciente que la lutte contre la construction de logements pour les sans domicile fixe constitue un exemple typique du syndrome NIMBY, défend cette démarche en expliquant que les promoteurs privés qui voulaient construire ce foyer (à but lucratif ; la ville paye \$3000 par mois pour loger chacune des familles qui habitent dans ces studio) étaient particulièrement malhonnêtes et qu'ils avaient outrepassé de nombreuses réglementations ; Norman Oder note qu'ils ont d'ailleurs été condamnés pour des malversations financières à la suite de cette controverse ; Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/10/brutally-weird-errol-louis-on-cbgb-ay.html>

Welmanette Montgomery leur ont répondu, mais elles n'avaient que très peu d'informations sur le projet. Le président du *borough*, Marty Markowitz, et le député à l'assemblée d'État, Roger Green, ont fait la sourde oreille. Les sœurs Hagan ont alors commencé à manifester dans les lieux où se rendait Daniel Doctoroff, adjoint au maire chargé du développement économique, mais cette stratégie n'a pas rencontré plus de succès.¹

Sans attendre de connaître les limites exactes du projet, les sœurs Hagan ont prévenu les habitants des immeubles situés sur les pâtés de maison adjacents au dépôt que leurs logements étaient sans doute menacés de démolition et elles les ont incités à former leur propre association. C'est ainsi qu'est née l'association Develop Don't Destroy Brooklyn (DDDB), à l'automne 2003.² Mais en février 2004, DDDB a été confrontée à une crise interne, lorsque FCRC a proposé aux habitants des trois immeubles en copropriété situés sur le site de leur racheter leurs appartements à très bon prix. Presque tous ont finalement accepté, mais quelques uns ont refusé. L'association DDDB a compensé la perte de la majorité de ses troupes en recrutant de nouveaux membres parmi les propriétaires de maisons ou d'appartements situés dans les zones adjacentes au site.

Le recrutement des premiers membres s'est fait par différents moyens. Shabnam Merchant, par exemple, femme d'origine indienne ayant acheté une maison dans Prospect Heights a appris l'existence du projet d'Atlantic Yards en lisant une affichette de DDDB. Elle a alors rejoint le forum de discussion internet Yahoo Group sur lequel échangeaient les membres de l'association, pour leur dire qu'il n'y avait pas assez d'affiches dans sa rue. Les activistes de DDDB lui ont répondu qu'ils étaient bien conscients de ce problème, mais qu'ils manquaient de bras pour faire mieux. C'est ainsi que Shabnam a été recrutée par l'association.³ Parmi les premières personnes à avoir rejoint la mobilisation contre le projet figuraient également un certain nombre d'habitues de Freddy's, un bar/salle de concert menacé de démolition par le projet. C'est, par exemple, le cas de Scott Turner, musicien amateur qui venait souvent assister aux concerts qui se déroulaient dans l'arrière salle du bar. Il est devenu membre de DDDB afin de défendre son bar préféré, même s'il habitait de l'autre côté de Prospect Park, dans le quartier de Sunset Park.⁴

Pour alerter leurs concitoyens et mobiliser les habitants de Brooklyn, les opposants au projet ont également eu recours à internet. Le premier site consacré à l'opposition au projet

¹ Entretien avec Patti Hagan, juillet 2004.

² Le nom original était *Develop Don't Destroy* ; il a été modifié en *Develop Don't Destroy Brooklyn* ultérieurement

³ Entretien avec Shabnam Merchant, juillet 2004

⁴ Conversation avec Scot Turner, septembre 2005

d'Atlantic Yards s'appelait www.nostadium.homestead.com. Il avait été créé par l'équipe de la conseillère municipale Letitia James. Deux habitantes du quartier trouvant que ce site faisait la part trop belle aux élus ont créé un deuxième site, www.nolandgrab.com, qui reproduisait tous les articles de presse liés au projet.¹ Bientôt, l'association DDDDB a créé son propre site, www.dddb.net, qui exposait les arguments de l'association et tenait un calendrier de tous les événements organisés par les pouvoirs publics ou par des associations au sujet du projet. En outre l'association a commencé à envoyer des courriers électroniques circulaires aux personnes intéressées.

- Contre-expertise du projet officiel

L'un des aspects de l'action des opposants au projet d'Atlantic Yards a consisté à effectuer une contre-expertise systématique du projet de FCRC. Avant même de connaître le contenu exact du projet, les membres de PHAC ont commencé à faire des recherches sur les projets antérieurs réalisés par FCRC et à étudier les différents aspects du projet. PHAC a notamment invité un certain nombre de spécialistes des questions d'aménagement à venir donner des conférences dans le quartier : un journaliste est venu parler des problèmes liés aux subventions publiques accordées aux stades dans les villes américaines, un avocat travaillant pour un think-tank a expliqué la question juridique du pouvoir d'expropriation ; une psychiatre a présenté son livre relatif aux impacts psychologiques des opérations de rénovation urbaine de l'après-Deuxième Guerre mondiale sur les communautés noires de villes américaines ; un urbaniste a organisé des ateliers d'étude du site d'Atlantic Yards et du quartier de Prospect Heights.² Quand FCRC a publié une étude sur les impacts économiques du projet pour la ville de New York, les opposants ont demandé à un universitaire habitant dans le quartier de rédiger une contre-expertise de cette étude qui a mis en lumière nombre d'exagérations et d'omissions dans l'étude officielle.³ Le Pratt Institute Center for Community Education and Development (PICCED) n'a pas pris parti officiellement contre le projet d'Atlantic Yards. Néanmoins, cet institut universitaire dont les locaux ne sont pas très

¹ Entretien avec Shabnam Merchant, juillet 2004

² Entretien avec Patti Hagan, juillet 2004. Le journaliste était Neil Demause, co-auteur du livre *Field of Schemes* et d'un blog du même nom ; l'avocat Joe Wright, de l'Institute for Justice, la psychiatre Mindy Thompson Fullilove, auteur du livre *Root Shock*, l'urbaniste Michel Cantal-Dupart

³ Kim et Peebles, 2004; Cardwell, 2004b

éloignés du site d'Atlantic Yards a réalisé une autre étude importante qui faisait l'état des lieux du site visé par le projet et mettait au jour certains problèmes du projet de FCRC.¹

Un groupe baptisé Brooklyn Visions, composé de trois membres de la Boerum Hill Association, organisation dédiée à la rénovation et la préservation du quartier de Boerum Hill, a créé un premier plan alternatif pour le dépôt d'Atlantic Yards.² Leur proposition consistait à consacrer l'essentiel du dépôt à un parc, à une résidence pour artistes et à des logements sociaux. Mais la contre-expertise du projet de FCRC a pris une autre dimension avec l'entrée en scène d'un groupe d'architectes-urbanistes mené par Marshall Brown, architecte habitant à proximité du dépôt d'Atlantic Yards, dans le quartier Fort Greene. Dès qu'il a appris l'existence et l'ampleur du projet, M. Brown s'est tout de suite posé des questions sur sa viabilité.³ Il a pris contact avec la conseillère municipale locale, Letitia James, qui l'a encouragé à se mettre en contact avec DDDDB. Avec trois collègues, il a donc créé l'Atlantic Yards Development Workshop (AYDW). Il avait déjà l'expérience de ce genre d'initiative, puisqu'il avait notamment participé aux études de design commanditées par la HKNA pour le West Side, en 1999. Bénévolement, en dehors de leurs heures de travail, Brown et ses collègues ont organisé une journée d'étude le 20 mars 2003 à laquelle ont participé une trentaine d'architectes et d'urbanistes ainsi qu'environ 200 habitants du quartier. Le matin, les participants ont discuté en petits groupes et l'après-midi a été consacrée à une mise en commun des idées et à des interventions préparées par des professionnels de l'urbanisme. Cette journée d'étude a débouché sur l'établissement d'une liste de principes programmatiques pour le développement du site.⁴

Letitia James et les activistes de DDDDB ont poussé les architectes de l'AYDW à poursuivre sur leur lancée. Ces derniers ont alors décidé de réaliser un plan d'aménagement, sur la base des principes programmatiques définis lors de la journée de planification participative. Leur projet, baptisé UNITY plan, a été présenté au public à l'automne 2004 et a été adopté par DDDDB et les autres associations opposées au projet de FCRC.⁵ Le plan UNITY a continué d'évoluer au cours des années qui ont suivi, en particulier à l'occasion d'un nouvel atelier d'urbanisme au printemps 2007. Il proposait de construire des logements et des espaces verts par dessus le dépôt d'Atlantic Yards. Les différences les plus importantes entre le plan

¹ Pratt Institute Center for Community and Environmental Development. 2005a

² Brooklyn Visions, www.brooklynvisions.homestead.com

³ Entretien avec Marshall Brown, août 2004

⁴ Entretien avec Marshall Brown, août 2004; Brown, Schiffman, Angotti, 2007

⁵ Kovac, 2004a

UNITY et celui de FCRC venaient de ce que le premier ne comportait pas de stade et qu'il ne visait que le dépôt, de sorte qu'il ne nécessitait pas d'expropriations.¹

Au fur et à mesure que les détails du projet officiel se précisaient, les activistes de DDDDB ont disséqué systématiquement tous les documents officiels et toutes les déclarations faites par le promoteur et les pouvoirs publics.² Des bloggers individuels ont joué un rôle important dans ce travail de contre-expertise du projet. Scott Turner par exemple a créé un site baptisé www.fansforfairplay.com qui détaillait notamment les désavantages que présentaient pour les fans de basket le rachat des Nets par une société de promotion immobilière comme FCRC. Brian Hatch, le créateur du site www.newyorkgames.com, dédié à la critique du projet de candidature de New York pour les jeux olympiques de 2012, a analysé les problèmes posés par la localisation du stade sur le dépôt d'Atlantic Yards, notamment en termes d'accessibilité et de circulation automobile. À partir de 2005, un journaliste de Park Slope, Norman Oder, a créé un blog baptisé « Atlantic Yards Report » dans lequel il a disséqué, avec un degré de détail et de précision impressionnant, tous les enjeux liés au projet et toutes les erreurs commises par les journalistes dans leurs articles sur le projet.³

4.3.4. Bataille politique

- Campagne d'opinion des opposants au projet

Les militants de PHAC et de DDDDB ont fait preuve d'un dynamisme remarquable pour faire connaître leur mouvement et recruter des participants. Ils ont affiché leur opposition au projet à leurs fenêtres et sur les murs du quartier, au moyen d'affiches, de banderoles et de fresques portant des messages tels que « No Stadium », « I Love Brownstone Brooklyn », « Hell No ! we won't go ! », « Eminent domain abuse forces us out, forces us apart, forces us to pay Ratner's bill. ». ils ont accroché des affichettes dans la rue et distribué des tracts au porte-à-porte, etc.⁴ Ils ont organisé ou participé à de très nombreuses réunions publiques au sujet du projet (Le plan UNITY, par exemple, a été présenté au public a de nombreuses reprises, dans différents quartiers adjacents de Brooklyn, servant ainsi de base à

¹ Brown, Schiffman, Angotti, 2007 ; pour une analyse détaillée du plan UNITY, voir infra, chapitre 5.1.6.

² Develop Don't Destroy Brooklyn, <http://dddb.net/php/reading/economic.php>

³ Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com>

⁴ Figure 34

des discussions). Ils ont tenu des stands d'information dans les marchés, les fêtes de rue, les vide-grenier qui sont si nombreux l'été à Brooklyn.¹

Ils ont également organisé des dizaines d'événements, souvent très créatifs, pour informer leurs concitoyens, recruter des membres et récolter des fonds : fête de quartier (block party), ventes de T-shirts et de gâteaux, concerts au Freddie's Bar, soirées dansantes intitulées « Dance Don't Destroy » dans une discothèque locale, course à pied dans Prospect Park, événements au cours desquels les participants trouvaient des sponsors qui s'engageaient à verser à DDDDB une somme dont le montant serait proportionnel au nombre de kilomètres parcourus par le coureur, semaine des restaurants, au cours de laquelle les restaurateurs partenaires s'engageaient à verser 10% de leurs recettes à DDDDB². Une soirée concert a réuni plusieurs groupes de rock qui avaient tous écrit des chansons au sujet d'Atlantic Yards.³ Une réalisatrice a créé un film sur le projet intitulé Brooklyn Matters qui a été projeté dans différents lieux, (églises, boutiques, restaurants, centre sociaux) pendant plusieurs années.⁴ Un groupe d'écrivains a publié un recueil d'essais sur Brooklyn intitulé Brooklyn Was Mine, dont les droits étaient reversés à DDDDB.⁵ Internet constituait également un médium privilégié pour les opposants au projet. Outre les nombreux blogs qui commentaient le projet, on pouvait par exemple trouver sur le site Youtube des vidéos satiriques critiquant Bruce Ratner et le projet d'Atlantic Yards.⁶

Grâce à ces démarches, DDDDB a progressivement constitué une liste d'envois de plusieurs milliers d'adresses de personnes intéressées par le travail de l'association et disposées à faire des dons et une liste plus restreinte de personnes susceptibles de participer aux actions organisées contre le projet d'Atlantic Yards.⁷ DDDDB a également créé un conseil de soutien composé de personnalités de Brooklyn, parmi lesquels figuraient notamment des acteurs, des musiciens, des écrivains, des pasteurs et des professeurs d'universités.⁸

Les activistes de DDDDB ont tenté de faire pression directement sur leurs élus en participant à toutes les consultations officielles au sujet du projet. Ils sont intervenus au cours des réunions des conseils d'administration de la MTA et de l'ESDC. Ils ont organisé plusieurs

¹ J'ai moi même observé certaines de ces activités au cours des étés 2004 et 2005. Voir également Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com>; *Figure 34*

² Entretiens avec Shabnam Merchant août 2005 ; courriels circulaires de DDDDB ; *Brooklyn Paper*,

³ Hill, 2007 ; Develop Don't Destroy Brooklyn, <http://dddb.net/php/photos/index.php>

⁴ Courriels circulaires de DDDDB

⁵ Steiker et Knutsen, 2008.

⁶ Brooklyn vs. Bush, http://www.youtube.com/watch?v=rKg30O__d9s

⁷ Entretien avec Shabnam Merchant, août 2005 ;

⁸ Develop Don't Destroy Brooklyn, <http://www.developdontdestroy.org/php/press/060508DDDBBoard.php> ; les plus connus parmi ces personnalités étaient sans doute les acteurs Steve Buscemi, Heath Ledger et Rosie Perez

voyages de lobbying à Albany où se trouve le siège de l'État de New York et ils ont fait pression sur les candidats aux élections locales pour qu'ils prennent parti contre le projet. Ils ont également contacté la presse à d'innombrables reprises pour tenter de convaincre les journalistes de rapporter l'existence d'un mouvement d'opposition au projet et de prêter attention à leurs arguments. L'un des moyens d'attirer l'attention de la presse était, bien entendu, l'organisation de manifestations. Les opposants au projet ont organisé de nombreuses manifestations à différentes étapes du processus d'approbation.¹

Cependant, par rapport à cette mobilisation de quartier, le promoteur disposait d'avantages certains pour influencer les élus et l'opinion publique.

- Campagne de relations publiques de FCRC

Comme le révèle l'inventaire des personnes présentes lors de la conférence de presse du 10 décembre 2003, Bruce Ratner avait anticipé le développement probable d'un mouvement d'opposition à son projet et avant de le rendre public, il s'était assuré du soutien des principaux élus dont il devait obtenir l'accord. FCRC pouvait en outre compter sur le soutien des milieux d'affaires de Brooklyn, ainsi que des nombreuses institutions à but non lucratif qui avaient bénéficié de généreuses donations de sa fondation, telles le Brooklyn Museum of Art ou la Brooklyn Academy of Music. Il avait par ailleurs pris soin de réunir un groupe de 50 personnes, parmi lesquelles certaines personnalités influentes de Brooklyn, pour investir avec lui dans l'acquisition des New Jersey Nets.²

FCRC s'est également empressé de négocier le soutien des syndicats du bâtiment au projet, ainsi que d'associations représentant les habitants de Brooklyn. Pour obtenir leur soutien, FCRC a décidé de négocier avec certaines de ces associations un *community benefits agreement* : un « accord sur les bénéfices pour la communauté ». Cet accord, inspiré d'une démarche inventée par des associations de Los Angeles, dans le cadre d'un autre projet de stade baptisé Staples Center, avait pour objectif de garantir que les bénéfices générés par le projet toucheraient directement les habitants de Brooklyn appartenant aux classes populaires et pas seulement le promoteur. Le *community benefits agreement* d'Atlantic Yards n'a été signé qu'en juin 2005, mais FCRC avait pris contact avec des associations dès l'automne

¹ Ils ont notamment organisé deux marches entre Borough Hall et City Hall, en traversant le pont de Brooklyn, la première en juin 2004 et la deuxième en juin 2005, un boycott du centre commercial d'Atlantic Terminal Mall en novembre 2004 (Kovac, 2004) ; ils ont manifesté en marge des auditions publiques d'octobre 2004, novembre 2005, en juillet 2006 ; en mai 2008, pour obtenir la renégociation du projet. *Figures 32-33*

² Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2008/04/forest-city-ratners-shadowy-foundation.html>

2003 et évoqué publiquement cette idée dès décembre 2003.¹ Dans l'accord signé en juin 2005, FCRC s'engageait à ce qu'une partie des logements construits sur le site soient réservés à des ménages à revenus modestes ou moyens. Le promoteur promettait également d'attribuer une partie des emplois créés pour la construction du site en priorité aux minorités et aux femmes.²

Ces concessions ont été présentées par les partisans du projet comme exceptionnelles, mais leurs adversaires ont critiqué les circonstances dans lesquelles cet accord avait été élaboré. Les négociations s'étaient déroulées dans le plus grand secret et les associations qui l'avaient signé n'étaient pas représentatives de l'ensemble des personnes concernées.³ Sur huit associations signataires, seules deux avaient une stature importante : le chapitre de Brooklyn de l'association ACORN (Association of Community Organizations for Reform Now) et la New York State Association of Minority Contractors. Ni l'une ni l'autre de ces associations n'était localisée à proximité du projet. Les six autres étaient de petite taille et plusieurs d'entre elles avaient été créées par des alliés politiques de FCRC dans le seul but de négocier cet accord.⁴ FCRC avait également cherché à impliquer un groupe de pasteurs noirs d'églises de Downtown Brooklyn, mais finalement, un seul d'entre eux avait accepté de participer à ces négociations secrètes. Ces associations étaient supposées représenter la « communauté » auprès du promoteur, mais le public n'était pas informé des négociations en cours et toute personne ayant adopté une position critique par rapport au projet en était d'emblée exclu.⁵ En dépit de ces limites évidentes, le *community benefits agreement* a produit le résultat recherché par le promoteur, à savoir que dès l'été 2004, les associations impliquées dans ces négociations ont commencé à se mobiliser pour manifester publiquement leur soutien au projet. Par la suite les alliés du promoteur ont systématiquement organisé des contre-manifestations lorsque les adversaires du projet descendaient dans la rue.⁶

De nombreux riverains étaient préoccupés par l'impact qu'aurait le projet sur les quartiers proches du site et s'adressaient au promoteur ou à ses alliés politiques pour obtenir plus d'informations sur le projet. Pour calmer leurs inquiétudes, FCRC a accepté de participer à quelques réunions publiques. En mars 2004, FCRC a présenté une première fois le projet dans une réunion publique organisée par la Park Slope Betterment Association. En novembre,

¹ Kolben, 2004 ; Confessore, 2005a.

² NYC Office of the Mayor, 2005

³ Develop Don't Destroy Brooklyn, <http://dddb.net/php/press/BUILD/cba.php>

⁴ Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/08/cba-accountability-where-are-reports.html>

⁵ Wisloski, 2004a

⁶ Kolben, 2004b *Figure 35*

à la demande des *community boards*, FCRC a participé à une deuxième réunion publique de présentation du projet, mais non sans s'être assuré au préalable que ses alliés syndicaux et associatifs y seraient présents en nombre.¹ À l'automne 2004, le président du *borough*, Marty Markowitz, a organisé une série de réunions avec certaines associations, dont l'objectif affiché était de mettre au point une stratégie pour permettre aux associations des quartiers riverains du site de contribuer à la mise au point du projet. Mais cette initiative a suscité une polémique car encore une fois, les associations hostiles au projet en étaient exclues.²

En parallèle de ces efforts pour apaiser les inquiétudes des riverains, le promoteur a mis en œuvre une campagne de relations publiques à grande échelle pour promouvoir son projet dans le reste du *borough*. Cette campagne comprenait notamment des événements impliquant les joueurs de l'équipe des Nets, le financement de stages de basket pour les jeunes de Brooklyn, l'envoi de courriers promotionnels à des centaines de milliers d'habitants du *borough* et la distribution de prospectus conçus sur le modèle d'un journal et baptisés « Brooklyn Standard », vantant les mérites du projet avec force images en couleur et mettant notamment l'accent sur la venue des New York Nets à Brooklyn.³

Cette campagne de relations publiques, conjuguée à des contributions politiques généreuses et à une couverture médiatique très favorable au projet, a permis à FCRC d'obtenir le soutien de la plupart des élus et de nombreuses personnalités « civiques » de la ville.⁴

- Impact limité de la campagne d'opinion des opposants

Les activistes de la Prospect Heights Action Coalition et de Develop Don't Destroy Brooklyn ont réussi à mobiliser un mouvement important d'opposition au projet dans les quartiers situés à proximité du site d'Atlantic Yards, mais il ont eu du mal à faire passer leur message au delà de ces quartiers et ils ont trouvé peu de soutien auprès des élites politiques civiques de la ville. De nombreuses associations localisées à une certaine distance du site se disaient préoccupées par les impacts du projet sur l'environnement et un certain nombre d'entre elles ont accepté de rejoindre le Council of Brooklyn Neighborhoods, regroupement d'associations organisé pour effectuer une contre-expertise de l'étude d'impact du projet.⁵

¹ Wisloski, 2004c Entretien avec Patti Hagan juillet 2004

² Entretien avec Shabnam Merchant, août 2005 ; Doyle, 2004

³ Forest City Ratner Company, <http://www.brooklynstandard.com/Brooklyn%20Standard%20all.pdf>

⁴ Pour plus de détail sur le lobbying de FCRC et la couverture médiatique du projet, voir infra, chapitre 5

⁵ Entretien avec Daniel Goldstein, septembre 2007 ; Council of Brooklyn Neighborhoods, www.councilofbrooklynneighborhoods.org

Mais d'autres trouvaient l'opposition de Develop Don't Destroy Brooklyn trop radicale, et ont créé un groupe baptisé Brooklyn Speaks, dont l'objectif était d'obtenir des modifications du projet, mais sans demander son abandon.¹ Certains leaders civiques tels que la Regional Plan Association ont critiqué le processus d'élaboration du projet, initié par le promoteur et négocié en secret, mais sans prendre position contre le stade et contre le recours au pouvoir d'expropriation.² La plupart des élus locaux représentant des quartiers peu éloignés du site ont adopté une position similaire : ils réclamaient une réduction importante de la densité du projet, mais refusaient de s'opposer au stade ou de réclamer un retour en arrière qui permette une véritable participation des habitants à l'élaboration du projet.³

Deux auditions publiques ont eu lieu dans le cadre de la procédure d'étude d'impact, en novembre 2005 et en août 2006. Lors de la première audition, FCRC n'avait pas anticipé l'ampleur de la mobilisation des riverains du site et les interventions critiques par rapport au projet ont dominé.⁴ Mais lors de la deuxième audition, FCRC avait fait en sorte que les ouvriers syndiqués et les membres d'ACORN se mobilisent en nombre et qu'ils arrivent de très bonne heure. La salle où se tenait l'audition publique était beaucoup trop petite pour contenir tous les participants de sorte qu'une bonne partie des opposants au projet n'ont pas pu y assister.⁵

- Approbation du projet

Le promoteur semblait donc assuré de remporter la bataille politique. Ceci étant, l'approbation du projet a été beaucoup plus longue qu'il ne l'avait anticipé, en partie à cause des initiatives des adversaires du projet. Il a fallu plus d'un an et demi pour que FCRC, la municipalité et l'État se mettent d'accord sur le détail des subventions dont bénéficierait le projet. Selon l'accord signé en février 2005 par FCRC, la municipalité et l'Empire State Development Corporation, la municipalité renonçait à son autorité sur le site, cédait à FCRC les terrains qu'elle possédait sur le site (les rues, mais aussi une station de pompiers et d'autres terrains) pour une somme symbolique, s'engageait à effectuer au moins \$100 millions de dépenses pour rénover les équipements publics sur le site et accordait diverses

¹ Brooklyn Speaks, www.brooklynspeaks.net

² Regional Plan Association, 2006

³ Entretien avec David Yassky, septembre 2005 ; entretien avec Daniel Goldstein, juin 2007

⁴ Confessore, 2005b

⁵ Oder, http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006_08_archive.html; Newman, 2006

concessions fiscales au projet. L'ESDC, de son côté, s'engageait à exproprier les propriétaires de terrains situés sur le site qui refuseraient de vendre à FCRC.¹

L'acquisition du dépôt ferroviaire a pris sept mois supplémentaires : La Metropolitan Transportation Authority (MTA) a décidé d'appliquer la même procédure adoptée pour la session du dépôt du West Side et a ouvert des enchères publiques pour le site d'Atlantic Yards en mai 2005. Personne ne s'attendait à ce qu'un autre promoteur se risquerait à faire une offre, étant donné le soutien du maire et du gouverneur au projet de FCRC. Une telle offre aurait été à priori vouée à l'échec et le promoteur importun risquerait de s'attirer les foudres de la municipalité et de se voir refuser des autorisations et des subventions pour leurs projets ultérieurs. Contre toute attente, les militants de DDDDB ont trouvé un promoteur qui a accepté de monter un projet pour le dépôt, basé sur les principes développés par l'Atlantic Yards Development Workshop. Le promoteur Gary Barnett, de la société Extell Development Corporation, était loin de vouloir faire œuvre de charité ; mais il s'était implanté depuis peu de temps sur le marché new-yorkais et ne faisait pas partie de l'aristocratie des grands promoteurs new-yorkais qui évitent les conflits ouverts avec les pouvoirs publics. Par ailleurs, il avait été récemment exproprié dans le cadre d'un autre projet de FCRC dans Midtown, de sorte qu'il voyait peut-être dans cette enchère une opportunité de régler des comptes avec FCRC.² Le cas de figure du West Side s'est produit à l'identique pour Atlantic Yards : Extell a proposé un projet plus rentable, parce que dépourvu de stade, mais la MTA a néanmoins choisi le projet de FCRC, tout en exigeant que FCRC revoie son offre à la hausse.³ Pour les opposants au projet, cet épisode a permis de démontrer que le projet de stade n'était pas rentable sur le plan économique et de retarder l'approbation du projet de trois mois.

Une fois la vente du dépôt signée, en septembre 2005, le projet a fait l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement, réalisée sous le contrôle de l'Empire State Development Corporation. Ce processus, ponctué des deux auditions publiques mentionnées plus haut, a pris une année supplémentaire. Comme on pouvait s'y attendre, l'étude d'impact concédait que le projet allait provoquer une augmentation significative des problèmes de circulation automobile et piétonne, de capacité d'équipements publics tels que le métro, les égouts, ou les écoles, mais elle concluait que l'impact global du projet serait très positif pour le *borough* et

¹ Develop Don't Destroy Brooklyn, <http://dddb.net/documents/mou/sweetheartanatomy.pdf>

² Schuerman, 2005b ; Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/search?q=extell+>

³ Bagli, 2005d.

pour la ville, parce qu'il créerait des emplois, des logements, des espaces publics utiles à la communauté et des revenus fiscaux pour la municipalité.¹

FCRC avait modifié son projet au cours de l'année 2005 : la quantité de bureaux avait baissé, mais le nombre de logements était passé de 4500 à plus de 7000.² En septembre 2006, la City Planning Commission a recommandé une réduction de 8% de la densité du projet que FCRC a accepté. Cette réduction de densité était sans commune mesure avec ce que voulait obtenir la plupart des riverains du site, mais elle a suffi pour que le projet soit entériné par le Public Authorities Control Board, fin décembre 2006, malgré les demandes de report de nombreuses associations et de nombreux élus qui trouvaient que trop de questions soulevées par l'étude d'impact n'étaient pas résolues.³ Contrairement au projet du West Side, le projet d'Atlantic Yards ne faisait pas directement concurrence à d'autres projets chers aux porte-parole de l'assemblée et du sénat d'État, qui n'ont donc pas jugé bon de s'y opposer.

4.3.5. Bataille judiciaire

Une fois la bataille politique perdue, les opposants au projet d'Atlantic Yards se sont tournés vers les tribunaux. En avril 2007, le Council of Brooklyn Neighborhoods et d'autres groupes de riverains ont porté plainte pour obtenir l'annulation de l'étude d'impact sur l'environnement, arguant que certains impacts n'avaient pas fait l'objet d'une étude assez détaillée ou que les estimations de ces impacts n'étaient pas réalistes. En janvier 2008, cette plainte a été rejetée par le juge qui a conclu que les plaignants n'apportaient pas une contre-expertise suffisante pour remettre en cause les conclusions de l'étude officielle.⁴ Les plaignants ont alors fait appel de cette décision, mais leurs chances de victoire sont minces, car les juges sont peu enclins à mettre en cause des statistiques approuvées par des administrations publiques, ni à remettre en cause le jugement des élus concernant le caractère bénéfique des projets.⁵

En octobre 2006, une douzaine de propriétaires et de locataires d'appartements habitant sur le site ont également porté plainte contre l'ESDC afin de bloquer leur expropriation. Au cours des trois années qui avaient suivi l'annonce du projet, FCRC était

¹ Confessore, 2006.

² Oder, <http://timesratnerreport.blogspot.com/2005/09/now-we-know-luxury-housing-increased.html>

³ Lombino, 2006

⁴ O'Connor, 2008

⁵ Angotti, 2004b.

parvenu à acquérir la plupart des bâtiments et terrains en propriété privée sur le site. Cette tâche avait été grandement facilitée par le fait que les élus avaient déclaré publiquement qu'ils exproprieraient les propriétaires récalcitrants pour permettre à FCRC de réaliser ce projet qu'ils considéraient d'intérêt général. Mais quelques propriétaires avaient refusé de vendre et ils ont fait appel aux tribunaux, en dénonçant l'utilisation du pouvoir d'expropriation dans le cadre du projet d'Atlantic Yards comme abusive et contraire à la Constitution.

Autrefois, le pouvoir d'expropriation n'était employé que pour la réalisation d'infrastructures publiques. Au cours de la deuxième partie du XX^{ème} siècle, les collectivités locales l'ont de plus en plus souvent utilisé dans le cadre de projets construits par des promoteurs privés. L'utilité publique de ces projets tenait à ce qu'ils permettaient d'éliminer des zones insalubres et qu'ils augmenteraient les recettes fiscales de la collectivité. Mais ces arguments peuvent être étendus de manière abusive : si on les pousse à leur extrême, tout propriétaire est susceptible d'être exproprié, à partir du moment où un promoteur propose de construire sur son terrain un bâtiment plus haut ou plus luxueux que celui existant. Dans bien des cas, le pouvoir d'expropriation a été utilisé pour expulser des communautés de catégories populaires et de minorités au bénéfice de grandes entreprises qui ont accès aux leviers du pouvoir politique. L'utilité publique de ces projets n'était, dans certains cas, que marginale.¹

Les plaignants dans le dossier Goldstein v. Pataki affirment que l'utilisation du pouvoir d'expropriation dans le cadre du projet d'Atlantic Yards correspond à ce cas de figure.² En juin 2007, un juge fédéral a rejeté la plainte des habitants d'Atlantic Yards, estimant que les arguments avancés par l'ESDC pour démontrer que le projet était d'utilité publique étaient convaincants.³ Les plaignants ont fait appel de cette décision, mais en février 2008, un panel de trois juges a confirmé le rejet de la plainte. Les plaignants ont décidé de recourir à la Cour Suprême elle-même, mais celle-ci n'a pas jugé utile d'examiner le cas. Les plaignants se sont alors tournés vers le Tribunal d'État. Leurs chances de succès sont minces, mais tant que la procédure est en cours, l'ESDC ne peut les expulser.

FCRC avait commencé à démolir les immeubles dont il avait pris possession dès 2005 et à préparer le déplacement du dépôt ferroviaire, mais les délais causés par les procédures judiciaires et le retournement de la situation économique en 2007 ont mis le projet en difficulté. En mars 2008, Bruce Ratner a annoncé qu'étant donné l'état du marché des bons d'emprunt et de la demande d'espaces de bureaux, il prévoyait à court terme de seulement

¹ Fainstein, 2005

² Develop Don't Destroy Brooklyn <http://dddb.net/php/status.php>;
Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2008/04/ay-eminent-domain-appeal-asks-supreme.html>

³ Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com> (7 juin 2007) ; Confessore, 2007.

construire le stade. Les tours de bureaux et d'appartements pourraient mettre plus longtemps à se matérialiser. En attendant la fin des procédures judiciaires, les travaux préparatoires au déplacement du dépôt ont également été arrêtés. Les habitants du quartier ont dénoncé le fait que ce projet, censé éliminer une zone soi-disant dégradée, avait en fait transformé leur quartier en vaste terrain vague qui risquait de rester tel quel pendant des années. Ils ont aussi déclaré que les changements dans le calendrier annoncé du projet justifiaient que les pouvoirs publics reconsidèrent l'ensemble du projet, mais il est plus probable que le promoteur, s'il gagne le dernier procès, conservera le droit de construire sur le site jusqu'à ce que le marché se rétablisse.¹

4.3.6. Impact de la société civile sur le projet

- Impact

La mobilisation de la société civile au sujet du projet d'Atlantic Yards a eu un impact indéniable sur le projet. C'est sous la pression d'un mouvement d'opposition naissant que le promoteur FCRC a pris l'initiative d'engager des négociations avec certaines associations dans le but d'établir un *community benefits agreement*. Il ne fait pas de doute que la taille et le poids politique du groupe ACORN et l'importance du mouvement d'opposition au projet ont pesé sur l'ampleur des concessions que le FCRC a faites en termes de logements abordables et d'emplois pour les minorités. Par ailleurs, le mouvement d'opposition a permis de retarder l'approbation du projet, ce qui a sans doute amorti le choc pour les personnes qui devaient être expulsées. De surcroît, les opposants au projet gardent l'espoir que celui-ci sera annulé par la justice ou que le promoteur y renoncera du fait de la crise économique. Si tel était le cas, il s'agirait d'une victoire remarquable.

- Limites

Cependant, la mobilisation de la société civile n'est pas parvenue à convaincre les élus de ne pas approuver le projet de stade ni d'imposer une diminution conséquente de la densité du projet. En échange de quelques concessions peu contraignantes, le promoteur a obtenu des

¹ Bagli, 2008; Calder, 2008; Schuerman, 2009

élus des subventions publiques qui pourraient atteindre \$2 milliards et l'utilisation du pouvoir d'expropriation pour lui permettre d'acquérir les terrains qu'il convoitait.

L'analyse de ces trois projets révèle que les années 2000 n'ont pas connu un changement radical dans le processus d'élaboration des projets d'aménagement à New York. Les New-yorkais se sont mobilisés très tôt pour participer à l'élaboration des projets, mais dans les trois cas, les éléments principaux de ces plans ont été élaborés à huis clos par les responsables politiques et leurs partenaires privés. La société civile a été largement cantonnée dans le rôle de critique ou d'opposant. Les personnes mobilisées ont obtenu des concessions non négligeables pour le projet de Ground Zero, elles ont contribué à l'échec du projet de stade du West Side et ont en tout cas réussi à retarder la mise en œuvre du projet d'Atlantic Yards. Mais elles n'ont pu participer au travail d'élaboration des projets que sur la question de la forme que devait prendre le mémorial de Ground Zero.

Ce constat soulève plusieurs questions. Le rôle de critique ou d'opposant joué par la société civile dans les trois projets a-t-il été bénéfique ? L'influence de la société civile a-t-elle été suffisante ? Quelles sont les causes de la résistance des responsables politiques à la participation des citoyens ? Un autre mode d'implication de la société civile dans l'élaboration des projets d'aménagement est-il souhaitable et possible ?

Chapitre 5. Apport et potentiel de la participation à New York

5.1. Validité des critiques de la société civile

Pour déterminer l'apport de la société civile par rapport aux trois projets, il est nécessaire d'évaluer la valeur des idées défendues par la société civile, en comparaison avec celles avancées par les pouvoirs publics et les promoteurs des projets. Ces derniers ont le plus souvent rejeté les arguments de la société civile comme irréalistes et comme résultant d'un manque de compréhension des enjeux des projets. Était-ce vraiment le cas ?

5.1.1. Critiques de la stratégie de développement économique des pouvoirs publics

- Justification de la construction de bureaux dans le West Side et sur Ground Zero

Les pouvoirs publics étaient déterminés à construire des bureaux sur Ground Zero et dans le West Side parce que ces deux zones étaient les derniers sites d'expansion possible pour les quartiers d'affaires de Manhattan. Pour Ground Zero, les pouvoirs publics mettaient en avant la nécessité de maintenir une masse critique de bureaux de prestige dans Downtown, sans quoi le quartier perdrait son statut de quartier d'affaires et les entreprises le quitteraient pour partir en banlieue.¹ Mais du point de vue de la municipalité, la reconstruction de bureaux sur Ground Zero était insuffisante. Reprenant les idées du Groupe des Trente-cinq, la municipalité prévoyait la création de 440.000 emplois dans l'agglomération new-yorkaise avant 2025. Dès lors, elle jugeait nécessaire de faire place le plus rapidement possible à la création de 2.8 millions de m² de bureaux dans le West Side.² Dans sa présentation du plan des Hudson Yards, le Department of City Planning insistait sur le fait que les entreprises de ces deux quartiers d'affaires constituaient le moteur économique de la ville et la première source de revenus fiscaux de la municipalité.³

Faire de la place sur le plan de zonage pour l'expansion des quartiers d'affaires n'était pas suffisant. Étant donnée la concurrence de quartiers d'affaires de banlieue ou d'autres

¹ Entretien avec Steve Coleman, août 2004

² Bloomberg, 2003, Mc Geehan, 2006; Brash, 2006, chapitre 5

³ New York City Department of City Planning, 2004b, p. 1.

régions où les coûts étaient moins élevés, les pouvoirs publics jugeaient nécessaire d'accorder des concessions spéciales aux grandes entreprises qui menaçaient de déménager en banlieue pour les convaincre de rester à New York. Après le 11 septembre, les administrations d'État ont offert des subventions à des dizaines d'entreprises qui s'engageaient à rester dans Downtown. Plus tard, en 2005, la municipalité a accordé \$650 millions de réductions d'impôts à la banque Goldman Sachs pour la convaincre de construire son nouveau siège à proximité de Ground Zero.¹ En 2007, les pouvoirs publics ont passé un accord similaire, quoique moins généreux, pour convaincre la banque J.P.Morgan-Chase de louer des bureaux dans l'une des tours prévues sur Ground Zero.² Les responsables politiques justifiaient ces concessions en expliquant qu'il était important de conserver les grands noms de la finance sur le territoire municipal afin de renforcer le prestige de la ville. Si les grandes entreprises restaient, d'autres qui aspiraient au même statut seraient prêtes à payer le prix nécessaire pour avoir une adresse dans le même quartier.³

- Critiques des subventions aux promoteurs et aux grandes entreprises

La stratégie de développement économique mise en œuvre au travers des projets de Ground Zero et du West Side a fait l'objet de nombreuses critiques. Les termes du débat étaient les mêmes que ceux que nous avons présentés au chapitre 3. Des associations comme LCAN et Good Jobs New York ont dénoncé les subventions offertes aux grandes entreprises du secteur de la finance qui s'engageaient à rester dans Lower Manhattan après le 11 septembre, affirmant qu'elles étaient inutiles.⁴ Selon eux, l'accès à une main d'œuvre de qualité et le prestige que confère une adresse à New York comptaient plus pour ces entreprises que des subventions ponctuelles, de sorte qu'elles seraient restées à New York même si l'État et la municipalité ne leur avaient pas accordé de dégrèvements d'impôts. Dans le même temps, ces critiques notaient que beaucoup d'ateliers de confection de Chinatown n'avaient pas obtenu de subventions parce qu'ils n'étaient pas situés à proximité immédiate de Ground Zero. Or, ils rencontraient des difficultés importantes après le 11 septembre. Plus tard, en 2004, les exemptions d'impôts offertes par la municipalité à Goldman Sachs ont fait l'objet

¹ Bagli, 2007b

² Bagli, 2007b

³ Mc Geehan, 2006

⁴ Labor Community Advocacy Network, 2003; Good Jobs New York, 2004. Au moins une des grandes entreprises qui avait bénéficié de ces subventions, la société Federal Express, a admis publiquement qu'elles n'avaient pas pesé dans sa décision de rester dans Lower Manhattan. (LCAN, 2003 p. 10)

de critiques similaires. Le Fiscal Policy Institute et Good Jobs New York jugeaient que les concessions accordées étaient si importantes qu'elles perdaient de vue l'objectif initial : conserver les ressources fiscales sur le territoire new-yorkais.¹

Pour le projet du West Side, peu de gens remettaient en cause l'opportunité d'autoriser le développement de tours de bureaux dans le secteur. Cependant les risques financiers pris par la municipalité pour encourager ce développement ont fait l'objet de nombreuses critiques. Pour justifier le plan du West Side, la municipalité se basait sur des estimations de la demande d'espaces de bureaux particulièrement optimistes. Beaucoup d'analyses remettaient en cause ces estimations : la Regional Plan Association, par exemple, pensait qu'étant donné le taux de vacance des espaces de bureaux en 2003 et le nombre de constructions d'immeubles déjà programmées ou en cours de réalisation, notamment sur Ground Zero, il n'y aurait pas de demande pour la construction de bureaux dans le West Side avant 2017.² Si tel était le cas, les bons émis pour financer la construction de l'extension de la ligne 7 du métro et la construction du Hudson Boulevard ne pourraient pas être remboursés au rythme escompté, ce qui signifierait que le projet coûterait en fin de compte beaucoup plus que ne l'affirmait la municipalité. Pour les critiques du plan du West Side, la construction immédiate de ces infrastructures ne se justifiait pas en termes de développement économique.³

Pour Ground Zero, les habitants et les propriétaires d'immeubles de Lower Manhattan craignaient que la construction ne puisse se réaliser au rythme auquel la LMDC et le promoteur le prévoyaient, du fait d'une insuffisance de la demande d'espaces de bureaux, et certains réclamaient un plan de secours. Un membre de NYNV proposait par exemple que les architectes dessinent des tours susceptibles d'être construites en deux temps. La base, qui abriterait les commerces, serait construite aussi rapidement que possible, mais la partie supérieure de la tour pourrait être construite plus tard, quand la demande d'espaces de bureaux aurait repris.⁴

R. Fitch a montré de façon convaincante que par le passé, la municipalité a systématiquement surestimé la demande future d'espaces de bureaux à New York.⁵ Il est donc probable que l'étude sur laquelle elle se basait pour justifier le plan du West Side était conforme à cette règle, d'autant qu'il semble que le mode de calcul de ces estimations soit peu

¹ Bagli, 2007b

² Regional Plan Association, 2004a

³ Regional Plan Association, 2004b; Le New York City Independent Budget Office (2004c) concluait également que la municipalité prévoyait trop de constructions d'espaces de bureaux pour la ville

⁴ Entretien avec Rick Bell, août 2004 ; Un tel immeuble, la Hearst Tower, avait été construit au début des années 2000 par l'architecte Norman Foster à l'angle de la 8^{ème} avenue et de la 57^{ème} rue, sur une base construite dans les années 1920

⁵ Fitch 1993 p. 49 ; Bowles et Kotkin, 2003

élaboré.¹ Certains analystes pensaient notamment que le secteur de la finance, qui avait explosé dans les années 1980-2000, allait croître à un rythme plus mesuré dans les décennies à venir.² Selon eux, les entreprises amenées à créer le plus d'emplois seraient les petites et moyennes entreprises de nouvelles technologies, pour lesquelles la nécessité d'être localisées dans les quartiers d'affaires du centre ville était moins forte. La crise financière qui a touché Wall Street en 2008 démontre en tout cas que la société civile avait raison de mettre en question les scénarios extrêmement optimistes de la municipalité. On peut également noter le parallèle entre le rôle joué par les subventions publiques destinées à alimenter le boom spéculatif des années 1980 et le rôle joué par les Liberty Bonds dans le boom des années 2000.

- Critiques de l'expulsion d'entreprises du West Side et de Prospect Heights.

Les adversaires des plans du West Side et d'Atlantic Yards critiquaient la volonté des pouvoirs publics d'expulser un nombre significatif de petites entreprises bien implantées dans le quartier pour faire place à des emplois de bureaux dont beaucoup pensaient qu'ils mettraient plus d'une décennie à se matérialiser. Ils estimaient, en outre, que ces expulsions n'étaient pas nécessaires au développement des quartiers visés. Dans le West Side, environ 340 entreprises employant entre 1200 et 4200 salariés seraient expulsées pour faire place au Hudson Boulevard. Parmi ces entreprises, figuraient notamment des ateliers de réparation automobile, un concessionnaire automobile, un centre de tri de l'entreprise de service postaux Federal Express, ainsi que quantité de petites entreprises telles qu'un atelier de fabrication de réservoirs d'eau pour les toits des immeubles, les cuisines d'un restaurant d'entreprises, un fabricant de tuyaux de plomberie, un studio photo servant principalement l'industrie de la mode, un réparateur de meubles, etc.³ Dans Prospect Heights, il s'agissait de 33 entreprises employant 235 salariés, parmi lesquelles se trouvaient à nouveau des ateliers de réparation

¹ Le DCP ne donne aucune explication pour justifier ses estimations dans sa présentation du projet du West Side. Dans le rapport du Groupe des 35, qui proposait aussi des estimations de la demande de bureaux, l'explication du mode de calcul de ces estimations était reléguée dans une note de bas de page : « economy.com's projections are based on historical employment and population growth rates, and assumptions regarding future trends in individual industries. Group of 35 estimates of future office employment were obtained by totaling Economy.com's projected employment figures in the following sectors: FIRE, Membership Organizations, Business Services, Engineering and Management Services, Legal Services, Publishing, and Cable TV ». Group of Thirty-Five, 2001

² Entretien avec Meta Brunzema ; Brash, 2006

³ Manhattan Community Board 4. 2004a, p. 13; New York State Empire State Development Corporation, 2004, p. 5.44

automobiles, mais également tout un groupe d'entreprises uniques en leur genre : un fabricant de cadres et de toiles pour artistes peintres de 25 salariés, un atelier de sérigraphie, un atelier de lutherie, un modiste, un négociant en textiles, un fabricant de paravents en soie, un studio d'enregistrement, une boutique dédiée à Harriet Tubman, figure du mouvement abolitionniste au XIX^{ème} siècle, un tanneur, un fabricant de sacs à dos, un centre de médecine holistique et le bar/salle de concert Freddy's, etc.¹ Les pouvoirs publics assuraient qu'ils aideraient ces entreprises à trouver de nouveaux locaux, mais était-il certain que celles-ci pourraient maintenir leur rentabilité dans un autre environnement, en particulier si elles étaient forcées de se réimplanter dans une zone plus excentrée? En tout cas, de nombreux propriétaires d'entreprises du West Side ont pris la parole lors des auditions publiques de l'été 2004 pour exprimer leur opposition au projet, et ceux d'Atlantic Yards ont également participé au mouvement d'opposition au projet.²

Ainsi, les plans de Ground Zero, du West Side et d'Atlantic Yards s'inscrivaient dans la continuité d'une politique de développement économique fondée sur la subvention de la construction d'immeubles de bureaux et l'expulsion des activités industrielles qui avait certainement servi les intérêts du secteur de la finance, mais dont les effets pour les classes populaires new-yorkaises étaient beaucoup plus problématiques.³ En outre, la dépendance excessive de l'économie new-yorkaise envers le secteur de la finance la rendait plus vulnérable aux cycles de la bourse.⁴

- Remise en cause de la capacité des stades à générer du développement économique

Les pouvoirs publics, les Jets et le promoteur immobilier Forest City Ratner Company (FCRC) affirmaient que les stades du West Side et d'Atlantic Yards allaient créer des milliers d'emplois et stimuler l'activité économique de la ville en attirant des visiteurs qui fréquenteraient les commerces, les restaurants et les hôtels alentours. Le tourisme et l'accueil des visiteurs constituent depuis les années 1970 le deuxième secteur de l'économie new-yorkaise après la finance et les projets à New York aujourd'hui incorporent systématiquement

¹ Berkey-Gerard, 2005b; Hammett, 2004; New York State Empire State Development Corporation, 2006

² Une minorité de commerçants du West Side, notamment ceux qui étaient associés au site internet westsidestadium.org, ont cependant pris parti en faveur du projet

³ Entretien avec Tom Angotti, septembre 2005

⁴ Bowles et Kotkin, 2003

des éléments destinés à le stimuler.¹ Les deux projets de stades faisaient d'ailleurs partie du dossier de candidature de New York aux jeux olympiques de 2012, événement qui était promu par la municipalité comme source de retombées économiques importantes pour la ville, censé stimuler non seulement le tourisme, mais aussi des secteurs tels que la publicité et les médias.

Les critiques des projets du West Side et d'Atlantic Yards ont remis en cause de façon convaincante la capacité des stades à générer des ressources fiscales pour la ville. La Regional Plan Association, l'Independent Budget Office pour le West Side et les professeurs Kim et Peebles pour Atlantic Yards ont comparé les prévisions des promoteurs de ces stades avec des prévisions similaires, lesquelles avaient servi à justifier la construction de stades dans d'autres villes. Tous sont arrivés à la conclusion que les prévisions de recettes fiscales des deux projets étaient largement exagérées.² La plupart des économistes concluent que les stades dans les villes américaines ne créent généralement pas de développement économique parce qu'ils ne génèrent pas d'augmentation globale des dépenses de tourisme et de loisirs. On le sait, les recettes captées par les stades sont compensées par une baisse des recettes d'autres formes de loisirs. En outre, les commerces incorporés à l'intérieur des stades font concurrence aux commerces des quartiers alentours. La municipalité arguait que le stade du West Side serait différent des autres stades, parce qu'il fonctionnerait en partenariat avec le centre de congrès Javits et contribuerait à attirer des rassemblements qui, sans cela, ne pourraient avoir lieu à New York. Mais les spécialistes de l'économie des centres de conventions n'étaient pas convaincus que l'addition d'un stade au centre Javits constituerait un véritable atout, sachant que ce centre allait par ailleurs être agrandi.³

Les opposants aux deux projets ont également mis en lumière le fait que le montant des subventions accordées à ces projets n'était pas calculé de façon réaliste par les études officielles.⁴ Par exemple, les adversaires des projets faisaient valoir que si la MTA vendait le droit de construire par-dessus ces dépôts à des promoteurs qui auraient pour projet d'y construire des bureaux ou des appartements à la place des stades, elle en obtiendrait un prix bien supérieur à celui qu'allait payer les Jets ou FCRC. Cette différence de prix, liée au choix de construire des stades plutôt que de consacrer ces terrains très bien situés à des usages plus lucratifs, constituait un manque à gagner pour la MTA, et donc une subvention déguisée. Pour les adversaires des projets du West Side et d'Atlantic Yards, les exemptions d'impôts fonciers

¹ Lankevich, 1998, p. 221

² Regional Plan Association, 2004c, New York City Independent Budget Office, 2004b ; Kim et Peebles, 2004; Demause, www.fieldofschemes.com

³ Entretien avec John Fisher, juillet 2004 ; Brash 2006 ; Sanders, 2002

⁴ Kim and Peebles, 2004

dont allaient bénéficier les deux projets devait être considérées comme des subventions de la part des pouvoirs publics. Les critiques notaient que la construction des bureaux et des appartements inclus dans ces projets allaient nécessiter l'adaptation et la construction de nouveaux équipements (égouts, écoles, etc.) dont le coût n'était pas pris en compte dans les études de rentabilité des projets.¹

En dernier lieu, selon les opposants aux deux projets, les études officielles exagéraient beaucoup le nombre d'emplois susceptibles d'être créés par ces projets. Les créations d'emplois annoncées par les promoteurs étaient alléchantes : pour Atlantic Yards, FCRC promettait 18.000 emplois. Mais comme l'ont montré les opposants au projet, ces estimations étaient gonflées de façon artificielle. Sur ces 18.000 emplois, 15.000 étaient des emplois induits par la construction du projet. Les emplois dans la construction sont calculés en emplois par année. L'emploi de 1.500 ouvriers pendant 10 ans était comptabilisé comme équivalents à 15.000 créations. Pour le reste, la création d'espaces de bureaux pouvant accueillir 2.500 personnes était comptabilisée comme équivalente à la création de 2.500 emplois. En réalité, la majorité des emplois qui se localiseraient dans les bureaux d'Atlantic Yards auraient simplement été délocalisés de Manhattan. D'après les calculs de l'Economic Development Corporation municipale, seuls un tiers de ces emplois seraient véritablement nouveaux. Les emplois générés par le stade lui-même ne constituaient qu'une petite fraction du chiffre annoncé. En tenant compte de ces exagérations, le total des emplois créés s'élevait à 3.090 au lieu de 18.000. Ceci n'a pas empêché la presse et les partisans du projet d'utiliser le chiffre avancé par le promoteur.² En outre, les critiques dans les deux projets notaient que le rapport entre le nombre d'emplois créés et le montant des subventions publiques concédées était très défavorable.³

¹ Kim and Peebles, 2004

² Oder <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/04/new-atlantic-yards-web-site-sorting.html>

³; Demause, dans Hill, 2007; New York City Independent Budget Office, 2004b; Kim and Peebles, 2004

5.1.2. Critiques de l'impact des projets sur l'environnement et la qualité de vie

- Problèmes de circulation, de pollution et de surcharge des équipements urbains

Pour justifier la densité proposée du projet d'Atlantic Yards, FCRC mettait en exergue le fait que le site se trouvait à proximité d'un des plus gros nœuds de transports publics de la ville, l'Atlantic Terminal, que desservait plusieurs lignes de métro et d'où partaient plusieurs lignes à destination des banlieues de Long Island.¹ De la même façon, dans sa présentation du projet d'Hudson Yards, le DCP présentait ce projet comme un moyen de lutter contre l'étalement urbain, source de problèmes de circulation dans les banlieues.² Les pouvoirs publics et les promoteurs ont aussi présenté le choix de construire les stades du West Side et d'Atlantic Yards à proximité de nœuds de transport ferroviaire importants comme un moyen de limiter les flux de circulation automobile générés par ces infrastructures.³

À ces arguments, les habitants du West Side et des Brooklyn répliquaient que si l'étalement urbain est une source de problèmes d'environnement, la capacité des centres à se densifier n'est pas pour autant illimitée.⁴ Les riverains des sites visés affirmaient que leurs quartiers ne disposaient pas des infrastructures routières nécessaires pour absorber l'augmentation de la circulation automobile que ne manqueraient pas de générer les deux stades, et les nombreux gratte-ciel prévus par ces deux projets. Selon eux, les conditions de circulation dans leur quartier étaient déjà extrêmement chargées et les réseaux de transport publics étaient utilisés au maximum de leur potentiel. Les critiques du plan du West Side pensaient que l'extension de la ligne 7 du métro ne suffirait pas à empêcher une augmentation excessive du trafic si le stade et tous les logements prévus par le plan étaient construits. Même le trafic piéton était problématique dans certaines parties du West Side et le projet d'Hudson Yards ne ferait qu'aggraver la situation. La pollution étant déjà très concentrée dans le centre de Brooklyn et encore plus dans le West Side, du fait de la présence de la radiale 9A, du Lincoln Tunnel, et de la gare routière, les habitants de ces quartiers pensaient qu'il n'était pas

¹ Forest City Ratner Company : www.atlanticyards.com

² « le développement de l'immobilier de bureaux dans les banlieues a un coût environnemental, dans la mesure où les gens qui y travaillent s'y rendent en voiture plutôt qu'en transports en commun, et l'étalement urbain se poursuit ». (« Suburban office development has an environmental cost as workers shift from mass transit to private automobiles and patterns of regional sprawl expand »). New York City Department of City Planning, 2004b, p.1. Sur le rapport entre densité de l'habitat et rentabilité des transports publics, voir également PUCA (Plan, Urbanisme, Construction, Architecture), 2004

³ New York State Empire State Development Corporation, 2006

⁴ Manhattan Community Board 4, 2004b; Council of Brooklyn Neighborhoods. 2005; 2007

acceptable d'aggraver le problème. Pour les opposants aux projets du West Side et d'Atlantic Yards, le nombre trop important de bureaux et de logements prévus sur le site surchargerait d'autres équipements publics tels que le système d'évacuation des eaux usées, les écoles et les espaces verts. De surcroît ils s'inquiétaient de ce que les immeubles situés au nord des zones de gratte-ciel soient plongés dans l'ombre la plus grande partie de la journée.

Les études d'impact officielles reconnaissaient que les deux projets entraîneraient une augmentation de tous ces problèmes mais minimisaient leur ampleur et ne proposaient pas vraiment de remèdes. Les pouvoirs publics semblaient penser que les problèmes de circulation se régleraient d'eux-mêmes, ou que des solutions pourraient y être apportées à mesure qu'ils se matérialiseraient. Les habitants des quartiers visés trouvaient à juste titre ce point de vue inacceptable, parce qu'ils seraient les premiers à subir les conséquences de tels problèmes.

Les adversaires des projets insistaient sur les nuisances causées par les problèmes de circulation en termes de qualité de vie et de santé publique (les enfants new-yorkais souffrent par exemple d'un taux anormalement élevé d'asthme), mais ils notaient également que ces problèmes pourraient avoir des incidences économiques. En effet, si les conditions de circulation dans ces deux quartiers se dégradaient, les entreprises seraient certainement moins enclines à venir s'y installer. De manière plus générale, les critiques notaient que la qualité de vie dans la ville affecte l'attractivité de la ville pour les habitants et les entreprises et par conséquent son développement économique.¹ Les critiques des trois projets recommandaient tous une diminution importante de la densité des constructions prévues par les trois projets.

Les critiques faisaient le lien entre la densité excessive de ces projets et la présence des stades.² Dans les deux cas, les stades prendraient beaucoup de place et ne rapporteraient pas d'argent. Pour le projet d'Atlantic Yards, le promoteur prévoyait de compenser le déficit annoncé de la construction du stade par les recettes générées par les bureaux et les logements adjacents.³ Pour le projet d'Hudson Yards, la densité très forte du quartier d'affaires était liée au besoin de générer des ressources fiscales pour rembourser le coût de la ligne de métro.⁴ Dans les deux cas, si l'on éliminait le stade, on pouvait atteindre la même rentabilité avec une densité d'ensemble beaucoup moins importante. C'est aussi pour cette raison que les riverains des projets étaient opposés aux stades.

¹ Entretien avec John Fisher, juillet 04

² réunion du comité d'urbanisme du *community board 4*, juillet 2004

³ Slatin, 2005

⁴ Manhattan Community Board 4, 2004a

- Opposition à la constitution d'enclaves et à la ségrégation des usages de l'espace

Les études de Jane Jacobs et de ses disciples sur les grands projets d'aménagement sur dalle de l'après-guerre avaient démontré que la fermeture de rues pour créer des grands ensembles avait tendance à produire des enclaves isolées des quartiers qui les entouraient et de l'insécurité.¹ Pour cette raison, New York New Visions et la Civic Alliance ont très tôt pris parti en faveur de la réouverture des rues qui avaient été fermées pour la construction du World Trade Center.² De la même façon, les opposants au plan d'Atlantic Yards ont dénoncé les fermetures de rues nécessitées par le projet de FCRC.³ Ils étaient également opposés à la disposition des tours sur le projet de FCRC, lesquelles encerclaient presque complètement le jardin. Ce jardin était présenté par le promoteur comme un espace public, mais les opposants au projet faisaient valoir que la disposition des tours en ferait un îlot séparé du reste du quartier, dans lequel les personnes extérieures au complexe hésiteraient à pénétrer.

Les associations telles que NYNV et RDOT dans Lower Manhattan et la HKNA dans le West Side insistaient sur la nécessité de créer des quartiers qui resteraient actifs dans la soirée et ne seraient pas désertés après l'heure de fermeture des bureaux.⁴ C'est la raison pour laquelle ils préconisaient l'inclusion dans le projet de Ground Zero d'institutions culturelles et demandaient qu'un maximum de commerces soient construits en surface, au rez-de-chaussée des gratte-ciel, plutôt qu'en sous sol, dans les galeries menant aux transports en commun. Ces institutions culturelles et certains de ces commerces resteraient ouverts en soirée et seraient profiteraient aux habitants du quartier. Dans le plan d'Hudson Yards, les membres de la HKNA notaient que la zone de bureaux et la zone résidentielle étaient strictement ségréguées. De surcroît, le principal espace vert du plan, le Hudson Boulevard, serait presque entièrement encerclé par des tours de bureaux.⁵ Une autre critique du projet de la municipalité portait sur le fait que l'énorme complexe formé par le stade et le centre de conventions agrandi formerait une barrière bloquant l'accès des habitants du West Side et des visiteurs aux rives du fleuve.⁶

¹ Jacobs 1961

² New York New Visions, 2002

³ entretien avec Tom Angotti, septembre 2005 ; Brown, Angotti et Schiffman, 2007

⁴ New York New Visions, 2002 ; entretien avec Meta Brunzema, août 2004

⁵ entretien avec Meta Brunzema août 2004, avec Anna Levin, septembre 2005

⁶ Manhattan Community Board 4, 2004a

5.1.3. Lutte pour la préservation du capital social et culturel de ces quartiers

- Opposition au déplacement des habitants et demande de logements abordables

L'opposition aux projets d'Atlantic Yards et du West Side émanait en partie des personnes directement menacées d'expulsion. Pour le projet d'Atlantic Yards, les trois pâtés de maisons que FCRC prévoyait de raser abritaient entre 700 et 800 habitants, plus de 330 d'entre eux habitant dans des appartements privés et 400 dans un foyer pour les familles sans domicile fixe.¹ Pour le projet du West Side, la construction de la ligne de métro n°7 et du Hudson Boulevard entraînerait la démolition de 85 logements abritant un nombre indéterminé de personnes et celle d'un foyer pour les familles sans domicile fixe abritant au moins 290 personnes.² Certains de ces habitants étaient arrivés assez récemment dans ces quartiers (notamment les habitants d'anciennes structures industrielles récemment transformées en appartements), mais d'autres étaient établis là depuis des décennies.³ FCRC et la municipalité affirmaient qu'ils aideraient ces personnes à trouver un nouveau logement et leur donneraient la priorité dans l'attribution des nouveaux logements construits sur les deux sites. Mais en attendant la réalisation de ces nouveaux logements, ces personnes seraient sans doute contraintes de quitter leur quartier pour une durée indéterminée. Ces expulsions ne seraient pas de la même ampleur que celles de l'époque de Robert Moses, mais elles concernaient toutefois un nombre significatif d'individus et auraient nécessairement un impact important sur le voisinage.

Les habitants de ces quartiers trouvaient injuste que des populations qui y avaient vécu dans des conditions difficiles à l'époque où ces lieux avaient été désertés par les classes moyennes et abandonnés par les pouvoirs publics, soient expulsées maintenant que ces quartiers étaient devenus à la mode et que les conditions de vie s'y amélioraient enfin. Par ailleurs, ils étaient conscients que le départ des habitants et des entreprises du site se traduirait par une perte de capital social pour ces voisinages.

L'opposition à ces projets était d'autant plus forte qu'ils provoqueraient également des déplacements indirects : la construction d'une quantité importante de logements de luxe générerait un afflux d'habitants aisés, accélérant par effet de contagion la hausse des loyers

¹ Berkey-Gerard, 2005b

² Manhattan Community Board 4, 2004a, p. 13

³ Carr, 2006

dans les quartiers adjacents.¹ Ce problème était aussi présent dans Lower Manhattan, où les classes populaires de Chinatown et du Lower East Side étaient soumises à une forte pression immobilière.² L'association LCAN a notamment critiqué les subventions à la construction de logements de luxe dans le quartier et l'absence d'incitations à la construction de logements subventionnés. RDOT a publié un rapport qui recommandait différentes mesures permettant de préserver et de créer des logements sociaux dans Lower Manhattan.³ Le forum « Listening to the City » a révélé un fort consensus parmi les participants sur la nécessité de préserver et de construire des logements sociaux dans Lower Manhattan.⁴ Pour le West Side, les associations du quartier réclamaient la mise en œuvre du principe de zonage inclusif : les modifications du plan de zonage génèreraient une augmentation de la valeur des terrains de la zone. Le principe de zonage inclusif consistait à consacrer une partie de cette plus-value à la construction de logements abordables, en contraignant les promoteurs qui construisaient de nouveaux logements dans ces quartiers à en réserver un certain nombre pour des personnes à revenus modestes ou moyens ou à contribuer à un fond qui servirait à la création de logements sociaux sur dans le quartier.⁵

Les pouvoirs publics répliquaient que, les ressources disponibles pour la construction de logements abordables étant limitées, il était plus rentable de construire des logements de luxe dans ces quartiers où la valeur des terrains était très élevée et des logements abordables dans d'autres parties de la ville comme le Bronx, où les coûts d'acquisition des terrains étaient inférieurs. Les habitants de Hell's Kitchen et de Lower Manhattan répliquaient qu'une telle stratégie ne permettait pas la préservation des communautés de classes populaires dans leur propre quartiers. Par ailleurs, une telle politique se traduisait par un renforcement de la ségrégation sociale de l'habitat, dont nous avons vu qu'elle renforçait l'inégalité des chances à l'école, les inégalités d'accès aux services publics et les inégalités d'accès à l'emploi.

Les associations ont donc continué de se battre pour obtenir la création de logements abordables dans leur quartier. La municipalité a persévéré dans son refus d'établir un système de zonage inclusif obligatoire dans le West Side, mais comme nous l'avons vu, elle a finalement fait des concessions, en mettant en place un système de bonus facultatif pour le zonage inclusif.

¹ Pratt Institute Center for Community and Environmental Development. 2005a.; Council of Brooklyn Neighborhoods, 2005

² Good Jobs New York, 2004

³ Good Jobs New York, 2004 ; Rebuild Downtown Our Town, 2004

⁴ Civic Alliance, 2002, p. 16-17

⁵ Entretien avec John Raskin, août 2004 ; Manhattan Community Board 4, 2004

- Critique de l'accord sur les «bénéfices pour la communauté» du projet d'Atlantic Yards

Pour le projet d'Atlantic Yards, FCRC a pris les devants et a consenti d'emblée à ce qu'une partie des logements construits sur le site soit réservée aux bas et aux moyens revenus, ce qui lui a permis de recueillir le soutien d'une partie des habitants de Brooklyn. L'accord sur les « bénéfices pour la communauté » signé par FCRC et huit associations annonçait des concessions remarquables : 50% des logements seraient abordables, 35% des emplois pour la construction seraient réservés aux minorités, 10% à des femmes, et 30% des contrats accordés à des entreprises appartenant à des femmes ou à des minorités. FCRC s'engageait également à financer des programmes de formation pour permettre aux minorités et aux femmes d'accroître leurs chances d'obtenir des emplois ou des contrats sur le site.

Encore une fois, ces promesses étaient largement exagérées, en particulier pour ce qui était des logements. Les 50% de logements abordables ne portaient pas sur l'ensemble des logements construits, mais uniquement sur les logements locatifs, soit 70% de l'ensemble des logements. Par ailleurs, la définition de logement « abordable » s'étendait à des ménages gagnant plus de \$110.000 par an. En tout, seulement 14% des logements d'Atlantic Yards seraient réservés à des personnes dont les revenus étaient égaux ou inférieurs au revenu médian de Brooklyn, de \$35.000 par an.¹ En outre, les critiques du projet notaient que le rapport entre la quantité de logements abordables construits et le montant des subventions accordées au projet était très faible, et que les logements abordables seraient construits en dernier ressort, après tous les logements de luxe. Ils remarquaient que les logements détruits pour faire place au projet étaient, pour beaucoup, plus abordables que ceux qui allaient les remplacer et concluaient avec justesse que le projet allait en fait accélérer l'embourgeoisement de Prospect Heights.

Au sujet des concessions en matière d'emploi, les critiques portaient surtout sur le fait que le promoteur avait fait des promesses similaires dans le cadre du projet de Metrotech, qu'il n'avait pas tenues. Les adversaires du projet notaient également que la réalisation de ces promesses serait contrôlée par les associations qui avaient signé l'accord sur les «bénéfices pour la communauté». Celles-ci n'avaient pas d'expérience en la matière, étaient financées par le promoteur et complètement acquises au projet.²

¹ Develop Don't Destroy Brooklyn: <http://dddb.net/php/aboutratner.php>

² Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/08/cba-accountability-where-are-reports.html>

- Commerces de quartier et capital social

Les habitants de Prospect Heights et du West Side étaient opposés au déplacement des petites entreprises et des commerces de leur quartier non seulement parce que cela représentait une perte d'emplois, mais aussi parce que ces commerces étaient des lieux-clé pour l'entretien et le maintien des liens sociaux entre les habitants du quartier. Le déplacement des commerces se traduirait par une perte de capital social pour les habitants de ces quartiers.

Les commerces de quartier n'étaient pas seulement une source de capital social, mais ils contribuaient également au capital culturel de ces quartiers. Les critiques des projets du West Side et d'Atlantic Yards dénonçaient ce qu'ils appelaient la « suburbanisation » de New York, c'est-à-dire le remplacement des magasins indépendants de ces quartiers par des succursales de chaînes nationales et internationales. Pour eux, cette transformation engendrait la perte de l'identité culturelle spécifique de ces quartiers et contribuait à une homogénéisation culturelle négative de la ville.¹ FCRC avait déjà contribué de manière significative à ce phénomène avec la création des centres commerciaux d'Atlantic Terminal et d'Atlantic Center. Il était donc probable que les commerces d'Atlantic Yards seraient du même type.

Il faut remarquer sur ce point que la perception des succursales de chaînes commerciales comme facteurs d'homogénéisation culturelle n'était pas partagée par tous les habitants de Brooklyn. Les différences de point de vue sur ce sujet correspondaient en partie à des différences de perspective sociale. Certains membres des classes populaires, comme par exemple les membres de BUILD, avaient accueilli avec enthousiasme l'ouverture des centres commerciaux de FCRC.² Inversement, Donald O'Finn, propriétaire du Freddy's Bar, avait l'impression que les cadres de FCRC, venus lui proposer de transférer son établissement dans le nouveau complexe de stade, avaient vraiment du mal à saisir la différence entre Freddy's et un « sports'bar », un bar spécialisé dans la retransmission d'événements sportifs.³

¹ Weintrob, 2004. Hammett, 2004

² Lors d'une réunion en août 2004, le président de BUILD, James Caldwell, énumérait les noms de toutes les succursales de grands magasins présentes dans les centres commerciaux de FCRC comme autant de preuves de la grandeur de M. Ratner

³ Entretien avec Daniel Goldstein, septembre 2007

- Opposition à la « Manhattanisation » de Brooklyn

Les activistes de Brooklyn considéraient également que la construction de gratte-ciel sur le site d'Atlantic Yards ne correspondait pas au caractère du quartier et dénonçaient ce phénomène sous le terme de « Manhattanisation » de Brooklyn.¹ Il existe une rivalité historique entre les habitants de Brooklyn et ceux de Manhattan ; les habitants de Brooklyn tirent souvent fierté du contraste entre les gratte-ciel de Manhattan et les rangées de maisons de trois ou quatre étages en brique ou en grès, emblématiques de l'habitat d'une grande partie de Brooklyn. Les opposants au projet pensaient également que sa densité excessive aurait des conséquences négatives sur les interactions sociales dans le quartier. Ils associaient les immeubles bas qui caractérisent leur borough avec un mode de vie plus décontracté et une vie de quartier plus développée.

Là encore, il faut remarquer que la vision négative des gratte-ciel n'était pas partagée par tous les habitants de Brooklyn. Cependant, il y a certainement une part de vérité dans cette mise en relation entre l'environnement bâti et les relations sociales : des études ont montré que les tours d'habitations sont moins favorables au développement de la vie de quartier que les immeubles bas.²

- Opposition à la démolition de structures ayant une valeur esthétique ou historique

Les habitants du West Side et de Prospect Heights étaient également opposés à la démolition de bâtiments ayant une valeur esthétique ou historique. Dans le cadre de leur contre-expertise des projets, les membres du *community board* 4 pour le West Side et le Council of Brooklyn Neighborhoods pour Atlantic Yards ont établi une liste détaillée et argumentée des bâtiments des zones visées dont la conservation était selon eux nécessaire pour préserver la mémoire de ces quartiers.³ Dans les deux quartiers, il s'agissait d'immeubles résidentiels pour les immigrants (appelés *tenements* à New York) dont certains dataient d'avant la guerre de Sécession, de lieux de culte ayant servi ces communautés d'immigrants, de bâtiments construits au XIX^{ème} siècle pour abriter des ateliers de confection et d'imprimerie et d'autres structures commerciales et industrielles. Le *community board* n°4 a

¹ La « Manhattanisation » de Brooklyn est à l'œuvre non seulement dans le d'Atlantic Yards, mais également dans des quartiers tels que Downtown Brooklyn, Williamsburg et Greenpoint

² Plunz, 1990 ; Saegert, 1978 ; Paquot, 2008

³ Manhattan Community Board 4, 2004a, p. 16-20; Council of Brooklyn Neighborhoods, 2005, p. 19

demandé que les modifications du zonage du West Side s'accompagnent du classement de ces bâtiments à l'inventaire des monuments historiques. Il a même recommandé la création de deux nouveaux districts historiques, dont l'un comprenait un des pâtés de maisons menacés de démolition par la création du Hudson Boulevard. Les habitants de ces deux quartiers soulignaient le fait que la préservation des immeubles historiques était compatible avec le développement de nouvelles constructions à proximité et notaient que ces nouveaux immeubles offriraient l'opportunité de rénover et de faire ressortir la beauté de ce patrimoine architectural. Ils proposaient d'autoriser le transfert des droits de construire accordés par le plan de zonage pour les parcelles occupées par des bâtiments historiques sur d'autres parcelles du quartier.¹

L'importance de la préservation du patrimoine historique est malaisée à défendre, dans la mesure où l'importance du capital culturel dans le développement social est plus difficile à mesurer que le développement économique. Néanmoins, les partisans de la défense du patrimoine historique ont toujours soin de noter que sa mise en valeur contribue au développement économique de la ville, dans la mesure où elle renforce son attractivité pour la main d'œuvre et pour les visiteurs.²

Les projets d'Hudson Yards et d'Atlantic Yards faisaient table rase du passé en créant des quartiers entièrement neufs sans tenir compte du capital économique, social et culturel des quartiers existants. Les habitants des quartiers étaient favorables à une forme de développement plus « organique », c'est-à-dire plus progressive, n'impliquant pas de démolitions à grande échelle et tirant le meilleur parti des éléments existants. Les opposants au plan d'Atlantic Yards notaient notamment que les coûts pour l'environnement de la démolition d'immeubles en bon état et de leur remplacement par d'autres immeubles plus hauts n'étaient pas pris en compte à leur juste valeur par les calculs de rentabilité économique de ces projets.³

¹ Le *community board* 4 insiste sur la synergie potentielle entre nouvelles constructions et rénovation : « le développement à venir offre une opportunité d'améliorations et de rénovations importantes de ces immeubles, dont le cadre pourra être amélioré par de nouvelles constructions » (« Future development offers an opportunity for major improvement and renovation of these structures, the context of which will be improved by new construction to come » Manhattan Community Board 4, 2004a, p. IV)

² Manhattan Community Board 4, 2004a, p. IV.

³ Ron Schiffman, dans Hill, 2007. On pourrait dire également que la suppression du patrimoine industriel de New York représente un enjeu politique, car elle a des implications idéologiques : supprimer le patrimoine industriel des villes, cela signifie aussi effacer la mémoire du passé industriel des villes, et donc la mémoire des luttes pour l'égalité sociale qui l'ont accompagné ; Merrifield, 2002

L'extrait suivant d'un entretien avec Patti Hagan, militante de Prospect Heights, évoque de façon éloquente un certain nombre des points évoqués plus haut concernant l'importance de la préservation du capital social et culturel des communautés :

Dans les pâtés de maisons que Ratner veut démolir, nous avons trouvé 26 nationalités différentes. Juste dans ces trois pâtés de maisons. C'est remarquable. Le mélange de populations dans ce quartier est remarquable. Les gens viennent vraiment de partout. Et ça marche bien. Il y a aussi des riches, des pauvres, et des gens entre les deux. Il n'y a pas beaucoup de gens riches, mais bon, il y a un mélange en termes d'éducation. Certains n'ont pas fini le lycée. Mais ce que je veux dire, c'est que nous habitons ici depuis longtemps, et que dans l'ensemble ça se passe très bien. Nous nous entendons bien. Nous travaillons ensemble sur des projets. Par exemple, nous avons sauvé nos jardins communautaires quand le maire Giuliani voulait les vendre. Nous sommes allés témoigner à la Mairie, à de nombreuses reprises. Des gens comme Jon Crow ont été arrêtés. Il a fait une carte postale qui disait : « Saviez vous que vous pouvez vous faire arrêter pour cause de jardinage à New York ? ». Enfin, les gens se serrent les coudes dans ce quartier. Et ça, ça n'existe pas dans les tours. Les gens prennent l'ascenseur et ils ne se parlent pas. Ils montent et ils descendent. Et ils ont un portier. Et ils gardent leur porte fermée. Un quartier, ça ne se reproduit pas. Et Marty Markowitz, Chuck Schumer et les autres, ils ne comprennent pas qu'ils sont en train de tuer quelque chose. Ils disent que le stade va attirer les touristes. Quand est-ce que vous avez entendu quelqu'un dire qu'il allait à New York pour voir un stade ? Qu'est-ce qui attire les touristes ici ? Ce que font les bus touristiques, c'est qu'ils viennent dans ces petits quartiers qui font partie du vieux New York. C'est ce qu'ils viennent voir ici. Ils ne vont pas venir à Brooklyn pour voir des gratte-ciel, comme à Manhattan. Parce que Brooklyn est différent. Brooklyn a son propre caractère.¹

- Lutte pour la préservation des empreintes des tours jumelles

Pour le projet de Ground Zero, des associations de familles des victimes et des associations de lutte pour la protection du patrimoine se sont battues pour que les

¹ "In the blocks that Ratner wants to destroy, we have found 26 nationalities. Just in the three blocks. It's remarkable. And this neighborhood is remarkable for the mix of people. They're absolutely from everywhere. And it works well. And there are also rich people, poor people, people in the middle. There aren't many rich people in this neighborhood. But... you know... a whole mix of education. Some people didn't get through high school. But the point is, we've been living here for a long time, for the most part, really well. I mean, we get along. We work on projects together. Like, we saved our community gardens when mayor Giuliani was going to sell them off. And we went down and we testified, we testified repeatedly down at City Hall. Some people like Jon Crow got arrested. He made this postcard: "Do you know that you can be arrested for gardening in New York City?" But you know, people really look out for other people. And you just don't have that in high rise buildings. People get in the elevator and they don't talk. They go up and down. And they have a doorman and they have, closed doors, and... but you can't reproduce it. And why Marty Markowitz and Chuck Schumer and these people don't understand that they are killing something that...you know, they say, oh, the arena will be a tourist attraction. When is the last time anybody said, "I'm going to New York to go to an arena"? I mean, what is the tourist attraction? What the tour buses do is they go through these little neighborhoods that are old New York. And that's what they come over here to see. They won't come to Brooklyn to see skyscrapers, like in Manhattan. 'Cause Brooklyn is different. It has it's own character." Entretien avec Patti Hagan, septembre 2004

« empreintes » des tours jumelles soient conservées. Ces empreintes étaient formées par les barres d'acier qui avaient été enfoncées dans la roche pour arrimer les fondations des deux tours et qui, bien qu'ayant été coupées au ras du sol, délimitaient encore visiblement l'endroit où se dressaient ces deux tours, une fois l'opération de nettoyage terminée. Le gouverneur s'était déclaré en faveur de la préservation des empreintes et c'était l'un des éléments importants du plan de Daniel Libeskind. Mais la Port Authority affirmait qu'il était impossible de reconstruire la ligne ferroviaire PATH sans les recouvrir au moins en partie. Il a fallu plus de quatre ans et la menace d'un procès pour que la Port Authority et les familles des victimes tombent d'accord sur un compromis, grâce auquel une partie des empreintes seraient accessibles depuis les galeries souterraines du mémorial. Certes, le projet de Ground Zero était complexe et nécessitait l'enchevêtrement de nombreux éléments d'infrastructure sur un espace limité. Mais l'argument des familles des victimes, selon lequel ces empreintes constituaient un témoignage plus marquant de la réalité des événements du 11 septembre que la réalité abstraite du mémorial, était tout à fait valable, et la préservation de ces empreintes n'était pas incompatible avec la reconstruction du site.¹

5.1.4. Autres enjeux symboliques et affectifs

- Priorité au mémorial de Ground Zero

Dans le cadre du projet de Ground Zero, la société civile a fait pression sur les pouvoirs publics pour que les enjeux symboliques et affectifs ne soient pas subordonnés aux considérations économiques. Les pouvoirs publics et le promoteur considéraient que la meilleure réponse aux attentats du 11 septembre consistait à reconstruire le site le plus rapidement possible, afin de symboliser le dynamisme et la résilience de la ville de New York et de la nation américaine.² Ils ont accepté d'emblée l'idée de construire un mémorial commémorant les attentats et rendant hommage aux victimes et le gouverneur Pataki a fait de nombreux discours à ce sujet. Cependant les plans préliminaires de la Port Authority donnaient clairement la priorité à la reconstruction des gratte-ciel de bureaux. Les membres du public n'avaient pas tous le même point de vue sur ce qu'il convenait de reconstruire sur le site mais, comme nous l'avons vu lors du forum « Listening to the City », un consensus fort a

¹ Kornfeld, 2004

² C'est l'argument avancé par Larry Silverstein. (Nobel, 2005, p. 59)

émergé sur la nécessité de donner la priorité aux enjeux symboliques et à la commémoration des attentats par rapport aux enjeux économiques à court terme de la Port Authority. Ce point de vue était tout à fait légitime et sage. Certes, il était important de réagir et de reconstruire après le drame du 11 septembre. Mais à long terme, la nécessité de commémorer dignement la mémoire des victimes et de réfléchir à la signification historique de ces attentats était beaucoup plus cruciale pour la nation américaine que la préservation de 10% des revenus de la Port Authority.

Outre la construction du mémorial, les personnes qui se sont mobilisées au sujet de Ground Zero considéraient que, du fait des circonstances exceptionnelles de la destruction du World Trade Center, il convenait de prêter une attention particulière à la qualité architecturale et esthétique du projet de reconstruction de Ground Zero.¹ Les participants au forum « Listening to the City » ont été nombreux à insister sur l'importance de ces enjeux. De même, les associations NYNV et la Civic Alliance ont fait pression sur les pouvoirs publics tout au long du processus d'élaboration du projet pour que la plus grande attention soit accordée au design de tous les éléments du site.²

- Critique de l'instrumentalisation de la passion pour le sport et du patriotisme local

Le fait que les pouvoirs publics veuillent reconstruire le site du World Trade Center le plus vite possible ne signifiait pas qu'ils étaient insensibles aux dimensions symboliques de ces projets d'aménagement. Au contraire, les élus locaux ont présenté les trois projets comme des symboles du dynamisme économique de la ville, et ils ont mis en valeur le rôle joué par le sport pour galvaniser les citoyens et renforcer la cohésion sociale. Pour Daniel Doctoroff, principal promoteur du projet du West Side et du projet de candidature de la ville de New York aux jeux de 2012, les jeux seraient un moyen de mettre en valeur et de renforcer les atouts de New York comme ville cosmopolite, porteuse des valeurs olympiques.³ Pour les partisans du stade du West Side, qu'ils soient syndicalistes ou membres du groupe Westsidestadium.org, le rapatriement des New York Jets sur le territoire municipal était une cause noble et importante, d'autant plus importante qu'une rivalité historique oppose les New-

¹ New York New Visions, 2002

² Civic Alliance 2002; Entretien avec Rick Bell, août 2004

³ Intervention de D. Doctoroff, lors du débat public organisé par le sénateur d'État Tom Duane, août 2004 ; Zilberstein, 2005

Yorkais aux habitants du New Jersey.¹ Les pouvoirs publics ont également fait appel au patriotisme local dans le cadre du débat sur l'expansion du palais des congrès : les partisans du projet ont répété à maintes reprises qu'il était indigne que le principal centre de congrès de la ville ne se place qu'au 18^{ème} rang par sa taille par rapport à ceux d'autres villes américaines.²

Pour le projet d'Atlantic Yards, le promoteur et ses alliés politiques ont aussi fait appel au patriotisme local des habitants de Brooklyn et à leur goût pour le sport, en expliquant que l'installation des Nets à Brooklyn symboliserait parfaitement la renaissance économique et sociale du *borough*, et réparerait l'injustice causée par le départ de l'équipe de baseball des Brooklyn Dodgers en 1957.³ L'équipe des Dodgers qui avait marqué l'Histoire en étant la première équipe de sport professionnelle blanche à intégrer un joueur noir, Jackie Robinson, était extrêmement populaire à Brooklyn. Mais en 1957, son propriétaire avait décidé de la délocaliser à Los Angeles. Cet épisode, qui avait eu lieu à un moment où le *borough* rencontrait de graves difficultés économiques, avait traumatisé les habitants de Brooklyn. Le départ de leur équipe semblait symboliser l'abandon de leur *borough* par les responsables politiques et les élites économiques.

Le goût pour le sport et le patriotisme local sont des sentiments légitimes, au moins quand ils ne prennent pas une forme extrême. Cependant, les opposants aux projets de stades du West Side et d'Atlantic Yards accusaient les pouvoirs publics et les promoteurs d'exploiter le goût du sport et le patriotisme local afin de masquer les intérêts politiques et financiers qui motivaient réellement leurs projets. Ils concluaient que ces projets ne se feraient pas au bénéfice des équipes concernées et de l'esprit du sport. Ces accusations n'étaient pas infondées : Brian Hatch, auteur du site internet www.newyorkgames.org, démontrait de manière convaincante que les enjeux immobiliers avaient pesé plus lourd dans la mise au point du dossier de candidature olympique de NYC2012 que le bon déroulement de la compétition sportive. Selon lui, si l'enjeu principal avait été les jeux eux-mêmes, la compétition aurait été organisée dans Queens, dans le quartier de Flushing Meadows. La ville y avait déjà organisé de nombreux événements de ce type, en particulier deux expositions universelles, et de nombreuses infrastructures étaient déjà disponibles.⁴ De la même façon, les opposants au projet d'Atlantic Yards affirmaient que l'achat de l'équipe des Nets n'était

¹ Auditions publiques d'août 2004 ; conversation avec un membre du groupe westsidestadium.org, août 2004

² Audition publique d'août 2004 ; intervention de D. Doctoroff, lors du débat public organisé par le sénateur d'État Tom Duane, 5 août 2004

³ Forest City Ratner Company, www.bball.net

⁴ Hatch, www.newyorkgames.org

qu'un prétexte à une opération immobilière et que Bruce Ratner ne portait aucun intérêt au basket-ball. Les événements leur ont donné raison lorsque, après avoir payé l'équipe très cher, Ratner a revendu ses meilleurs joueurs pour faire des économies, ce qui a fait baisser considérablement le niveau de l'équipe.¹

Les opposants aux projets de stade mettaient aussi en avant les aspects négatifs du sport professionnel. Le déplacement des deux équipes du New Jersey vers New York, remarquaient-ils, reproduirait pour les fans du New Jersey la trahison de la délocalisation des Brooklyn Dodgers. Ils notaient également que de plus en plus, le prix des places lors des événements sportifs professionnels était inabordable pour les personnes ayant des revenus modestes. La plupart des habitants de Brooklyn n'auraient pas les moyens de se rendre dans le nouveau stade.²

5.1.5. Critique du recours abusif au pouvoir d'expropriation

Le dernier sujet sur lequel les points de vue exprimés par certains segments de la société civile contrastaient fortement avec ceux des pouvoirs publics concernait le recours au pouvoir d'expropriation dans le cadre du projet d'Atlantic Yards. Les pouvoirs publics soutenaient que ce projet était d'utilité publique pour les raisons suivantes : il permettrait d'éliminer une zone dégradée ; le stade et les espaces verts constituaient des équipements utiles à la communauté ; il permettrait la création de logements abordables ; il créerait des emplois et des recettes fiscales.³

Les adversaires du projet considéraient, quant à eux, que le recours au pouvoir d'expropriation n'était pas justifié. De leur point de vue, il s'agissait essentiellement un projet privé et ses bénéfices pour le public seraient marginaux par rapport aux profits réalisés par le promoteur. Ils considéraient que leur quartier n'était pas dégradé, que le stade ne serait pas vraiment ouvert à la communauté et que les espaces verts étaient insuffisants par rapport au nombre de nouveaux habitants. Ils soutenaient que le rapport entre le coût du projet en termes de subventions publiques et ses bénéfices en termes de logements abordables, d'emplois et de recettes fiscales ne justifiait pas la déclaration d'utilité publique. En outre, ils faisaient valoir

¹ Entretien avec Patti Hagan, juillet 2004 ; Lupika 2004

² Turner, www.fansforfairplay.com; Demause, www.fieldofschemes.com

³ Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com> (7 juin 2007) ; Confessore, 2007

qu'un autre projet pourrait procurer des bénéfices comparables ou supérieurs sans le recours à l'expropriation.

Sachant que la zone visée par le projet était une zone mixte principalement industrielle, il était facile d'y trouver des signes de déclin, car tous les immeubles de la zone n'étaient pas flambant neufs. Concernant le rapport entre les coûts et les bénéfices de ces projets, il s'agissait d'estimations dépendant dans une large mesure du jugement personnel des experts chargés de faire ces calculs. Les juges sont généralement peu enclins à remettre en cause les calculs des experts officiels et le jugement des représentants des branches élues du gouvernement. Les juges fédéraux ont rejeté la plainte des habitants du site, principalement parce que la Cour Suprême fédérale avait tranché (par cinq voix contre quatre) en faveur des pouvoirs publics dans un cas similaire, baptisé *Kello v. New London*, en 2005. Cependant, ces décisions judiciaires ne signifiaient pas que les arguments des opposants au projet d'Atlantic Yards n'étaient pas valables. Des experts des questions d'aménagement tels Susan Fainstein, professeur d'urbanisme à l'université d'Harvard, ont dénoncé le projet d'Atlantic Yard comme un abus du pouvoir d'expropriation.¹ Il est, en tout cas, clair que ces expropriations n'étaient pas nécessaires à la régénération d'un quartier en trajectoire de déclin, mais qu'elles permettraient plutôt à un promoteur de tirer profit de la trajectoire d'amélioration enclenchée depuis deux décennies. De ce point de vue, la présentation du site comme zone dégradée allait sans doute à l'encontre de l'esprit de la loi, même si elle en respectait la lettre.

5.1.6. Propositions alternatives

La société civile ne s'est pas contentée de critiquer les plans officiels : elle a également proposé des alternatives. Pour le projet de Ground Zero, les efforts de la société civile se sont concentrés sur le concours pour le mémorial, qui était ouvert à tous. Les associations ont organisé des ateliers d'urbanisme participatifs en marge du processus officiel, mais ceux-ci n'ont pas abouti à l'élaboration d'un projet concurrent à celui de la Lower Manhattan Development Corporation.² Pour le projet d'Hudson Yards, plusieurs propositions

¹ Berkey-Gerard, 2005b; Fainstein, 2005

² Il y a néanmoins eu au moins un plan alternatif complet au projet officiel, le plan Twin Towers II, qui consistait à reconstruire les tours jumelles presque à l'identique, mais avec dix étages de plus, une sécurité améliorée et un mémorial au pied des tours. Ce projet n'était pas le produit d'un processus participatif, puisqu'il avait été créé par deux personnes, dont l'une avait participé à la construction des tours jumelles dans les années 1960. Le plan a toutefois recueilli le soutien d'un nombre significatif de personnes, parmi lesquels le célèbre promoteur Donald Trump. Nobel, 2004 ; Twin Tower Alliance, www.wtc2011.com

alternatives ont été proposées, réalisées par différents groupes, mais c'est la Hell's Kitchen Neighborhood Association qui, en mettant en place un processus de consultation et de participation exhaustif, a abouti à la création du plan alternatif le plus remarquable.¹ Le même cas de figure s'est répété pour le projet d'Atlantic Yards, avec le plan UNITY de l'Atlantic Yards Development Workshop.

- Le plan de la HKNA pour le West Side

La différence la plus importante entre le plan de la HKNA et celui du Department of City Planning était qu'il ne comportait pas de stade.² À la place du stade, la HKNA proposait de construire une extension du centre de conventions Javits, dont le toit serait surmonté d'un jardin public bordé au nord et au sud d'immeubles résidentiel, de bureaux et d'un hôtel. Dans le plan de la HKNA, le centre Javits ne serait pas agrandi vers le nord, et les gratte-ciel de bureaux seraient concentrés sur le dépôt ferroviaire et au sein des pâtés de maisons situés entre la 29^{ème} et la 35^{ème} rue, tandis que dans le plan du DCP, les pâtés de maisons longeant la 11^{ème} avenue seraient réservés à des gratte-ciel de bureaux jusqu'à hauteur de la 41^{ème} rue. À la place de l'Hudson Boulevard dont la fonction principale consistait à dégager la vue pour les gratte-ciel de bureaux qui devaient l'encadrer, le plan de la HKNA proposait un chapelet d'espaces verts décalés vers l'ouest, construits sur des parcelles occupées jusqu'à présent par une voie ferrée désaffectée. Pour les coefficients d'occupation des sols, la HKNA proposait deux alternatives : l'une se traduisant par une densité d'ensemble sensiblement moins importante que celle du plan du DCP, l'autre répondant à la densité voulue par le DCP.³ Pour les transports, la HKNA proposait de construire dans un premier temps un tramway le long de la 34^{ème} rue, pour relier le nouveau quartier de bureaux à Penn Station, alternative qui serait moins coûteuse que l'extension de la ligne 7 du métro. Cette dernière pourrait toujours être construite ultérieurement, si nécessaire.⁴

Le plan de la HKNA présentait de nombreux avantages : en remplaçant le stade par un centre de conventions, des gratte-ciel et un jardin public, il tirait bien meilleur parti de la situation exceptionnelle de cette parcelle offrant une belle vue sur l'Hudson.⁵ Le décalage des

¹ Pour une analyse des autres propositions alternatives (de RPA, du Newman Real Estate Center, et de Cablevision, voir Brash, 2006)

² Figures 17 et 18

³ Figure 19

⁴ Hell's Kitchen Neighborhood Association. <http://www.home.earthlink.net/~hkna2/hkna4.htm#description>

⁵ Entretien avec Meta Brunzema, août 2004 ; Regional Plan Association, 2004c ; Brash, 2006

espaces verts vers des parcelles non bâties permettrait d'éviter la démolition de tous les immeubles qui se trouvaient sur le tracé du Hudson Boulevard, et l'expulsion des entreprises et des habitants qu'ils abritaient. En limitant l'expansion du quartier d'affaires et du centre de conventions vers le nord, ce plan libérait plus de place pour la construction de logements et améliorerait considérablement l'accès des habitants à la rive du fleuve, tandis que dans le plan du DCP, le stade, le centre de conventions et les gratte-ciel le long de la 11^{ème} avenue constituaient une barrière qui bloquait complètement l'accès au fleuve, et plongerait la partie résidentielle du quartier dans l'ombre tout l'après-midi. Les impacts du projet sur l'environnement seraient réduits de façon significative par l'élimination du stade, et plus encore par une réduction de la densité des constructions autorisées.

Le plan de la HKNA a été étudié comme une alternative possible par le DCP dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement du projet. L'analyse du DCP concluait que leur propre plan était supérieur pour deux raisons : d'une part, il incluait un stade, source d'emplois et de revenus fiscaux pour la ville, et d'autre part, l'expansion du centre Javits vers le nord plutôt que vers le sud permettrait de mieux connecter le palais des congrès à Times Square, centre touristique majeur de la ville.¹

- Le plan UNITY pour le dépôt d'Atlantic Yards

Deux différences principales démarquaient d'emblée le plan UNITY de celui de FCRC : il ne comportait pas de stade et ne prévoyait de construire que sur le dépôt, et non sur les pâtés de maison adjacents, déjà construits.² La densité du plan UNITY serait forte, mais pas aussi extrême que celle du plan de FCRC.³ Le programme du plan UNITY comportait 150.000 m² de logements (soit à peu près 1.500 logements), 30.000 m² d'espaces commerciaux, des espaces culturels et à usage collectif, ainsi que 2 ha d'espaces verts. Le plan prévoyait de prolonger toutes les rues perpendiculaires au dépôt, subdivisant ainsi le dépôt en parcelles plus petites, dont le développement pourrait être cédé à différents promoteurs. Il comportait également des recommandations au sujet de la proportion de logements abordables, de la configuration des immeubles et des espaces verts, de la rétention

¹ New York State Empire State Development Corporation, 2004, p. 26.67-26.70

² Figure 34-Brown, Schiffman et Angotti, 2007

³ Le plan UNITY proposait un coefficient d'occupation des sols global de 7 tandis que celui de FCRC était de 8 (le coefficient d'occupation des sols correspond au rapport entre la surface au sol et la surface de planchers) ; mais dans le plan de FCRC, le stade prendrait beaucoup de place, ce qui se traduirait par des tours beaucoup plus hautes. Brown, Schiffman et Angotti, 2007, p. 22

et de la création d'emplois, de l'utilisation de technologies écologiques et de la modernisation des transports.

Le plan ne nécessiterait pas la démolition des pâtés de maisons adjacents ni l'expulsion des habitants et des entreprises en place. Ses impacts sur l'environnement seraient beaucoup plus faciles à gérer que ceux du projet de FCRC. Le projet présentait également des avantages en termes d'intégration dans les quartiers environnants, de lien entre les quartiers de Prospect Heights et de Fort Greene et d'accessibilité des espaces verts.¹ Son désavantage principal venait de ce que, dans la mesure où la construction d'un nouveau stade de basket dans Brooklyn était utile et souhaitable, il faudrait lui trouver un autre site. Pour résoudre ce problème, le plan UNITY proposait d'établir une commission chargée de faire l'inventaire de tous les sites possibles dans Brooklyn et d'étudier leurs avantages et leurs inconvénients respectifs. Ainsi, les élus pourraient choisir le meilleur site possible en connaissance de cause, plutôt que de laisser à un promoteur l'initiative de ce choix, qui aurait des impacts importants pour le *borough*.² Différents sites alternatifs ont été suggérés pour la construction du stade, dont Coney Island, quartier situé à la pointe sud de Brooklyn où la plage est bordée de parcs d'attractions. Mais les pouvoirs publics ont refusé d'étudier ces options dans l'étude d'impact.³

L'analyse des arguments avancés par les partisans et les opposants à ces trois projets démontre que les plans officiels étaient très imparfaits : ils mettaient en oeuvre une stratégie de développement économique fondée sur la construction de stades et de tours de bureaux, dont l'efficacité était très incertaine surtout en ce qui concernait la création d'emplois pour les classes populaires et le rapport entre le montant des investissements publics et l'utilité publique des projets. Ils étaient beaucoup trop denses, ne prenaient pas assez en considération les atouts existants des quartiers visés, les impacts du développement sur la qualité de vie, le capital social et culturel des voisinages existants. La contre-expertise de ces projets par la société civile était donc utile et même nécessaire. Plus encore, l'étude des propositions alternatives de la HKNA et de l'Atlantic Yards Development Workshop amène à conclure que ces plans alternatifs issus d'un processus participatif étaient supérieurs en bien des points aux plans officiels. Dès lors, le faible impact des critiques de la société civile sur les plans

¹ Entretien avec Marshall Brown, 2004 ; entretien avec Tom Angotti, 2005

² Brown, Schiffman et Angotti, 2007, p. 44

³ Barnacle Planning Studio, 2006

officiels ne résulte pas de l'absence de mérites de ces critiques, mais plutôt des faiblesses du processus politique d'élaboration et d'approbation des projets.

5.2. Problèmes du système représentatif new-yorkais

Les responsables politiques et les acteurs économiques s'efforcent de limiter la participation de la société civile pour de multiples raisons, qui sont de l'ordre de la défense de leurs prérogatives et de leurs intérêts particuliers, mais aussi de l'ordre du parti-pris idéologique ou des habitudes culturelles. Il est difficile de délimiter la part respective de ces différents facteurs, mais on peut néanmoins en faire l'inventaire suivant.

5.2.1. Interférences entre intérêts particuliers et intérêt général

- Enjeux politiques des projets d'aménagement

Shabnam Merchant, l'une des animatrices de *Develop Don't Destroy Brooklyn*, considérait que le président du *borough*, Marty Markowitz, « voulait une équipe de basket, parce que cela lui donnerait l'opportunité de côtoyer des gens riches ».¹ Ce point de vue ne correspond pas forcément à la réalité, mais il soulève néanmoins un problème réel : celui du conflit d'intérêts auquel sont confrontés les élus dans le cadre de projets d'aménagement. Pour le maire, le gouverneur, le président du *borough*, les trois projets représentaient des enjeux politiques importants. Comme nous l'avons déjà évoqué au chapitre 2, les projets d'aménagement donnent aux responsables politiques la possibilité de donner un aspect tangible à leur action politique et de satisfaire leur désir de laisser leur marque sur l'espace urbain. Une citation de D. Doctoroff au sujet du projet d'Atlantic Yards évoque ce facteur indirectement : « Il n'a pas fallu beaucoup d'efforts pour nous convaincre des mérites du projet de Bruce. Nous avons été impliqués dans ce projet presque dès le premier jour. J'ai conseillé Bruce au sujet de l'achat des Nets. Il était clair qu'il allait utiliser les Nets comme la pièce centrale d'un projet important sur le dépôt ferroviaire. Le maire s'est beaucoup intéressé au design du projet. Il est très partisan des gestes architecturaux ambitieux ».² Cet aveu d'un goût pour les « gestes ambitieux » révèle la volonté du maire de laisser sa marque à travers ces plans d'aménagement. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette volonté peut conduire les élus à ignorer les problèmes de coût financier et d'impacts sur l'environnement

¹ "Markowitz wants a sports team to rub shoulders with big money" Entretien avec Shabnam Merchant, juillet 2004

² "We did not require a lot of convincing as to the conceptual merits of Bruce's plan, Doctoroff says. "We've been involved in it from almost day one. I was advising Bruce on his purchase of the Nets. Clearly, he was going to use it as a centerpiece for a significant development over the yards. The mayor was always very intrigued by the design. He's in favor of big statements." cité dans Smith, 2006

des projets. Une fois leur soutien aux projets du West Side et d'Atlantic Yards accordé, le maire et le gouverneur avaient un intérêt politique fort à le voir se réaliser, car leur réputation d'efficacité politique était en jeu. Il leur aurait été difficile de revenir en arrière, sans que cela ne soit interprété comme une trahison de leurs alliés économiques.

Pour le projet de Ground Zero, la Port Authority a concentré tous ses efforts sur l'objectif de la reconstruction des espaces de bureaux détruits, afin de maximiser les revenus générés par le site. S'il est facile de concevoir qu'un promoteur privé cherche à accroître les revenus générés par ses propriétés, l'attitude des dirigeants de la Port Authority était moins évidente, sachant qu'en principe, ils ne profiteraient pas personnellement des revenus générés par l'organisation qu'ils dirigeaient. Dès lors, la question se pose de savoir pourquoi ils étaient si préoccupés de tirer de Ground Zero le maximum de revenus. Après tout, si les citoyens de New York préféraient ne pas reconstruire de bureaux sur Ground Zero, le gouvernement de l'État aurait pu trouver d'autres moyens de préserver l'équilibre financier de cette agence dont les revenus générés par le World Trade Center ne représentaient que 10% des recettes. La réponse à cette question est simple : moins de revenus pour la Port Authority signifierait une capacité réduite d'investir dans de nouveaux projets, donc moins de pouvoir pour ses dirigeants.¹ À l'instar du personnage de Robert Moses décrit par Robert Caro, les décisions des administrateurs de la Port Authority ont sans doute été motivées, au moins en partie, par la volonté de défendre leurs prérogatives et leur pouvoir plutôt que par la recherche de l'intérêt général.²

Les intérêts politiques ont également beaucoup joué dans la décision du gouverneur de se ranger dans le camp de la Port Authority au sujet de la quantité de bureaux qu'il convenait de programmer sur le site de Ground Zero. Le gouverneur, qui avait l'ambition de se présenter aux élections présidentielles, a tiré parti au maximum de l'opportunité que lui donnait le projet de Ground Zero de faire la « une » des médias nationaux, sachant que le projet de reconstruction suscitait l'intérêt de la nation entière.³ Il a participé à des dizaines d'événements et a prononcé de très nombreux discours au sujet de la reconstruction du site, mais il n'a jamais exprimé clairement son point de vue sur la question de la quantité de bureaux qu'il convenait de reconstruire sur le site. Sa décision de soutenir la Port Authority a, en fait, pris la forme d'une non-décision, quand le gouverneur a omis d'intervenir dans le

¹ Fainstein conclut son analyse du rôle de la Port Authority dans le projet de Ground Zero en ces termes : « Technical problem-solving, *the capacity to make future investments* and protection of bondholders still prevail as the primary considerations at the Port Authority ». dans Mollenkopf, 2005, p. 91 (italiques ajoutés)

² Cette idée constitue la thèse principale de la biographie de Robert Moses écrite par Robert Caro (1974)

³ Nagourney, 2005

différent opposant la Port Authority et la LMDC, deux agences pourtant placées sous sa responsabilité. Selon P. Goldberger, le gouverneur a essayé de donner le change à la fois aux partisans d'une reconstruction rapide privilégiant les enjeux économiques et pratiques et aux personnes voulant donner la priorité à la commémoration des attentats.¹ S. Fainstein note que la position défendue par la Port Authority servait également les intérêts du gouverneur, dans la mesure où c'était lui qui contrôlait l'utilisation des revenus de cette dernière.² Mais surtout, elle remarque que l'annulation du bail et l'établissement d'un nouveau programme pour le projet aurait retardé sa mise en œuvre. Or le gouverneur avait intérêt à ce que le site soit reconstruit le plus rapidement possible, afin de démontrer son efficacité politique.³ De fait, le gouverneur s'est efforcé d'accélérer au maximum la mise au point du projet, dans le but de poser la première pierre de la Tour de la Liberté avant la convention nationale du parti républicain qui s'est tenue à New York en août 2004.⁴ En conclusion, ces calculs politiques expliquent non seulement la décision du gouverneur de programmer la reconstruction d'un million de m² de bureaux sur le site, mais également son refus de justifier et de défendre cette décision publiquement.

La décision de S. Silver de rejeter le projet de stade du West Side était, elle aussi, motivée par des intérêts politiques : protéger sa circonscription électorale contre la concurrence que constituerait le développement du West Side. Comme nous l'avons vu, le porte-parole de l'assemblée ne manquait pas de bonnes raisons de rejeter le projet de stade, mais il a insisté sur le fait que sa priorité principale portait sur la défense des intérêts de Lower Manhattan, plutôt que sur les incidences du projet pour le West Side ou pour l'ensemble de la ville.⁵

¹ "Pataki's response [to Listening to the City] was to encourage the impression of a change in direction but at the same time to avoid making any significant decisions. Those who wanted a practical, business-oriented plan would think that Pataki was moving as fast as he could to satisfy their wishes, and those who wanted a commemorative, ceremonial plan would feel the same way, or so Pataki appears to have hoped." Goldberger, 2004, p. 110

² "The most significant decision—the commitment to rebuild ten million square feet of office space—served the interests of both the Governor and the Authority in its potential to bring in the largest amount of future revenue." Fainstein dans Mollenkopf, 2005, p. 86

³ "overcoming the structures of the Silverstein lease in regard to the amount of office space, however, would have required opposing the wishes of the developer and undoubtedly would also have produced litigation and delay" Fainstein dans Mollenkopf, 2005, p. 87

⁴ Goldberger, 2004, p. 178

⁵ Silver, 2005

5.2.2. Interdépendance économique et cohésion idéologique entre élites politiques et économiques

- Projets publics, profits privés

Les projets de Ground Zero et du West Side représentaient des enjeux économiques importants pour certains acteurs privés : pour les entreprises directement impliquées dans les projets et pour les propriétaires des parcelles qui allaient faire l'objet de modifications du zonage dans le West Side. Ces plans représentaient donc pour les responsables politiques une occasion d'accorder des faveurs à leurs amis et alliés dans le secteur privé.¹ Les observateurs ont, par exemple, noté que le gouverneur avait attribué les fonds fédéraux destinés à la revitalisation de Lower Manhattan en priorité à ses alliés politiques. De même, les administrateurs de la LMDC ont distribué une proportion importante des fonds dont ils avaient la responsabilité à des organisations avec lesquelles ils entretenaient des liens personnels.² Concernant le West Side, le créateur du plan, Daniel Doctoroff, avait des investissements immobiliers personnels dans le West Side. Il les a vendus quand il a rejoint l'équipe municipale mais cela n'a pas empêché ses anciens partenaires d'affaires de réaliser des plus-values considérables grâce aux modifications du zonage.³

- Influence du lobbying et des contributions électorales.

Il est difficile de mesurer précisément l'impact du lobbying et des contributions électorales sur les décisions des élus. On peut cependant observer que B. Ratner a recouru massivement au lobbying et aux contributions électorales pour promouvoir le projet d'Atlantic Yards. En 2006, l'année où le projet a été approuvé, FCRC est arrivé troisième au classement des organisations qui avaient dépensé le plus en lobbying auprès des élus de l'État.⁴ Par l'intermédiaire de membres de sa famille, il a également fait des contributions

¹ Sur l'interpénétration entre intérêts publics et intérêts privés, voir en particulier Body-Gendrot, Carré et Garbaye, 2008

² Nobel, 2004, p. 48 ; Good Jobs New York, 2004

³ Gonzalez, 2004

⁴ Roy, 2007; Oder, atlanticyardsreport.blogspot.com/2008/04/forest-city-ratner-eighth-in-state.html

FCRC dépense des sommes importantes en lobbying depuis longtemps. D'après un rapport du New York Public Interest Research Group (2000), FCRC se plaçait second sur la liste des institutions ayant dépensé le plus en contributions politiques auprès de la ville de New York pour l'année 1999, et c'était le seul à figurer systématiquement parmi les dix premiers tous les ans entre 1994 et 1999.

électorales à de nombreux candidats qui ont pris parti en faveur du projet, parmi lesquels figuraient notamment Roger Green et Sheldon Silver.¹

Le projet du West Side offre un autre exemple de la puissance (et des limites) du lobbying. Grâce à ses dépenses massives de lobbying, l'équipe des New York Jets a réussi à convaincre une majorité des conseillers municipaux et une proportion significative de l'assemblée d'État de prendre parti en faveur du stade.² La plupart des commentateurs estiment que l'impact de leur campagne aurait été encore plus important si la société Cablevision n'avait pas organisé une contre-offensive en termes de lobbying neutralisant en partie l'impact de la campagne des Jets.³

Le lobbying des promoteurs immobiliers exerce également une influence diffuse et généralisée sur les prises de position des élus.⁴ À New York, les contributions des grands propriétaires et promoteurs immobiliers constituent la première source de financement lors des campagnes électorales.⁵ Les promoteurs immobiliers new-yorkais constituent un groupe de pression très puissant parce que très uni.⁶ Les facteurs contribuant à ce fort degré d'unité sont multiples. R. Fitch remarque que le secteur immobilier est très concentré à New York. Selon lui, en 1993, une demi-douzaine de groupes immobiliers contrôlaient à eux seuls un tiers des espaces de bureaux des quartiers d'affaires de Manhattan, ce qui justifie à ses yeux l'emploi du terme d'oligopole pour définir le lobby des grands propriétaires.⁷ J. Sleeper et J. Brash remarquent également que les grands promoteurs new-yorkais ont des caractéristiques sociologiques communes. Nombre d'entre eux sont d'ascendance juive et originaires d'Europe de l'Est. Ils sont souvent issus de dynasties qui dominent le secteur depuis plusieurs générations.⁸ J. Brash note que ces familles ont un sens aigu de leur identité commune,

¹ Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/09/ratner-campaign-money-trail-leads-to.html>

² Brash, 2006, p. 447

³ Murphy, 2005, Bagli et Cooper, 2005; Concernant le projet de Ground Zero, je n'ai pas trouvé de liens directs entre le gouverneur et le promoteur. Mc Kinley (2002) indique néanmoins que de nombreux promoteurs figuraient parmi les plus importants contributeurs à la campagne de G. Pataki en 2002. Par ailleurs, Leibovich-Dar (n.d.) note également que Larry Silverstein faisait de généreuses contributions politiques et disposait de nombreux alliés politiques.

⁴ Benepe, 2007. Le problème n'est pas nouveau. Fitch (1993, p. 84) mentionne que déjà dans les années 1930, la famille Rockefeller, alors le plus gros propriétaire de la ville, finançait les campagnes politiques du maire Fiorello LaGuardia.

⁵ Brash, 2006, p. 40 (La deuxième source de fonds vient des syndicats ; or les syndicats du bâtiment prennent systématiquement parti en faveur des projets d'aménagement ; par conséquent, il est doublement risqué pour les élus de s'opposer aux projets d'aménagement).

⁶ Sleeper, dans *Dissent*, 1987, Fitch 1993; Fainstein 2001 ; Brash 2006, p. 32-37

⁷ Fitch, 1993, p. 50

⁸ Sleeper (dans *Dissent*, 1987, p. 450) mentionne les noms de Milstein, Zeckendorf, Silverstein, Kaufman, Speyer, Fisher et Helmsley ; Brash (2006, p. 32-37) ceux des familles Durst, Tisch, Rudin, Rockefeller, Helmsley, Zeckendorf et Rose (les Rockefeller n'étaient pas d'ascendance juive).

qu'elles se marient souvent entre elles, et qu'elles entretiennent ce sentiment d'appartenance grâce à la pratique de la philanthropie.¹

Les promoteurs et propriétaires font pression sur les pouvoirs publics locaux à travers leurs associations professionnelles, tels le Real Estate Board of New York et le New York Building Congress. D'après J. Brash, « quand le Real Estate Board of New York s'exprime, c'est au nom de l'ensemble des promoteurs et propriétaires new-yorkais ».² Les sociétés immobilières sont également très présentes au sein de la principale chambre de commerce de la ville, la New York City Partnership. Ainsi la faiblesse du débat et la quasi-absence d'opposition, parmi les élus, aux modifications du plan de zonage du West Side, au maintien du bail entre la Port Authority et Larry Silverstein et à l'ensemble du projet d'Atlantic Yards, doivent-ils être en partie attribués à l'influence du lobby de l'immobilier sur le système politique new-yorkais.

- Interpénétration entre élites politiques et élites économiques

Les liens entre promoteurs et élus ne passent pas seulement par ces canaux formels. Dès les années 1950, C.W. Mills notait que l'influence des élites économiques sur le système politique était due à leur présence à des postes-clés de l'appareil politique et administratif. De nos jours, beaucoup d'élus sont des hommes politiques de carrière, issus des classes moyennes ; néanmoins, une proportion significative d'entre eux est toujours issue des élites économiques.³ Ces personnalités issues du monde des affaires financent souvent leur entrée en politique grâce à leur fortune personnelle ou familiale et à celle de leurs amis.⁴ Michael Bloomberg, par exemple, a dépensé plus de \$70 millions de sa fortune personnelle dans sa

¹ Brash (2006, p. 34-35) explique que la pratique de la philanthropie permet aux promoteurs de faire partie de la « fraternité » des promoteurs new-yorkais. Il note par ailleurs que cette pratique n'est pas purement altruiste : d'une part, la destinée économique des promoteurs est intimement liée à celle de la ville ; d'autre part, la philanthropie est aussi source d'influence. Ainsi, la plupart des grandes institutions culturelles, éducatives et médicales de New York dépendent pour leur prospérité des largesses des promoteurs.

² Brash, 2006, p. 44

³ Autrefois, ces élites économiques avaient une présence encore plus marquée dans la classe politique, mais comme l'explique Robert Dahl, l'influence des « patriciens » a commencé de s'estomper dès la deuxième partie du XIX^{ème} siècle (Dahl, 1961)

⁴ Brash, 2006. Sur le plan historique, la figure de Nelson Rockefeller, gouverneur de l'État de New York entre 1959 et 1973, et Vice-Président des États-Unis entre 1973 et 1976, correspond bien à ce cas de figure. L'histoire de la création du World Trade Center à New York illustre de manière saisissante l'influence que confère aux élites économiques la présence de leurs membres au sein de la classe politique. Comme nous l'avons vu, c'est sur les conseils de son frère banquier, qui cherchait à protéger les intérêts immobiliers de sa famille, que le gouverneur Nelson Rockefeller a fait construire le World Trade Center aux frais du public. (Fitch 1993 ; Darton, 1999)

campagne pour la Mairie de New York en 2001.¹ Autre exemple, le successeur de G. Pataki au poste de gouverneur en janvier 2007, Eliot Spitzer, était le fils d'un promoteur immobilier et entretenait des liens étroits avec ce milieu. Il a lui-aussi financé son entrée en politique grâce à la fortune de son père.²

Mais c'est surtout au niveau des conseils d'administration des agences publiques et semi-publiques que se joue l'interpénétration entre élites économiques et politiques :³ J. Brash note, par exemple, que les promoteurs immobiliers sont très présents au sein des conseils d'administration des institutions publiques ou semi-publiques qui jouent un rôle-clé dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'aménagement : la Port Authority, la Metropolitan Transportation Authority, l'Empire State Development Corporation, l'Economic Development Corporation et la City Planning Commission.⁴ Le conseil d'administration de la LMDC, par exemple, était dominé par des hommes d'affaires et des promoteurs.⁵ Le directeur de la MTA ayant négocié la cession des dépôts du West Side et d'Atlantic Yards, Peter Kalikow, était lui aussi promoteur immobilier de deuxième génération.⁶ De même, L'équipe municipale était composée d'un nombre important de personnes issues du monde de la finance.⁷

Inversement, les entreprises immobilières new-yorkaises incluent souvent parmi leurs salariés des personnes ayant travaillé dans le secteur public. S. Fainstein note, par exemple, que Bruce Ratner avait lui-même travaillé dans le secteur public dans sa jeunesse, en tant que commissaire municipal en charge de la défense des consommateurs. Il avait débauché pour son entreprise des personnels issus d'administrations publiques, ce qui lui permettait d'exploiter au maximum les possibilités de subventions publiques pour ses projets.⁸

D'autres éléments anecdotiques illustrent le degré de proximité sociale entre les acteurs publics et privés. Par exemple, le gouverneur Pataki et le promoteur Bruce Ratner avaient été camarades de promotion à la Faculté de Droit de Columbia University. Ou encore,

¹ Brash 2006, p. 133

² Benepe, 2006. Brash donne aussi l'exemple de John Corzine, ancien PDG de la banque Goldman Sachs, élu gouverneur du New Jersey en 2006 ; À l'échelon national, on peut penser aux familles Kennedy et Bush, au vice-président Dick Cheney, etc.

³ Mills, 1956

⁴ Brash, 2006

⁵ Good Jobs New York, 2004

⁶ Brash, 2006

⁷ Brash 2006, chapitre 5

⁸ Fainstein, 2001, p. 150 et 156; Jim Stuckey, le vice président de FCRC, était un ancien directeur de la New York City Economic Development Corporation (Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/03/behind-empty-railyards-40-years-of.html>)

G. Pataki, B. Ratner, et M. Bloomberg habitaient tous les trois à quelques pâtés de maisons l'un de l'autre dans l'Upper East Side.¹

- Cohésion idéologique entre élites économiques et politiques

Cette interpénétration des élites économiques et politiques favorise le maintien d'un consensus idéologique relatif à la politique de développement économique. Les élites new-yorkaises ne sont pas toujours en accord sur tous les aspects des projets d'aménagement (nous avons déjà décrit les conflits qui les ont divisées au sujet du stade du West Side ou de la quantité de bureaux qu'il convenait de reconstruire sur Ground Zero). Mais le bien fondé de politiques consistant à subventionner l'expansion des quartiers d'affaires et des quartiers résidentiels aisés aux dépens des quartiers industriels et résidentiels populaires, continue d'être accepté sans objection par l'immense majorité des élus et des administrateurs publics new-yorkais. La citation de Daniel Doctoroff mentionnée plus haut au sujet du projet d'Atlantic Yards illustre bien le rôle joué par la cohésion idéologique entre élus et promoteurs. La municipalité était gagnée d'avance au projet d'Atlantic Yards, parce que le maire et le promoteur partageaient la même vision de l'avenir de la ville et la même sensibilité par rapport aux aspects symboliques du projet, le même goût pour les « gestes architecturaux ambitieux ».

Lorsque des conflits se font jour au sein des élites, ces derniers s'efforcent presque toujours de les régler à huis clos. Les efforts des élites pour tenir leurs conflits secrets sont dus aux relations d'interdépendance qui les lient les uns aux autres. Par exemple, le maire n'était pas convaincu de la nécessité de reconstruire un million de m² de bureaux sur Ground Zero, mais il n'a jamais engagé un véritable débat public sur le sujet, parce qu'il dépendait du gouverneur pour mener à bien son projet du West Side. Inversement, très peu de promoteurs ont critiqué ouvertement ce deuxième projet, parce qu'ils craignaient que l'équipe municipale ne les punisse de leur opposition en leur refusant les autorisations nécessaires à leurs propres projets.²

Les élites s'efforcent également de régler leurs désaccords en secret, parce qu'elles sont convaincues que les membres de la société civile qui se mobilisent pour tenter de donner

¹ Entretien avec Shabnam Merchant, juillet 2004

Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2008/12/bruce-ratners-bio-currently-missing.html>

² Bagli, 2004c

leur avis sur les projets d'aménagement ne comprennent pas les enjeux de ces projets en termes de croissance économique. Les promoteurs, en particulier, sont persuadés que les New-Yorkais sont foncièrement opposés au changement de leur environnement bâti et qu'ils s'opposent systématiquement aux projets d'aménagement dans le souci de préserver leur tranquillité. En conséquence il est inutile de chercher à les convaincre, mais au contraire, il faut passer outre leur opposition. Julian Brash avance que cette conviction d'opérer dans un environnement hostile joue un rôle important dans la cohésion des élites.¹ L'observation de l'attitude des responsables politiques dans le cadre de ces trois projets ne peut que confirmer cette idée.

La résistance des élites à la participation est à la fois d'ordre idéologique et culturel. Par exemple, la réputation d'opacité de la Port Authority est ancienne et sa résistance à la participation, si elle émanait en grande partie de la volonté de défendre des intérêts particuliers, était sans doute aussi due à un manque de savoir-faire en matière de communication de la part de son personnel, composé principalement d'ingénieurs. Pour ce qui est des élus, la culture politique locale a toujours fait la part belle aux négociations en sous-main. La culture du secret est comme une seconde nature pour beaucoup d'élus, qui n'y voient tout simplement aucun mal.² Le maire Bloomberg mettait en avant ses qualités d'homme d'affaires et prétendait mettre en œuvre un modèle de gouvernance inspiré du fonctionnement des entreprises, dans lequel les calculs politiques et les marchandages à huis clos n'auraient pas leur place. Pour cette raison, son équipe a fait plus d'efforts pour défendre publiquement le projet des Hudson Yards que les représentants de l'État pour Ground Zero. Néanmoins la municipalité a eu recours aux méthodes traditionnelles de la négociation fermée pour tenter d'obtenir l'approbation du projet du West Side. Quant à la négociation sur le projet d'Atlantic Yards, elle s'est faite dans le plus grand secret.³

¹ Brash 2006, p. 54

² Purnick, 2007, décrit en détail le goût du secret et du « deal » de Sheldon Silver

³ En tout état de cause, le modèle alternatif proposé par M. Bloomberg était technocratique et certainement pas participatif. En effet, la gouvernance des entreprises est encore moins participative que les systèmes politiques libéraux classiques. Les entreprises fonctionnent sur un modèle de prise de décision hiérarchique et les employés ne sont généralement pas encouragés à remettre en cause les décisions de leurs dirigeants. (Beaucoup de commentateurs ont d'ailleurs noté que le maire était peu à l'aise dans ses rapports avec les simples citoyens.) De surcroît, la culture des entreprises financières met souvent l'accent sur une stratégie agressive, visant à tirer parti au maximum de ses avantages et à privilégier la victoire totale plutôt que le compromis. Ce point est bien illustré par un commentaire d'Anna Levin, membre du *community board* n°4 qui reprochait à Daniel Doctoroff de ne pas négocier de bonne foi avec le *community board* : « l'attitude de Doctoroff, avec son expérience de dirigeant de *hedge fund*, consiste à dire : « pas de prisonniers, pas de négociations, baisons les, c'est moi qui vais gagner » (« Doctoroff, [...] with his background as a hedge-fund guy, has a hold-no-prisoners, make-no-negotiations, screw-'em-all, I'm-gonna-win attitude ») Cité dans Brash, 2006, p. 278.

L'anecdote suivante illustre bien le point de vue réel de la plupart des élus au sujet de la participation des citoyens. En mai 2004, le conseil municipal a organisé une audition publique sur le projet d'Atlantic Yards pour obtenir plus de renseignements sur les négociations en cours entre FCRC, l'administration municipale et l'ESDC. Les conseillers municipaux ont commencé par entendre les représentants du promoteur, des administrations municipales et d'État. Cette partie de l'audition a duré cinq heures. Lorsque la parole a enfin été accordée aux représentants de la société civile, les équipes de télévision avaient plié bagages, de même que la plupart des conseillers municipaux.¹ Ce cas de figure correspond à la norme en matière d'implication des élus dans les procédures consultatives. Dans presque toutes les auditions publiques relatives aux trois projets, les responsables politiques principaux n'étaient pas présents, ou bien ils quittaient la salle dès que les caméras de télévision ne tournaient plus.

5.2.3. Contrepoids limité du pouvoir législatif

- Impact de la centralisation du pouvoir sur le débat public

Les trois projets illustrent la façon dont la centralisation du pouvoir politique contribue à étouffer le débat public. Après le 11 septembre, le gouverneur a dépensé \$20 milliards de fonds fédéraux sous la forme de programmes de subventions et d'incitations fiscales aux entreprises et aux promoteurs immobiliers sans le moindre contrôle des pouvoirs législatifs locaux. Les associations désapprouvant la façon dont ces fonds étaient distribués n'ont eu personne à qui faire appel. De la même façon, le programme de reconstruction du site de Ground Zero était sous la seule responsabilité du gouverneur, et comme nous l'avons vu, celui-ci a pu se cacher derrière ses administrations pour éluder le débat.

Pour le projet d'Atlantic Yards, l'autonomie importante dont bénéficient les pouvoirs exécutifs en matière d'aménagement a permis au maire de négocier dans le plus grand secret son soutien au projet et un programme de subventions, tandis que le conseil municipal était complètement maintenu à l'écart. Le gouverneur a fait de même par l'intermédiaire de l'ESDC, administration particulièrement opaque.² Au niveau de l'État, le projet a été soumis au contrôle du pouvoir législatif, mais seulement à celui des porte-parole des deux chambres

¹ No Stadium, <http://nostadium.homestead.com/MeetingReport.html> ; Kolben, 2004

² Sur les pratiques douteuses de Charles Gargano, président de l'ESDC, voir Robbins, 2007

plutôt que de l'ensemble des élus. Pour obtenir l'approbation de son projet, Bruce Ratner n'a eu besoin de convaincre que quatre individus : le maire, le gouverneur et les porte-parole de l'assemblée et du sénat d'État.

- Efficacité limitée de l'étude d'impact sur l'environnement

Les pouvoirs publics sont censés analyser les coûts et les bénéfices des projets qui leur sont proposés et négocier avec les promoteurs privés pour maximiser les bénéfices pour le public, mais ils sont à la fois juges et parties de ces projets. Ce problème n'est nulle part plus visible que dans le cadre de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement qui permet de déterminer l'utilité publique des projets. En théorie, le but de cette étude est une évaluation indépendante des impacts potentiels du projet sur le quartier et sur la ville, destinée à permettre aux élus d'approuver ou de rejeter le projet en connaissance de cause. Mais contrairement à l'enquête d'utilité publique française, réalisée par un commissaire indépendant,¹ l'étude d'impact est ici réalisée par une administration publique, l'ESDC, placée sous le contrôle du gouverneur. L'ESDC a été partie prenante de la conception des projets et le gouverneur a un intérêt politique à ce qu'ils voient le jour. Dès lors, ces études d'impact sont réalisées en lien étroit avec les promoteurs concernés et consistent généralement à exalter les mérites du projet, tout en permettant aux promoteurs de se prémunir contre des attaques en justice.²

Ainsi, pour réaliser l'étude d'impact du projet d'Atlantic Yards, l'Empire State Development Corporation a embauché un avocat qui travaillait auparavant pour le promoteur FCRC. Quand l'association DDDDB s'en est rendu compte, elle a porté plainte, arguant qu'un même avocat ne pouvait à la fois conseiller le promoteur et l'ESDC, puisque les intérêts de ces deux entités étaient en partie divergents. La mission de l'ESDC devait consister à défendre l'intérêt général et non celui du promoteur. Loin de reconnaître le bien fondé de cette demande, l'ESDC a au contraire défendu la thèse qu'il n'y avait pas vraiment de différence entre l'intérêt du promoteur et l'intérêt général sur ce projet. Elle entendait conserver cet avocat qui connaissait déjà le dossier, afin de gagner du temps. Le juge a donné raison à DDDDB et l'ESDC a dû prendre son propre avocat.³ Cette action en justice a retardé

¹ Dubois-Maury, 1996.

² Angotti, 2004

³ Zimmer, 2006

quelque peu la rédaction de l'étude d'impact, mais elle n'a certainement pas changé la teneur de son contenu, car le point de vue des responsables de l'ESDC n'avait pas changé.¹

5.2.4. Couverture médiatique biaisée

Plusieurs observateurs ont noté qu'à New York, comme dans beaucoup de villes américaines, les principaux journaux locaux font partie de la « coalition de la croissance », à savoir qu'ils se font les champions des promoteurs.² Les propriétaires des journaux locaux font eux-mêmes partie des élites économiques. Qui plus est, ces journaux dépendent pour leur prospérité économique des annonces publicitaires payées par les entreprises locales ; il leur est donc difficile de s'opposer à leurs principaux clients, de la même façon qu'il est difficile aux élus de s'opposer ouvertement aux promoteurs. Le projet d'Atlantic Yards offre une nouvelle illustration de ce problème. Il a bénéficié de la bienveillance d'une large majorité de la presse. Aucun journal n'a été plus partial que le *New York Times*, dont le nouveau siège (ouvert en 2007) avait été construit par FCRC. Le journal a publié nombre d'articles élogieux sur le plan d'Atlantic Yards en omettant, pendant plus d'un an, de faire la moindre référence dans ses colonnes à l'existence d'un mouvement d'opposition au projet et ce, malgré les nombreuses lettres de protestation envoyées au journal par les militants de Brooklyn. Il a fallu aussi nombre de lettres de protestation pour que le quotidien prenne l'habitude de mentionner dans ses articles les liens économiques qui le liaient au promoteur.³

¹ Détail révélateur, le site internet de l'ESDC a pour titre « New York Loves Business »

² Domhoff, 2008 ; E. Darton (1999, p. 133) note par exemple que le *New York Times* a été un supporter enthousiaste du projet de construction du World Trade Center, dans les années 1960. Il écrit à ce propos : « Often a tone of open advocacy breached the margins of the editorial page and flowed into the news columns themselves » ; Reichl (1999) fait le même constat pour le projet de Times Square, et note que le journal dont le siège donnait son nom à ce carrefour allait directement bénéficier de l'embourgeoisement du quartier.

³ Entretien avec Patti Hagan, août 2004.

Le blog Atlantic Yards Report du journaliste Norman Oder recèle de nombreux autres exemples de la couverture biaisée du projet par le *New York Times*. Ainsi, lorsque les adversaires du projet ont obtenu la preuve que l'association BUILD était payée par FCRC, alors qu'elle était censée négocier au nom de la communauté avec le promoteur, le *New York Times* a publié un article intitulé « Pour construire un stade, un promoteur commence par construire des ponts » qui faisait le panégyrique de la campagne de communication de FCRC, avant de révéler à contre cœur, dans les derniers paragraphes de l'article, que BUILD était en fait payé par le promoteur. L'article omettait en outre de mentionner que le promoteur avait menti au sujet de la relation qui le liait à cette association. Confessore, 2006b ; Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2009/01/flashback-four-years-ago-acorns-lewis.html> ;

5.2.5. Réélection de Roger Green et limites du système électoral

Pour compenser l'influence des promoteurs sur le système politique et sur les médias, les armes dont disposent les habitants dans le cadre du système représentatif sont bien faibles. Le cas du député d'État Roger Green offre un exemple frappant de l'insuffisance du système électoral pour permettre aux électeurs d'exercer un niveau de contrôle approprié sur leurs élus. En premier lieu, lorsqu'il a pris parti officiellement en faveur du projet d'Atlantic Yards (lors de la conférence de presse de décembre 2003), le député n'avait discuté des mérites du projet qu'avec le promoteur et non avec les habitants de son district. Il n'a accepté de discuter publiquement du projet avec les habitants de sa circonscription que six mois plus tard, le 20 juin 2004.¹

Par ailleurs, en février 2005, le même Roger Green a été condamné pour s'être fait rembourser par l'État des frais de transport qu'il n'avait pas réellement engagés.² À la suite de cette condamnation, il a été contraint de démissionner. Quelques mois plus tard, il a décidé de se porter à nouveau candidat pour le même poste. Ses collègues au sein du Parti Démocrate l'ont soutenu : aucun autre candidat d'importance ne s'est présenté dans sa circonscription et il a donc été réélu sans problème en novembre 2005.³ L'une des causes de cette persistance de la corruption dans le système politique tient à l'avantage dont bénéficient les candidats déjà en poste. Roger Green était député à l'assemblée depuis 1981. Il avait une personnalité sympathique et connaissait tout le monde dans sa circonscription. Il était risqué pour un candidat ambitieux de s'opposer à lui. Un autre aspect du problème concerne la solidarité entre élus : les leaders de l'assemblée ont refusé de rendre public le rapport de la commission d'enquête sur Green, et les responsables du parti démocrate du *borough*, la « machine » politique, lui ont accordé tout leur soutien.⁴ Les autres partis n'ayant aucun poids dans les quartiers populaires de cette partie de Brooklyn, il était impossible à un candidat peu connu de le battre sans le soutien du parti démocrate. L'apathie de l'électorat joue aussi un rôle : lors de

¹ De surcroît, lors de cette réunion, il aurait tenu un discours pour le moins cynique, expliquant à une assistance majoritairement hostile au projet qu'il n'était pas foncièrement convaincu de ses mérites, mais qu'étant donnée l'influence du promoteur, il valait mieux chercher à obtenir des aménagements que de s'y opposer. Entretien avec Shabnam Merchant juillet 2004.

² Hicks, 2005 Comme il avait plaidé coupable et négocié sa condamnation avec le procureur, les détails de ses chefs d'accusations n'ont pas été rendus public. Une commission de l'assemblée d'État a fait une enquête à ce sujet, mais à nouveau, ses résultats n'ont jamais été rendus publics.

³ Lors de la campagne 2005, pas moins de quatre des membres de l'assemblée candidats à leur propre succession faisaient l'objet d'enquêtes judiciaire ou de condamnations récentes, tandis que plusieurs autres membres avaient dû démissionner au cours du mandat précédent à la suite de déboires judiciaires. Hicks, 2005

⁴ Brick, 2007. Le président local du parti, Clarence Norman, député à l'assemblée comme Roger Green, était lui aussi sous le coup de plusieurs enquêtes à l'époque, qui ont abouti à sa condamnation en 2007

la campagne, peu d'électeurs posaient à Green des questions sur sa condamnation ; certains n'étaient sans doute même pas au courant ; les autres considéraient sans doute qu'en dépit de ces malversations, il constituait un meilleur choix pour les représenter qu'un candidat républicain.¹

¹ Les adversaires du projet d'Atlantic Yards ont soutenu une candidate du Parti Vert, mais celle-ci était novice en politique et a été disqualifiée pour n'avoir pas fourni tous les documents nécessaires à sa candidature à la commission électorale.

5.3. Limites et potentiel de la démocratie participative

Les trois projets mettent bien en lumière les problèmes du système représentatif. Mais que nous disent-ils sur la capacité de la démocratie participative à compenser ces problèmes ? Il est temps de revenir sur les arguments des adversaires et des partisans de la démocratie participative exposés au chapitre 2 et de les confronter à l'expérience de ces trois projets.

5.3.1. Une participation impossible ?

- Mobilisations importantes et pérennes

L'une des critiques classiques de la démocratie participative porte sur la difficulté de mobiliser les citoyens. Les simples citoyens ne seraient pas intéressés par la politique et foncièrement apathiques.¹ Les mobilisations suscitées par les trois projets permettent de relativiser l'importance de ce problème. Les trois projets ont suscité des mobilisations remarquables : plus de 5000 candidats ont participé au concours pour le mémorial de Ground Zero ; 4200 personnes ont participé en personne au forum « Listening to the City », et plus de 800 au dialogue en ligne qui l'a accompagné ; plus de 3000 au projet « Imagine New York ». Beaucoup d'autres événements ont rassemblé des centaines de participants, et une association comme NYNV a compté plus de 350 bénévoles à un moment donné. Dans le West Side, une manifestation organisée par les adversaires du projet a rassemblé plus de 800 personnes en juin 2005, et les manifestations en soutien au projet étaient au moins aussi importantes.² Des centaines de personnes étaient présentes pour chacune des auditions précédentes. La HKHYA, principale coalition d'opposition au plan, comprenait des dizaines d'associations et des centaines de membres individuels. Le projet d'Atlantic Yards a, lui aussi, mobilisé des centaines, voire des milliers de personnes à l'occasion des nombreux événements qui ont ponctué le processus d'élaboration du projet. En juillet 2006, une manifestation organisée par DDDDB a rassemblé entre 2000 et 4000 personnes.³ Lors de l'audition publique du mois suivant, la salle de 800 places a rapidement été pleine, et la queue pour y pénétrer a perduré pendant plusieurs heures après le début de l'audition.⁴

¹ Hibbing et Theiss-Morse, 2002

² Entretien avec John Raskin, septembre 2005 ; *Figure 20*

³ « peut-être plus de 2000 » selon le *New York Times*, « Presque 4000 » selon les organisateurs Develop Don't Destroy Brooklyn http://dddb.net/php/latestnews_Linked.php?id=115 ; Lueck, 2006. *Figures 32, 33 et 35*

⁴ Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/08/ay-supporters-out-in-force-at-epic.html>

La mobilisation relative aux trois plans a non seulement été importante lors d'événements ponctuels, mais elle est aussi remarquable par sa pérennité. En dehors des événements médiatiques, les personnes intéressées par ces projets ont animé les mobilisations, souvent de façon bénévole (en particulier dans le cas de la mobilisation d'Atlantic Yards) avec une persévérance admirable pendant plusieurs années. Ceci conduit à relativiser la difficulté à maintenir les mobilisations citoyennes dans la durée.¹ Tant qu'il y a des enjeux significatifs et une chance réelle d'influer sur le cours des événements, de nombreux New-yorkais sont prêts à rester mobilisés pour leur quartier.

Les mobilisations autour des trois projets ont également été remarquables par la créativité des réalisations de la société civile : créativité dans le développement de solutions aux problèmes posés par les projets officiels mais aussi, (en particulier à Brooklyn, où la mobilisation était presque entièrement bénévole), dans les méthodes de mobilisation, de collecte de fonds et de diffusion de leur message (messages graphiques, manifestations, événements variés, films, livres, blogs chansons, vidéo sur internet...). Cette créativité en dit long sur la vitalité de la société civile à New York et sur les limites de la thèse d'un déclin de la démocratie lié à une décadence culturelle des Américains.²

- Diversité et représentativité des participants

La légitimité des mobilisations de la société civile et des procédures de participation institutionnalisées est également affectée par le fait que certaines catégories de personnes se mobilisent plus que d'autres. En particulier, les mobilisations d'habitants tendent à impliquer en priorité des riverains des sites visés, et les classes moyennes tendent à y être sur-représentées par rapport aux classes populaires. Les mobilisations autour de nos trois projets ne dérogent pas à cette règle. Lors des grands forums au sujet de Ground Zero, tels que « Listening to the City » ou « Imagine New York », les riverains des projets visés étaient sensiblement plus nombreux que leur proportion dans l'agglomération : par exemple, 46% des participants au forum « Listening to the City » habitaient dans Manhattan qui n'abrite pas plus de 15% de la population de l'agglomération.³ De la même façon, les mobilisations d'opposition aux projets d'Atlantic Yards et du West Side étaient composées essentiellement de riverains. Cette sur-représentation des riverains est inévitable dans une certaine mesure,

¹ Gittell, 1980

² Putnam 1999 ; Rochefort, dans Denis, 2006

³ Civic Alliance to Rebuild Downtown New York, 2002, p. 6-7

étant donné que ces derniers sont plus directement affectés par les projets que le reste de la population. Néanmoins, il faut noter que les forums « Listening to the City » et « Imagine New York » ont réussi à mobiliser une proportion importante de personnes venant des autres parties de l'agglomération new-yorkaise, ce qui prouve qu'une action décidée peut compenser en partie le problème.

Concernant la diversité sociale et ethno-raciale des participants, le constat est similaire. La mobilisation de Ground Zero a été organisée par des associations civiques établies, dotées le plus souvent de personnel salarié au niveau d'éducation élevé. Par ailleurs, l'un des architectes en charge de la construction du mémorial, Max Bond, note que bien qu'une proportion non négligeable des victimes des attentats du 11 septembre ait appartenu aux minorités ethno-raciales, les représentants des familles des victimes étaient presque tous blancs.¹

Ceci étant, la mobilisation autour du projet de Ground Zero a tout de même impliqué des participants d'origines sociales très diverses. Les forums « Listening to the City » et « Imagine New York » ont été un succès en terme de diversité ethno-raciale des participants, même si les Noirs et les Hispaniques étaient quelque peu sous-représentés.² Pour ce qui est des niveaux de revenus, les participants à « Listening to the City » étaient légèrement au dessus de la moyenne de l'agglomération, mais les participants à Imagine New York correspondaient presque exactement à la population globale.³ La première conclusion que l'on peut tirer de ces statistiques, c'est que quand les forums participatifs sont bien organisés, la participation des classes populaires n'est pas nécessairement très inférieure à celle des classes moyennes.

La mobilisation d'opposition au projet du West Side était assez diverse d'un point de vue social et ethno-racial, à l'image du quartier de Hell's Kitchen.⁴ Les leaders de la

¹ Entretien avec Max Bond, août 2005. (Max Bond est lui-même Noir.)

² Les Noirs représentaient 10% des participants à « Imagine New York », alors qu'ils constituent 16% de la population de l'agglomération et les Hispaniques représentaient 12% des participants, alors qu'ils constituent 18% de la population (Imagine New York, 2002, p. 7). Il faut noter que les populations noires et hispaniques sont concentrées dans certaines zones de l'agglomération relativement éloignées de Ground Zero, ce qui a certainement contribué à leur moins importante mobilisation. Les Asiatiques, par contre, étaient plus nombreux (8%) à ces forums que leur proportion de la population (7%), sans doute du fait de la proximité de Chinatown. Les statistiques publiées pour Listening to the City pour ces trois groupes étaient 7%, 10% et 12%, respectivement (Civic Alliance, 2002, p. 6-7)

³ Les personnes dont les revenus étaient inférieurs à \$50,000 par an représentaient 38% des participants, contre 52% de la population (Civic Alliance, 2002, p. 6-7)

⁴ J'ai pu le constater lors des auditions publiques d'août et septembre 2004, mais également à l'occasion de la fête de quartier de la West Side Neighborhood Alliance en juillet 2008 ; on pouvait diviser les participants en

mobilisation de quartier appartenait en majorité aux classes moyennes blanches et avaient souvent des niveaux d'éducation élevés : parmi les leaders du *community board* n°4, par exemple, figuraient une avocate ayant travaillé pour le groupe LVMH, un syndicaliste retraité, un directeur d'association de logement et un urbaniste.¹ Cependant, les opposants au projet ont également reçu le soutien de l'*Inclusionary Housing Coalition*, regroupement d'associations de logement emmené par ACORN, groupe composé essentiellement de personnes appartenant aux minorités et aux classes populaires.

La mobilisation de soutien au projet a été, elle aussi, le produit d'un mélange de classes et d'origines ethniques. Elle était dirigée par une partie de l'élite économique de la ville mais ses troupes étaient essentiellement composées des syndicats du bâtiment qui peuvent être catégorisés comme appartenant aux segments supérieurs des classes populaires. Sur le plan ethno-racial, les syndicats du bâtiment new-yorkais sont toujours largement dominés par les groupes ethniques blancs mais, comme nous l'avons vu, de nombreux hommes politiques représentant les minorités ethno-raciales ont pris parti en faveur du stade. Il semble donc difficile de conclure que la mobilisation au sujet du plan du West Side a été complètement dominée par les classes moyennes.

Le projet d'Atlantic Yards présente un cas de figure similaire, en dépit de la tentative du promoteur d'exploiter des divisions sociales et raciales latentes entre classes moyennes blanches et minorités de classe populaire. Le projet a été soutenu à la fois par *l'establishment* politique et économique de Brooklyn et par des syndicats et des associations représentant les classes populaires. Quant à la mobilisation d'opposition, elle a impliqué des personnes d'origines diverses. La plupart des leaders étaient des propriétaires appartenant aux classes moyennes blanches. Cependant il se trouvait aussi des personnes appartenant aux classes populaires parmi les opposants, notamment parmi les locataires d'appartements à loyer réglementé qui ont porté plainte contre leur expulsion par l'ESDC. L'opposition au projet comprenait aussi un certain nombre de Noirs parmi ses leaders : l'architecte Marshall Brown, les pasteurs de plusieurs églises de Downtown et plusieurs élus locaux (Letitia James, Welmanette Montgomery, Major Owens et Charles Barron).

Sur la question générale de la représentativité des participants et de leur légitimité, on peut conclure de la façon suivante : il est certain que les mobilisations de la société civile ne sont pas représentatives sur le plan sociologique de l'ensemble de la population concernée par

deux grandes catégories : les plus jeunes, en majorité blancs, semblaient être plutôt de classe moyenne, et les personnes plus âgées, de classe populaire et d'origines ethniques très diverses : Noirs, Portoricains, Italiens, etc.

¹ Brash, 2006, p. 265

les projets : elles sont souvent dominées par les riverains et, dans une certaine mesure, par les classes moyennes. Cependant, l'ampleur de ces déséquilibres dépend aussi du contexte et des stratégies de mobilisations employées. En tout état de cause, la démocratie participative ne peut prétendre se substituer aux élus. Il ne conviendrait pas de donner à des mobilisations de quartier l'entière responsabilité des décisions en matière d'aménagement. Néanmoins les personnes qui se mobilisent au sujet des projets d'aménagement sont généralement directement concernées par ces projets, ce qui leur donne une autre forme de légitimité que celle conférée par l'élection. En outre, leur légitimité peut être renforcée par un autre facteur : la générosité de leur implication.

- Motivations des participants

Les participants aux consultations et aux manifestations organisées dans le cadre des trois projets d'aménagement étaient le plus souvent motivés en partie par des intérêts matériels.¹ Les personnes mobilisées en faveur du soutien aux projets espéraient obtenir du travail ou un logement abordable. Les opposants craignaient que les projets n'affectent négativement les conditions de vie dans leur quartier. Les personnes mobilisées étaient également motivées par des enjeux d'ordre affectif qui pouvaient prendre une dimension excessive : la volonté de donner la priorité absolue à la préservation de la mémoire de leurs êtres chers, pour Ground Zero ou celle de préserver le caractère de leur quartier à tout prix, pour les deux autres plans.

Cela étant, peut-on douter du fait que les motivations de la grande majorité des personnes mobilisées dans le cadre de ces plans dépassaient largement leur intérêt personnel ? Les activistes bénévoles d'associations telles que la HKNA dans le West Side, DDDB à Brooklyn ou les *community boards* ont consacré des milliers d'heures à ces mobilisations (dans le cas de certains membres de DDDB, il s'agit de plusieurs années de travail à plein temps non rémunéré). Daniel Goldstein, porte-parole de DDDB habitant sur le site d'Atlantic Yards, a refusé l'offre de FCRC, qui lui proposait de racheter son appartement pour deux fois sa valeur estimée, parce qu'il était attaché à son quartier et trouvait le projet de FCRC nocif.² L'importance des enjeux affectifs pour le public est également manifeste dans le projet de Ground Zero, qui a mobilisé un nombre exceptionnel de participants bénévoles.

¹ Déjà dans les années 1960, l'économiste Mancur Olson avançait que l'action collective était toujours motivée par la défense d'intérêts spécifiques au groupe (Olson, 1965)

² Entretien avec Daniel Goldstein, août 2005; Carr, 2006

5.3.2. Des citoyens incompetents ?

Certains critiques de la démocratie participative pensent que les simples citoyens ne peuvent participer utilement au débat public sur les projets d'aménagement, parce qu'ils n'ont pas les connaissances et l'expertise technique nécessaires pour en comprendre les enjeux.¹ Dans la première partie du présent chapitre (5.1.), nous avons constaté que les idées de la société civiles étaient fondées et bien argumentées. Même si les interventions de certains participants individuels aux auditions publiques sont parfois naïves, hors de propos ou répétitives, collectivement, la société civile démontre une compréhension très fine des enjeux des projets.

Le haut niveau d'expertise de la société civile est dû en partie à la participation de professionnels de nombreuses disciplines (architectes, urbanistes, économistes, avocats, etc.) aux mobilisations. Mais il est également le fait de personnes auparavant profanes en matière d'aménagement qui acquièrent des connaissances très approfondies dans le cadre de ces mobilisations. Une femme membre de l'association HKNA qui avait passé des heures à compter les voitures pour vérifier les estimations de trafic de l'étude d'impact officielle a expliqué, lors de l'audition publique du 3 août 2004, qu'elle était devenue « experte dans la façon de traverser la rue ». L'intention était humoristique, mais elle n'en révèle pas moins une réalité. Le même constat pourrait être fait sur les membres de DDDDB, de nombreuses autres associations et des *community boards*, dont beaucoup ont des connaissances très étendues, acquises par la pratique, sur les questions d'urbanisme et de zonage.²

L'examen des arguments des partisans et des adversaires des trois projets nous a également amené à remettre en question la supériorité de l'expertise des concepteurs officiels des plans d'aménagement et de l'analyse du processus d'élaboration des projets. À la lumière des problèmes décrits dans la partie 5.2., nous pouvons conclure que l'expertise officielle masque souvent les intérêts particuliers et des partis-pris idéologiques des élites politiques et économiques. Il résulte de ce double constat que la légitimité de la participation de la société civile à l'élaboration des projets d'aménagement à New York ne peut être rejetée sur la base d'un défaut d'expertise. Les différences d'opinions entre partisans et adversaires des trois

¹ Cf. la citation de J. Schumpeter au chapitre 2

² Les recommandations du *community board* n°4 de Manhattan sur le projet du West Side (Manhattan Community Board 4, 2004) ne sont que l'exemple le plus éloquent parmi beaucoup d'autres du niveau d'expertise acquis par de simples citoyens.

projets ne sont pas dues à un manque d'expertise de la part des opposants mais à des différences de points de vue et à des divergences d'intérêt.

5.3.3. Obstructionnisme et Syndrome NIMBY ?

Dans le cadre des projets du West Side et d'Atlantic Yards, des conflits ont opposé les riverains aux pouvoirs publics qui affirmaient défendre les intérêts de l'ensemble de la ville. Dès lors, les mouvements d'opposition à ces deux projets ont été dénoncés comme des manifestations du syndrome NIMBY. Par exemple, lors de l'audition publique d'août 2006, les partisans du projet d'Atlantic Yards exhibaient des pancartes sur lesquelles était inscrit l'acronyme « YIMBY », pour « Yes In My BackYard », afin de signifier que leurs adversaires étaient sujets au syndrome NIMBY.

Les habitants du West Side et de Prospect Heights cherchaient effectivement, dans une certaine mesure, à défendre leur tranquillité. En outre, certains de leurs arguments étaient excessifs. Par exemple, on pouvait voir sur le site www.hellskitchen.net la photo d'un parking couvert des détritiques laissés par les supporters après le pique-nique qui accompagne traditionnellement les matchs de football américain. Cette photo était porteuse d'un argument légitime : la construction du stade de basket aurait indéniablement des impacts négatifs sur l'environnement du quartier. Néanmoins, elle était problématique dans la mesure où elle était destinée à porter le discrédit sur l'ensemble des amateurs de football américain. Autre exemple d'argument encore plus nettement problématique : une opposante au projet d'Atlantic Yards proposait de faire un panneau utilisant la photo d'une bagarre ayant eu lieu lors d'un match de basket avec la légende suivante : « Les valeurs du basket ? Nous n'en voulons pas », comme si cette bagarre était réellement représentative des valeurs du basket.¹

Néanmoins, comme nous l'avons vu, la plupart des arguments des opposants aux deux projets étaient très convaincants. Ces plans représentaient un coût financier excessif pour l'ensemble de la ville et menaçaient de créer des problèmes d'environnement qui dépasseraient de beaucoup les limites de ces quartiers. Certes, il existait bien une différence de perspective et d'intérêts entre les habitants des deux quartiers et ceux du reste de la ville, mais le point de vue exprimé par les riverains des sites était légitime et reflétait une compréhension plus approfondie des enjeux du débat que celle de la plupart des partisans des projets. De manière plus générale, il faut noter que la mise en opposition de l'intérêt de la

¹ Réunion des bénévoles de DDDB, juillet 2004

ville et de celui du quartier a une portée limitée. Il ne s'agit pas de nier l'existence de divergences d'intérêts entre la ville et ses quartiers, ni de prôner une complète indépendance des quartiers en matière d'aménagement. Cependant, il est difficile d'envisager comment une ville pourrait se développer sainement en causant des préjudices graves à certains des quartiers qui la constituent. Le but des pouvoirs publics doit donc être de mettre au point des projets assez complets et assez équilibrés pour pouvoir bénéficier à la fois à la ville dans son ensemble et aux habitants des quartiers visés par ces plans.¹ Cet objectif n'avait pas été atteint dans le cas des projets du West Side et d'Atlantic Yards : ces deux plans ne prenaient pas assez en considération les besoins et des riverains.

En outre, les opposants aux projets du West Side et d'Atlantic Yards ont fait des efforts considérables pour prendre en compte les besoins de l'ensemble de la ville. Les habitants du West Side, par exemple, ont démontré qu'ils étaient prêts à faire des concessions importantes pour accommoder les besoins d'expansion des espaces de bureaux de la ville, en dépit des impacts négatifs que cela représentait pour eux : le *community board* a accepté les modifications de l'occupation des sols proposés par la municipalité (sous réserve d'une diminution modeste des densités autorisées) et la HKNA a accordé une grande place au développement de tours de bureaux dans son plan alternatif. De la même façon, les opposants au projet d'Atlantic Yards ont fondé leur position sur une analyse des coûts et des bénéfices pour l'ensemble de la ville et ils ont accepté l'idée que le dépôt ferroviaire soit consacré à un développement de forte densité. Dès lors, les mouvements d'opposition à ces deux projets ne peuvent pas être rejetés comme des manifestations du syndrome NIMBY.

Pour le projet de Ground Zero, le refus exprimé par certains membres des familles des victimes de reconstruire quoi que ce soit sur le site pourrait être assimilé à une forme d'obstructionnisme voisine du syndrome NIMBY. Peut-être était-ce le cas, cependant il faut noter que ce point de vue n'a été défendu que par une petite minorité des personnes mobilisées.² La grande majorité des participants au forum « Listening to the City » n'était pas

¹ Le rapport de la Municipal Arts Society sur les *community boards* (Municipal Arts Society, 2005) regrette que la municipalité oppose systématiquement l'intérêt de la ville et l'intérêt des quartiers qui la composent, et recommande d'intégrer les projets communautaires dans un plan à l'échelle de la ville.

Sur le même sujet, Fainstein écrit « Although large, centrally located tracts like these should be planned to serve the city as a whole, such planning need not be blind to existing strengths nor wholly ignore the particularities of locale ». (2001, p. 137)

² Il faut toutefois rappeler que les motivations de ce refus étaient différentes d'une forme habituelle de syndrome NIMBY : d'une part, il s'agissait de motifs d'ordre sentimental ou symbolique plutôt que de la simple volonté de préserver leur tranquillité ; d'autre part, l'enjeu du devoir de mémoire vis-à-vis des victimes du 11 septembre ne concernait pas seulement les familles des victimes, mais la société dans son ensemble.

opposée à la reconstruction du site. Certes, beaucoup d'entre eux n'étaient pas convaincus de la nécessité de reconstruire 1 million de m² de bureaux sur le site, mais la Port Authority n'avait pas vraiment fait la démonstration d'une telle nécessité. À l'issue du forum, l'Adjoint au maire, D. Doctoroff, a même conclu que, loin de demander moins, les participants au forum « Listening to the City » réclamaient en fait plus d'ambition de la part de leurs responsables politiques.¹ Le *district manager* du *community board* n°1 note lui aussi qu'une grande majorité des habitants du quartier était favorable à la reconstruction du site.²

Le fait que les trois mobilisations ne correspondent pas au syndrome NIMBY ne signifie pas que ce syndrome n'existe pas. Mais l'observation de ces trois projets tend à indiquer que les réactions du type NIMBY sont loin d'être aussi dominantes que le croient les adversaires de la participation. Il faut, par ailleurs, noter que la disposition des groupes de la société civile à coopérer avec les pouvoirs publics et les promoteurs pour la réalisation de plans d'aménagement est en grande partie liée à l'attitude de ces derniers. La mauvaise foi dont font parfois preuve les pouvoirs publics face à la participation de la société civile est un facteur important de la radicalisation des points de vue et de l'émergence de réactions obstructionnistes. L'architecte Max Bond explique par exemple que, quand la LMDC était en charge des relations avec les familles des victimes, elle cherchait à contrôler très étroitement l'information et à circonscrire le débat le plus possible.³ Cette attitude donnait inévitablement aux familles des victimes l'impression que les responsables politiques voulaient leur cacher la vérité et prendre les décisions sans eux. Certains représentants de ces associations étaient convaincus que les responsables politiques n'avaient en réalité aucune intention de préserver les empreintes des deux tours. En conséquence, la situation était très tendue. En 2006, une nouvelle responsable a été nommée conservatrice du musée du mémorial. Toujours d'après Max Bond, cette nouvelle responsable a engagé un dialogue beaucoup plus ouvert avec les familles des victimes, en prenant soin de toujours replacer les négociations sur telle ou telle question spécifique dans le cadre plus large d'une vision globale du rôle du mémorial. Les relations avec les familles des victimes s'en sont trouvées instantanément améliorées, ce qui a facilité l'obtention d'un compromis entre les différentes parties sur le design du mémorial et la préservation des empreintes des tours jumelles.

¹ « We've heard you say that we could not and we should not accept mediocrity. What we build must inspire. » cité par Goldberger, 2004, p. 108

² Entretien avec Paul Goldstein, juillet 2004

³ Entretien avec Max Bond, mars 2007

5.3.4. La participation, source d'instabilité politique ?

- Conflits entre groupes sociaux au sujet des projets

Les mobilisations autour de ces trois projets ont été marquées par des conflits parfois acerbes entre groupes d'intérêts. Dans le cadre du projet de Ground Zero, le critique P. Nobel décrit un conflit opposant les familles des victimes aux habitants de Tribeca à propos de la création d'un mémorial temporaire dans Tribeca Park. Il mentionne les commentaires d'habitants qui entendaient résister à la transformation de leur quartier en « cimetière » et les réponses de parents des victimes répliquant que leurs adversaires allaient « brûler en enfer » en raison de leur impiété.¹ Dans le cadre des projets du West Side et surtout d'Atlantic Yards, les syndicats et les associations favorables au projet ont parfois attaqué violemment leurs adversaires. À Brooklyn en particulier, les dirigeants des associations ACORN et BUILD n'ont pas hésité à présenter leurs adversaires comme des riches égoïstes et racistes, ayant embourgeoisé Brooklyn et refusant aux Noirs des emplois et des logements abordables dont ils avaient cruellement besoin, dans le seul but de préserver leur tranquillité.²

Cependant, ce n'est pas la mise en œuvre de procédures de participation qui est à l'origine de ces conflits. Le conflit relatif à Tribeca Park a eu lieu en marge des procédures de consultation. Pour Atlantic Yards, il trouvait ses racines dans le ressentiment causé par la persistance des inégalités économiques entre races et par l'embourgeoisement de Brooklyn.³ Mais il a surtout été causé par la stratégie délibérée du promoteur consistant à « diviser pour mieux régner », c'est-à-dire à courtiser le soutien de certains groupes choisis et à exclure les autres des négociations.⁴

¹ Nobel, 2004, p. 56-57,

² « Ceux qui sont opposés à ce projet devraient avoir honte [...] c'est une question de classe et de race [...] dans les réunions de quartier, des Blancs de classe supérieure nous disaient : « vous ne savez pas de quoi vous parlez » [...] leur attitude était raciste et classiste » (Entretien avec Bertha Lewis, août 2004).

³ Il convient cependant de relativiser l'importance des antagonismes raciaux à Prospect Heights. Mon sentiment est que les tensions entre Noirs et Blancs dans Prospect Heights et Fort Greene sont plutôt moins prononcées qu'ailleurs. Ces quartiers sont parmi les plus mélangés des États-Unis, et nombre de mes interlocuteurs (Patti Hagan, Susan Metz, Aisha Hinton) insistaient sur l'harmonie qui régnait dans le quartier et sur le fait que la majorité des habitants de Brooklyn ne se laissaient pas influencer par la rhétorique polarisante des alliés du promoteur.

⁴ Il faut par ailleurs noter que la stratégie du promoteur n'a fonctionné qu'en partie. Dans la mesure où le mouvement d'opposition au projet comprenait une proportion significative de Noirs, les dirigeants d'ACORN et de BUILD ont été obligés de réviser leurs assertions relatives au caractère raciste de leurs opposants (Confessore, 2005b). Nik Kovac (2004d) note par ailleurs que certains dirigeants des deux camps avaient travaillé côte à côte par le passé et que pour beaucoup, la bataille d'Atlantic Yards était un « conflit des esprits, pas des cœurs ».

- Capacité des forums participatifs à renforcer la cohésion sociale

Face à l'existence de ces divisions sociales, la solution ne consiste pas à étouffer les conflits en excluant les citoyens du processus politique. Les responsables politiques doivent au contraire encourager le dialogue social. De ce point de vue, les procédures de participation peuvent contribuer à désamorcer les conflits. Mais certaines procédures se prêtent mieux à cet objectif que d'autres.

Dans les auditions publiques, les points de vue des participants sont simplement juxtaposés. Les participants prennent la parole les uns après les autres, dans l'ordre où ils se sont inscrits en arrivant à l'audition, et comme la plupart du temps, ils ont préparé leur intervention à l'avance, il n'y a en général pas de lien logique d'une intervention à l'autre.¹ Dans ce contexte, les interventions qui retiennent le plus l'attention de l'auditoire ne sont pas toujours les plus réfléchies, mais plutôt les plus véhémentes. Par conséquent, les intervenants ont tendance à insister davantage sur les points de conflits que sur ceux qui font l'objet de consensus. Les points de vue les plus extrêmes ressortent et l'on est souvent frappé par l'apparente incompatibilité des positions. Ainsi, les auditions publiques relatives au plan d'Atlantic Yards ont été marquées par une forte tension : les personnes hostiles au projet étaient souvent chahutées par leurs adversaires, parfois au point de ne pas pouvoir finir leur intervention.²

Par contraste, lors d'un forum participatif du type « Listening to the City », les participants sont invités à discuter en petits groupes.³ Les organisateurs répartissent les participants aux différentes tables, de façon à ce qu'une diversité de perspectives aussi grande que possible soit présente dans chaque petit groupe. Cela oblige les participants non seulement à présenter leur point de vue à des personnes qui ne le partagent pas forcément, mais également à le défendre et à le reformuler, en tenant compte des opinions des personnes avec lesquelles ils dialoguent. À chaque table, des animateurs bénévoles sont chargés de stimuler le débat et de faire en sorte que chacun puisse s'exprimer. Ainsi, les participants sont

¹ Pour assurer une égalité de temps de parole entre les partisans et les opposants des projets, les organisateurs ont pour habitude de faire alterner les interventions de chacun des deux camps, mais cette alternance ne correspond pas pour autant à un dialogue.

² P. Goldberger note également que le lors de l'audition publique sur Ground Zero organisée par le *community board* 1 en janvier 2002, les interventions qui ont suscité le plus de réactions du public étaient celles qui proposaient soit de reconstruire les tours telles quelles, soit de ne rien reconstruire du tout. Par contraste, l'argumentaire de l'urbaniste Michael Sorkin contre la reconstruction de bureaux « a semblé passer au dessus de la tête » des auditeurs. Goldberger, 2004, p. 67.

³ Civic Alliance to Rebuild Downtown New York, 2002, p. 5 ; Americaspeaks, www.americaspeaks.org.

tous encouragés à prendre en compte l'existence de différentes perspectives et à voir au delà de leur intérêt personnel. Ainsi, lors des forums « Listening to the City », les familles des victimes et les habitants du quartier ont réussi à établir un dialogue constructif et à identifier de nombreux points de consensus. P. Goldberger note que le premier forum « Listening to the City » « avait permis de rapprocher l'opinion publique d'un compromis entre les voix extrêmes qui avaient prédominé jusqu'alors ».¹ Une très large majorité des participants à ces forums se sont dits satisfaits ou très satisfaits de la qualité des débats. Beaucoup ont décrit ces forums comme une expérience enrichissante sur le plan humain.²

Ainsi, l'observation de la mobilisation de Ground Zero corrobore l'idée de J. Berry, K. Portney et K. Thomson selon laquelle les procédures participatives organisées de bonne foi contribuent à apaiser les conflits sociaux plutôt qu'ils ne les exacerbent.³ Les procédures réellement participatives renforcent effectivement la cohésion sociale.

5.3.5. Cooptation des mobilisations de la société civile

Tandis que certains critiques conservateurs considèrent la participation comme un facteur d'instabilité, les critiques de gauche mettent l'accent sur la capacité des élites à coopter les mobilisations de la société civile.⁴ Les trois projets fournissent indéniablement de nombreux exemples de cooptation d'associations par les élites.

- Cooptation des syndicats et des associations BUILD et ACORN

Plutôt que de tenter de répondre aux critiques des personnes dont les intérêts étaient directement desservis par les projets, les promoteurs et les pouvoirs publics ont cherché à les étouffer en s'assurant du soutien actif de groupes d'intérêts susceptibles de bénéficier de ces projets. Certains groupes de la société civile n'ont pas hésité à faire le jeu des promoteurs.

Avant d'évoquer l'aspect problématique de la prise de position des syndicats et de certaines associations favorables aux projets du West Side et d'Atlantic Yards, il faut préciser que les prises de positions divergentes de différents groupes de la société civile reposaient en

¹ « the event helped to move public sentiment closer to a compromise between the extreme voices that had predominated earlier in the process. » Goldberger, 2004, p. 72.

² 80% des participants se sont dits très satisfaits ou satisfaits du dialogue, et seuls 4% se sont dits insatisfaits. Civic Alliance, 2002, p. 2 ; conversation avec Arielle Goldberg, septembre 2004

³ Berry, Portney et Thomson, 1993, p. 227

⁴ Gittell, 1980 ; Godbout, 1983

partie sur des différences de points de vue légitimes. Les concessions accordées par les pouvoirs publics, les New York Jets et FCRC en matière d'emplois pour les minorités et de logements abordables étaient significatives même si, comme nous l'avons vu, ils avaient tendance à en exagérer l'importance. De même, l'enthousiasme suscité par la perspective du retour des Jets à New York et de la venue des Nets à Brooklyn était légitime. Pour défendre leur prise de position, les partisans de ces projets avançaient des arguments valables, au moins en partie. Par exemple, lors de l'audition publique d'août 2006, un partisan du projet a lancé à ceux « qui se plaignent de la taille des immeubles : bienvenue dans la cité ! », signifiant par là que les gens qui vivaient déjà dans des grands ensembles de logements publics ne voyaient pas forcément la construction de tours du même point de vue que les habitants des quartiers de *brownstones*.¹ Concernant le problème de la circulation automobile, le porte-parole de BUILD disait ceci : « nos frères dans la cité voudraient bien trouver un emploi pour pouvoir s'acheter une voiture et pouvoir se retrouver coincés dans les embouteillages eux-aussi ». ² Ces deux exemples illustrent bien la façon dont les différences de perspectives sociales expliquent en partie les prises de position par rapport aux projets.

Néanmoins, la prise de position des syndicats et des associations signataires du *community benefits agreement* d'Atlantic Yards est problématique pour plusieurs raisons. Voici comment un employé de l'International Brotherhood of Electrical Workers explique la prise de position de son syndicat au sujet du projet du West Side : « Nous travaillons dans la construction, donc soutenons les projets de construction. Nous ne sommes pas contre le logement subventionné, mais il y a d'autres organisations qui s'occupent de négocier avec la municipalité sur cette question ». ³ Il apparaît clairement que les syndicats ont pris position principalement en fonction de l'intérêt de leurs membres, sans vraiment se poser la question de savoir si ces projets étaient réellement d'intérêt général. D'ailleurs, certains accords passés entre les syndicats et les pouvoirs publics ne portaient pas du tout sur les projets eux-mêmes. Par exemple, le syndicat des employés du textile, UNITE-HERE, a accordé son soutien au projet du West Side en échange d'un engagement de la part de la municipalité de faire appliquer la législation protégeant les ateliers du quartier de la confection. ⁴ De même, un syndicat de musiciens a négocié son soutien en échange de protections pour les locataires d'un complexe de résidences pour artistes situé en dehors de la zone visée par le projet et de

¹ « As for people “complaining about the size of the buildings,” he said “Welcome to the hood !” » Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com>. 23 août 2006

² « Brothers in the hood would like to get a job so they can buy a car so they can get stuck in that traffic » Kovac, 2004b

³ Entretien de septembre 2004

⁴ Entretien avec Moira Keany, septembre 2004

l'octroi de financements par les New York Jets pour promouvoir l'éducation musicale dans les écoles publiques de la ville.¹

Par ailleurs, le *community benefits agreement* négocié par FCRC en secret avec un certain nombre de groupes que le promoteur avait lui-même sélectionnés, tout en excluant les groupes qui semblaient plus difficiles à satisfaire, n'était pas démocratique dans la mesure où il n'impliquait pas les personnes les plus directement affectées par le projet, à savoir les riverains. En acceptant de participer à ces négociations, les dirigeants de BUILD, d'ACORN et des quelques autres groupes qui ont pris part aux négociations étaient complices de cette manipulation. L'attitude de ces associations correspondait à un exemple flagrant de clientélisme. Les dirigeants des associations qui ont pris parti pour le projet cherchaient à obtenir des bénéfices pour leur groupe, sans se soucier du reste. Ceux de l'association ACORN comptaient obtenir des contrats de gestion des logements subventionnés. Dans le cas de BUILD, l'existence d'une relation clientéliste avec le promoteur était particulièrement évidente. Les membres de l'association ont toujours prétendu qu'ils avaient travaillé sur une base bénévole et indépendante pour défendre les intérêts de la communauté dans des négociations avec le promoteur. Ils affirmaient notamment qu'ils n'avaient commencé à recevoir des fonds de FCRC qu'après la signature du *community benefits agreement*. En réalité, dès septembre 2004, BUILD faisait appel au promoteur pour obtenir les noms d'entreprises qui seraient susceptibles de les soutenir financièrement.² En outre, comme nous l'avons déjà mentionné, un ancien membre fondateur de BUILD ayant quitté l'association au début des négociations avec FCRC a déclaré que certains dirigeants de BUILD cherchaient à s'enrichir personnellement à travers leur travail dans cette association.³

La rhétorique employée par les dirigeants de BUILD pour justifier leur prise de position était communautariste à l'extrême. Par exemple, au cours d'une réunion, l'un des

¹ Lennon, 2004

² J'ai moi-même entendu cette information lors de la réunion de l'association BUILD du 21 septembre 2004, de la bouche de son Président, James Caldwell, qui ne semblait pas trouver cette démarche problématique. L'existence de ces relations financières entre BUILD et FCRC a été portée à l'attention du public en octobre 2005, quand l'association DDDDB a obtenu une déclaration fiscale remplie par BUILD au début de l'année 2005, dans laquelle l'association déclarait \$5 millions de donation de FCRC pour les années 2005 et 2006. Il s'agissait en fait apparemment d'une erreur : cette somme aurait correspondu à ce que l'association espérait obtenir pour un programme de formation à l'emploi dans le cadre de l'accord sur les «bénéfices pour la communauté», et non pas à ce qu'elle avait obtenu. Toujours est-il que les membres de l'association avaient un intérêt financier évident à passer cet accord avec le promoteur. Confessore, 2006b

³ « But I will say [about BUILD] there were people who didn't have the best interests of the people who live in the projects, people who were trying to personally gain ». Le même Darnell Canada ajoute : « Everything is money, money, money at the BUILD meetings. » Kovac, 2004c. J'ai pu moi-même constater que le discours des dirigeants de BUILD était très orienté vers les considérations pécuniaires. Le directeur de BUILD répétait notamment sans cesse à son auditoire que Bruce Ratner était un milliardaire, que Michael Bloomberg était un milliardaire, pour justifier son alliance avec eux. (réunions d'août et septembre 2004).

dirigeants de l'association, Michael West, s'est lancé dans une parabole sur la lutte pour les ressources entre communautés depuis la préhistoire, tandis que le président de l'association, James Caldwell, insistait sur le fait que les opposants au projet étaient des gens qui « ne nous ressemblent pas » (sous entendu, ce ne sont pas des Noirs).¹ Il a ensuite exhorté l'auditoire à suivre l'exemple de la communauté juive hassidique de Crown Heights qui avait su obtenir des pouvoirs publics des ressources pour leur Musée du judaïsme, dans une diatribe qui semblait osciller entre l'admiration et la jalousie ou le ressentiment.² En substance, le discours des dirigeants de BUILD consistait à dire qu'historiquement, les groupes ethniques blancs avaient réussi à accaparer l'essentiel des ressources publiques à leur avantage et que les Noirs devaient se battre pour faire de même. Le sens de ce discours était qu'il fallait soutenir ce projet, bénéfique à la communauté noire, même s'il était néfaste pour d'autres catégories de la population, en particulier pour les Blancs. La notion d'intérêt général (ou d'intérêt public, qui est l'équivalent américain du concept français d'intérêt général) était totalement absente du discours de BUILD.

La cooptation des associations de la société civile par les élites est facilitée par le manque de démocratie caractéristique de beaucoup d'associations. Dans la plupart des associations, les décisions sont prises principalement par un petit groupe de personnes. Par exemple, au cours des trois réunions de l'association BUILD auxquelles j'ai assisté, aucune information concrète relative aux négociations sur l'accord avec FCRC n'était fournie à l'assistance. Il semble donc que les décisions étaient prises par un groupe restreint de dirigeants, qui n'en débattaient pas avec les autres membres.³ Quand les membres des associations sont peu actifs et peu informés, les dirigeants peuvent leur présenter les projets de manière à obtenir de leurs membres les votes qu'ils souhaitent. Par exemple, la directrice d'ACORN affirme que la décision de négocier un accord avec FCRC a été le fruit d'une consultation et d'un vote de l'ensemble des membres. Mais selon le journaliste Norman

¹ Réunion du 24 août 2004. (J'étais le seul Blanc dans l'auditoire lors de cette réunion.)

² Je n'ai pas réussi à prendre en note l'ensemble de cette diatribe, qui était quelque peu allusive et difficile à suivre. Il faut noter que les relations entre les communautés juives et noires ont parfois été très tendues à New York, en particulier à Crown Heights. En 1991, après la mort d'un jeune Noir renversé par un automobiliste juif hassidique, des émeutes ont eu lieu au cours desquels des groupes de Noirs se sont attaqués à des Juifs dans la rue ou dans leurs maisons. (Greene dans Berman et Berger, 2007. p. 210)

³ Ces deux membres du groupe qui participaient en personne aux réunions avec FCRC étaient James Caldwell et Marie Louis.

Oder, le questionnaire distribué aux membres était orienté de façon à encourager des réponses favorables au projet.¹

Dans certains cas, les membres ont un intérêt matériel à faire partie de l'association. Pour les employés du bâtiment, par exemple, l'appartenance au syndicat leur garantit des niveaux de rémunération plus élevés que ceux des travailleurs non syndiqués. Le fait d'assister aux auditions publiques sur les projets d'aménagement fait partie des activités obligatoires pour les membres ; ces derniers sont rémunérés pour leur présence, mais ils peuvent aussi être pénalisés s'ils n'y participent pas. Dès lors, les membres de syndicats se rendaient aux auditions publiques et manifestaient en faveur du projet même s'ils étaient peu informés et dépourvus d'opinion sur les projets.

- Cooptation de la mobilisation de Ground Zero ?

Constatant que la mobilisation relative à Ground Zero était dominée par des associations telles que la Civic Alliance et New York New Visions (NYNV), dont les dirigeants appartenaient aux classes moyennes ou aisées (ils étaient pour la plupart architectes ou urbanistes), la chercheuse en sciences politiques Arielle Goldberg soulève la question de savoir si cela n'a pas limité son impact.² De fait, ces deux associations ont critiqué l'absence de transparence du processus d'élaboration du plan de Ground Zero, mais elles n'ont jamais franchi le pas qui les auraient amenées à boycotter le processus officiel quand la Port Authority et le gouverneur refusaient de prendre en compte les demandes de la société civile (notamment en ce qui concernait le bail qui liait l'agence publique à Larry Silverstein). Comme nous l'avons montré, le concours de design pour le site était un moyen pour le gouverneur de détourner l'attention du public de la question de la quantité de bureaux. En mettant l'accent sur l'importance de la qualité du design, ces deux associations n'ont-elles pas fait le jeu du gouverneur ? Force est de constater, en tout cas, que les architectes « stars » sélectionnés par NYNV pour participer à ce concours se sont montrés peu enclins à remettre en question le programme de la Port Authority.³

¹ Entretien avec Bertha Lewis, août 2004 ; Oder, <http://atlanticyardsreport.blogspot.com/2006/08/response-to-john-atlas-on-acorn.html>

² Présentant les idées d'autres chercheurs tels que M. Gittell et A. Reed, A. Goldberg écrit ceci : « The leaders [of civic associations] tend to be white, middle class, educated and capable of gaining access to decision makers, but they are also more vulnerable to being co-opted by decision-makers, who may use them to legitimate their decisions as reflecting public input. » (dans Mollenkopf, 2005, p. 113)

³ Les membres de l'association New York New Visions eux-mêmes étaient bien conscients des limites de leur stratégie de coopération. En privé ils étaient très critiques vis-à-vis du gouverneur et des agences d'État, mais

- Résistance à la cooptation et apport des mobilisations

Certaines associations se sont laissé coopter. D'autres ont choisi une tactique de coopération avec les pouvoirs publics dont l'efficacité peut être débattue. Néanmoins, il faut noter que les tentatives de cooptation ne fonctionnent pas toujours. Certaines associations et certains individus ont farouchement défendu leur indépendance. Dans le West Side, par exemple, les associations du quartier luttent avec persévérance contre l'embourgeoisement depuis plus de 40 ans. Le mouvement d'opposition au plan d'Atlantic Yards offre un autre exemple de persévérance et de ténacité dans un combat pourtant fort inégal.

Dans l'ensemble, les mobilisations de la société civile ont eu un effet positif sur les trois projets. Certes, les associations qui dominaient la mobilisation de Ground Zero n'ont pas adopté des tactiques radicales. Néanmoins, elles ont beaucoup plus prêté attention aux questions de justice sociale que les responsables politiques en charge du projet. Tandis que les agences d'État décidaient d'affecter l'essentiel de l'aide fédérale à la compensation des grandes entreprises du quartier financier et à des subventions au logement de luxe, ce sont des associations qui ont pris la parole pour défendre la nécessité de venir en aide aux habitants et aux travailleurs de Chinatown, et de subventionner la construction de logements pour les classes populaires plutôt que pour les classes aisées. En outre, ces demandes n'ont pas été formulées seulement par des associations représentant les classes populaires, comme LCN ou des associations locales du Lower East Side et de Chinatown ; elles ont également occupé une place importante lors des forums « Imagine New York » et « Listening to the City », et elles ont été reprises par des associations de classes moyennes comme la Civic Alliance ou RDOT.¹ Ainsi, il paraît plus juste d'interpréter la mobilisation de Ground Zero comme un exemple d'alliance entre classes populaires et classes moyennes pour la promotion de questions de justice sociale plutôt que d'un exemple de cooptation d'un mouvement au bénéfice des classes aisées.²

La mobilisation contre le projet du West Side représente elle aussi une alliance entre classes populaires et classes moyennes pour défendre le logement social dans le West Side.

l'association avait bénéficié de relations relativement privilégiées avec la LMDC, et ses membres étaient conscients que, s'ils condamnaient ouvertement le processus officiel, ils n'auraient plus cet accès privilégié aux mêmes informations, et n'auraient pas forcément plus d'influence pour autant (réunion de NYNV, septembre 2003).

¹ RDOT a notamment publié un rapport sur le problème du logement : *Rebuild Downtown Our Town*, 2004

² Arielle Goldberg (dans Mollenkopf, 2004) répond elle aussi de façon nuancée à la question qu'elle soulève au sujet de la cooptation partielle de la mobilisation de Ground Zero.

Comme nous l'avons vu, la mise en place d'un programme pour le logement social était l'une des principales priorités des activistes du West Side. Le quartier est caractérisé par une longue histoire de lutte contre l'embourgeoisement, et de nombreux habitants du quartier appartenant aux classes moyennes sont favorables, par conviction politique, au maintien de la diversité sociale du quartier.¹

Pour le projet d'Atlantic Yards aussi, la mobilisation d'opposition au projet a été dominée par les classes moyennes, mais elle a, en fait, défendu les intérêts des classes populaires, sachant que le projet d'Atlantic Yards allait certainement accélérer plutôt que ralentir l'embourgeoisement du quartier. Par ailleurs, les associations signataires du *community benefits agreement* n'auraient pas obtenu de telles concessions de la part du promoteur si celui-ci n'avait pas été confronté à un mouvement d'opposition. James Caldwell, président de BUILD, a été impliqué dans la négociation de l'accord parce que son ami Roger Green (député à l'assemblée d'État) l'a appelé pour lui demander de l'aide pour défendre un bon projet menacé par des opposants.² En d'autres termes, c'est sous la menace de l'opposition que FCRC a négocié cet accord.

Il ne fait pas de doute que les procédures participatives sont souvent sujettes à des tentatives de manipulation et de cooptation par les responsables politiques. En conséquence, les associations de la société civile sont confrontées à un choix difficile entre confrontation et coopération avec les responsables politiques. Il faut cependant noter que la confrontation n'est pas toujours le choix le plus judicieux. Les mouvements qui fonctionnent uniquement sur un mode conflictuel sont susceptibles d'être marginalisés.³ Les mobilisations les plus efficaces sont souvent celles qui, comme celle du West Side, parviennent à unifier les classes populaires et les classes moyennes et à combiner conflit et négociation. La solution au problème de la cooptation de la participation par les responsables politiques ne consiste pas à limiter la participation, mais passe par l'amélioration des procédures participatives.

¹ Entretiens avec John Raskin, Anna Levin et Anthony Borelli, été 2004

² Conversation avec James Caldwell, 14 août 2004

³ Sur les limites des stratégies de confrontation, voir Body-Gendrot, 1983, Browning, Marshall et Tabb, 1984 ; Rabrenovic, n.d.

5.3.6. Utilité des *community boards* ?

- Efficacité limitée des *community boards* de Brooklyn

Les événements associés au projet d'Atlantic Yard mettent bien en lumière les limites du système des *community boards* new-yorkais. Les membres des *boards* sont nommés par le président du *borough*, c'est-à-dire dans le cas de Brooklyn par Marty Markowitz, partisan enthousiaste du projet depuis le départ. Certains membres des trois *community boards* bordant le site se posaient des questions sur le projet d'Atlantic Yards et voulaient faire pression sur les élus pour obtenir plus de renseignements et protester officiellement contre le caractère secret de l'élaboration du plan.¹ Mais les présidents de ces trois *community boards*, alliés fidèles de Marty Markowitz, ont décrété que ce projet n'était pas de leur ressort puisqu'il était soumis au contrôle de l'État de New York et non de la municipalité.² En réalité, les *community boards* auraient très bien pu s'imposer dans le débat concernant les projets. Le *community board* n°4 de Manhattan l'avait fait pour le stade du West Side, qui avait lui aussi été confié au contrôle de l'État. Les *community boards* n'ont, de toute façon, qu'un rôle consultatif ; dès lors, ils peuvent aussi bien faire pression sur les élus de l'État que sur la municipalité. Les arguments des présidents des trois *community boards* étaient indéniablement fallacieux, mais leur influence sur leurs *boards* a permis de retarder leur mobilisation et de limiter la portée de leur action.

De surcroît, durant l'été 2004, les présidents et *district managers* de ces trois *community boards* ont participé aux négociations sur le *community benefits agreement* sans en avertir les autres membres. Quand la nouvelle a été ébruitée, les autres membres ont protesté contre ces négociations secrètes, et les dirigeants des trois *community boards* ont dû renoncer à y participer.³ Cependant, quand certains membres des *community boards* ont critiqué les façons de faire de leurs présidents et de leurs *district managers*, le président du *borough* les a

¹ Il s'agissait des *community boards* n°2, 6 et 8 de Brooklyn

² Le président du *community board* n°6 travaillait pour Metrotech, le centre d'affaire construit par FCRC dans Downtown Brooklyn. (Wisloski, 2004b)

³ J'ai été personnellement impliqué dans les premiers épisodes du conflit entre les responsables des *community boards* et leurs membres. Au cours d'entretiens avec des responsables de l'association BUILD j'ai appris que des négociations étaient en cours et que les *community boards* y participaient. En me rendant aux réunions plénières de septembre des *community boards* 6 et 8. J'ai eu la surprise de constater qu'aucune mention de ces négociations n'était faite au cours de ces réunions. J'ai interrogé des membres : ils n'étaient pas au courant. J'ai alors interrogé les responsables, dont l'un a fini par avouer qu'ils avaient été invités à participer en tant qu'observateurs. Parmi les opposants aux plans, dont certains faisaient partie des *community boards*, personne n'était au courant de l'existence de ces négociations. En leur demandant ce qu'ils en pensaient, je les ai mis au courant et j'ai déclenché la polémique. Présidents et *districts managers* ont indiqué qu'ils avaient simplement participé à ces négociations en tant qu'observateurs et qu'ils n'avaient pas l'intention d'en faire un secret (Entretien avec Craig Hammerman).

menacés de représailles. Ainsi, plusieurs membres des *boards* de Brooklyn ont été exclus pour avoir pris parti contre le projet d'Atlantic Yards.¹ Dès lors, il apparaît clairement que les débats au sein de ces conseils ne sont pas toujours aussi ouverts qu'ils devraient l'être, et que l'autonomie des *community boards* par rapport aux élus qui les nomment est relativement limitée.

Cette dépendance des *community boards* par rapport aux élus conduit la politologue Marilyn Gittell à émettre l'hypothèse que le système des *community boards* jouerait un rôle plutôt négatif, consistant à étouffer le développement des initiatives autonomes de la société civile.² L'action d'associations de quartier indépendantes n'est-elle pas plus efficace que le système des *community boards* ? Certes l'association DDB s'est montrée plus efficace que les *community boards* de Brooklyn. Mais les cas de BUILD et d'ACORN révèlent que les associations autonomes ne sont pas moins susceptibles de se laisser coopter par les élites que les *community boards*. La plupart des associations ne sont pas mieux à même que les *community boards* de remettre en cause le statu quo des rapports sociaux, parce qu'elles sont dépendantes pour leurs ressources financières des pouvoirs publics ou de fondations.³ En outre, si les *community boards* de Brooklyn n'ont pas joué un rôle important dans la mobilisation d'Atlantic Yards, ils n'ont pas pour autant étouffé l'opposition, qui s'est développée par d'autres canaux. Il est certain que les *community boards* ne doivent pas être envisagés comme le seul mode de participation légitime des habitants des quartiers. Néanmoins, au lieu de les éliminer, la plupart des commentateurs new-yorkais proposent plutôt de les réformer.⁴

- Apport et potentiel des *community boards*

La relation de dépendance et d'influence qui unit élus et *community boards* est réciproque. Les conseillers municipaux ne peuvent pas se permettre de perdre le soutien des

¹ Lorsque le *community board* 6 a passé une résolution contre le projet en 2006, M. Markowitz a pris un membre du *board* à partie et lui a dit qu'il allait expulser tous les membres qui avaient voté cette résolution. « He said, 'I'm going to get rid of everybody on the board that voted for this,' according to Ms. Cacace, 71, whose term expires next year. "He says, 'Remember, you are my appointee.' Every time I tried to say something he totally lambasted me. »; Newman, 2007; voir aussi Wisloski, 2005b ; Schuerman, 2007

² Entretien avec M. Gittell, septembre 2005

³ Marwell, 2007. (merci à François Bonnet pour son commentaire sur ce point). Dans les années 1960-70, les universitaires militants Frances Piven et Richard Cloward (1979) en concluaient qu'il était contre-productif de chercher à créer des associations permanentes, et qu'il était plus efficace de s'en tenir à des mobilisations ponctuelles.

⁴ Entretien avec Tom Angotti, septembre 2005 ; entretien avec Max Bond, Mars 2007 ; Municipal Arts Society, 2005 ; Stringer, 2005

membres de leurs *community boards*, sous peine de perdre celui de leur circonscription toute entière. À Brooklyn, Marty Markowitz est parvenu à neutraliser leur action concernant le projet d'Atlantic Yards, mais de nombreux membres ont été excédés par l'ingérence du président du *borough* et il n'est pas certain qu'à moyen terme, son capital politique en sorte indemne.

Dans les districts où les choses fonctionnent bien, les élus locaux ne cherchent pas à s'immiscer dans les décisions des *boards* mais établissent plutôt un dialogue avec ceux-ci.¹ Par contraste avec le cas d'Atlantic Yards, le projet du West Side offre l'exemple d'une dynamique très positive entre le *community board*, les élus locaux et les associations. Les membres du *board* ont apporté une contribution cruciale à la contre-expertise du projet officiel. Ils ont effectué un travail d'analyse du projet beaucoup plus détaillé que n'aurait pu le faire la conseillère municipale avec ses quelques assistants, et celle-ci a relayé les demandes du *board* auprès de ses collègues au sein du conseil municipal.²

Les projets de Ground Zero et d'Atlantic Yards offrent également des exemples de dynamiques positives entre *community boards* et administrations municipales. Lors de la réunion du *community board* n°1 de Manhattan du 1^{er} juillet 2004, des employés du New York State Department of Transportation (NYSDOT) sont venus faire une présentation sur les projets de réaménagement de la grande artère qui borde Ground Zero à l'ouest. L'attitude des administrateurs semblait ouverte et constructive : ils ont présenté un projet de promenade qu'ils avaient modifié pour répondre aux souhaits du *board* qui réclamait plus d'espaces de jeux pour les enfants du quartier. La nouvelle mouture ne satisfaisait pas complètement le *board*, mais la présentation a montré que l'administration n'était pas sourde aux demandes des habitants. Les fonctionnaires du NYSDOT ont ensuite présenté une étude sur un projet d'enfouissement de la chaussée de West Street / Route 9A au niveau de Ground Zero. Ils ont présenté les différents avantages et inconvénients d'un tel enfouissement sans laisser paraître de préférence établie à l'avance, et ils semblaient honnêtement intéressés de connaître l'avis des habitants du quartier. Il semblait y avoir de la part des fonctionnaires du NYSDOT une volonté authentique de jouer le jeu de la participation et de prendre en compte l'avis des habitants.

Des échanges similaires ont également eu lieu entre le Department of City Planning (DCP) et le *community board* n°4 dans le cadre de l'élaboration du plan pour le West Side.

¹ J'ai pu observer lors des réunions des *community boards* n°1 et 4 auxquelles j'ai assisté que les conseillers municipaux prenaient soin de tenir les membres au courant de leurs activités.

² Entretiens avec John Raskin, septembre 2004 ; conversation avec Danielle DeCervo, septembre 2004

Lors d'une réunion du comité sur le zonage du *board* en juillet 2004, des représentants du DCP qui étaient venus faire une présentation au comité sur un autre sujet, sont restés à l'issue de celle-ci pour assister aux débats du comité sur l'élaboration des recommandations relatives au plan du West Side. Durant cette réunion, la présidente du comité s'adressait aux représentants du DCP par leur prénom pour leur demander des précisions sur certains détails du plan. Ces derniers répondaient non seulement à ces questions de bonne grâce, mais ils leur donnaient des conseils sur la manière de formuler leurs recommandations. À nouveau, les relations de travail entre membres du *board* et fonctionnaires semblaient très positives.

Le *district manager* du *community board* n°1 indique que la réactivité de différentes administrations est variable, mais il confirme que dans l'ensemble, le *board* entretient de bonnes relations de travail avec les fonctionnaires municipaux. Il semble donc que le problème se situe plutôt aux échelons supérieurs du système, notamment au niveau du maire et du gouverneur, lesquels conservent le monopole de la prise de décision sur la plupart des questions importantes en matière d'aménagement. Dans l'état actuel des choses, quelle est l'influence des *boards* sur les projets d'aménagement ? Pour des projets aussi importants que ceux qui font l'objet de notre étude, elle reste limitée. Néanmoins, les *community boards* n°1 et 4 de Manhattan jouent certainement un rôle positif dans la mise en œuvre des projets de leur district. J. Berry, K. Portney et K. Thomson avancent que les systèmes de conseils de quartier permettent d'améliorer la réactivité des administrations publiques et des élus par rapport aux besoins des quartiers.¹ Cet argument est sans doute valable, au moins en partie, pour le système new-yorkais.

- Inégalités entre quartiers ?

Le contraste entre l'efficacité des *community boards* n°1 et 4 de Manhattan et la paralysie des *boards* n°2, 6 et 8 de Brooklyn soulève un autre problème, que relève à nouveau M. Gittell. Celle-ci indique que le fonctionnement plus ou moins efficace des *community boards* pourrait contribuer à un renforcement des inégalités de traitement entre les quartiers aisés et les quartiers défavorisés. Force est de constater que les *community boards* n°1 et 4 de Manhattan représentent des districts relativement favorisés (nettement favorisé dans le cas du premier), et que leurs membres occupent des positions sociales qui facilitent l'établissement de relations équilibrées avec les administrations et les élus locaux. En outre, ces deux

¹ Berry, Portney et Thomson, 1993, p. 287-90

community boards disposent de moyens financiers supérieurs à ceux d'autres quartiers. En effet, ils récoltent des fonds auprès d'entreprises ou d'habitants de leur district, ce qui leur permet d'employer deux salariés supplémentaires (la municipalité finance les salaires de deux employés, mais les *community boards* n°1 et 4 en ont quatre chacun). Dès lors, il existe un risque réel que les administrations municipales répondent en priorités à ces *community boards* influents, aux dépens des quartiers défavorisés.

Ceci étant, la tendance des municipalités à servir en priorité les quartiers favorisés existe de la même façon dans les villes qui ne disposent pas de conseils de quartier, et il n'est pas certain que les *community boards* l'accentuent réellement. Pour éviter ce problème, il faut que les dirigeants municipaux aient la volonté politique de faire passer en priorité les quartiers qui ont les besoins les plus criants. Cela n'a pas forcément été le cas de l'équipe municipale de M. Bloomberg, mais l'exemple du système de budget participatif de Porto Alegre démontre que les objectifs de décentralisation et de redistribution ne sont pas nécessairement incompatibles.¹

¹ Gret et Sintomer, 2002, p. 69

5.4. Réformes possibles du système new-yorkais

5.4.1. Remplacer les auditions publiques par des forums participatifs

- Avantages des forums participatifs par rapport aux auditions publiques

En dépit de leurs défauts, les auditions publiques qui ponctuent les processus d'approbation des projets d'aménagement sont utiles. Elles n'ont généralement pas d'impact direct sur les décisions des élus et dans certains cas, elles peuvent donner lieu à des démonstrations d'intolérance regrettables. Néanmoins, elles ont au moins le mérite de confronter les responsables politiques à la dimension affective des politiques d'aménagement. Elles servent également de catalyseurs aux mobilisations et attirent l'attention des médias sur les projets. Elles pourraient toutefois avantageusement être remplacées par des forums participatifs fonctionnant sur le modèle de ceux organisés par la Hell's Kitchen Neighborhood Association, l'Atlantic Yards Development Workshop, la Civic Alliance ou la Municipal Arts Society.

Les forums participatifs ne permettent pas seulement de désamorcer les conflits sociaux, ils permettent également de définir plus précisément l'opinion des participants. Dans les auditions publiques, les idées sont simplement juxtaposées et il n'y a pas de lien logique d'une intervention à l'autre, de sorte qu'il est plus difficile de tirer des conclusions d'ensemble : le message général est plus brouillé. Par contraste, les forums participatifs tentent d'organiser et de hiérarchiser les idées grâce à la réflexion en petits groupes, au travail de synthèse de « l'équipe thématique » et aux sondages. On obtient une image plus nette de l'opinion des participants.

Plus le message qui ressort des procédures participatives est clairement défini, plus il est susceptible d'avoir un impact sur les décisions des pouvoirs publics. Lors des auditions publiques, les élus sont amenés à entendre de vive voix les personnes qui s'estiment victimes de leurs projets, mais ils ne sont pas tenus de répondre à leurs critiques. À la suite des auditions publiques pour le West Side et pour Atlantic Yards, les pouvoirs publics, n'ont pas modifié leurs projets. Les commentaires du public ont été intégrés dans l'étude d'impact mais l'ESDC n'y a, dans la plupart des cas, pas vraiment répondu.¹ Par contraste, après « Listening to the City », le rejet des six plans proposés par la Port Authority était si clair que les pouvoirs

¹ New York State Empire State Development Corporation, 2004, 2006

publics ont été obligés de réagir de manière beaucoup plus radicale, en abandonnant ces projets préliminaires. Comme nous l'avons vu, la Port Authority a finalement réussi à imposer l'essentiel de son programme, mais ce forum a néanmoins permis à la société civile d'obtenir des concessions significatives.

- Limites des forums participatifs

« Listening to the City » démontre le potentiel du format de forum participatif, cependant il convient de noter que ces forums ne sont pas à l'abri de manipulations par leurs commanditaires ou leurs organisateurs. P. Nobel avance, par exemple, que les questions figurant dans le fascicule préparé pour le forum « Listening to the City » avaient été formulées de façon à limiter la portée du débat et à exclure d'emblée les solutions jugées inacceptables par la LMDC.¹ Dans l'ensemble, ce forum a été évalué de façon très positive par les participants et les observateurs, mais il est vrai que des manipulations sont possibles dans la formulation des questions posées ou dans la reformulation des idées des participants par « l'équipe thématique » qui les relaie sur les écrans géants.

Par ailleurs, il faut bien garder à l'esprit que l'obtention d'un consensus complet sur les projets d'aménagement est rarement possible. Dès lors, les modes d'expression plus conflictuels tels que les manifestations ont aussi leur place dans le cadre du débat public sur ces projets.² Enfin, l'exemple de « Listening to the City » démontre qu'un forum participatif, même réussi, ne peut pas suffire pour permettre une implication adéquate du public dans l'élaboration des projets d'aménagement. Pour être efficace, la participation doit s'étendre dans la durée. En réalité, c'est l'ensemble de la procédure d'élaboration des projets à New York qui a besoin d'être réformé.

¹ Nobel, 2004, p. 101. Le point de vue d'ensemble de P. Nobel sur le forum « Listening to the City » est très négatif. Mais aucune des personnes que j'ai rencontrées qui y ont participé ne partageait son cynisme (A. Goldberg, Rick Bell, P. Todorovitch). Plusieurs autres auteurs proposent des points de vue très positifs sur le forum (P. Goldberger ; A. Goldberg). Il faut par ailleurs rappeler que plus de 80% des participants au forum se sont dits satisfaits du dialogue, et seulement 4% se sont dits insatisfaits.

Par souci d'équilibre, voici néanmoins ce qu'écrit P. Nobel : « The AmericaSpeaks' web site opens with a quote from Aristotle: "A citizen is one who participates in power." But the experience offered at the two "Listening to the City" events that AmericaSpeaks ran [...] was to see powerlessness conferred in real time. As Lukensmeyer, her facilitators, and her fine enabling technologies honed the incoming opinions to a fine, conflict free Middle American politeness, diversity and dissent went missing. This suited the LMDC which, abetted by the sponsoring Civic Alliance, had formed all the questions and framed the debate. » (2004, p. 104)

² Young, 2000, p. 50

5.4.2. Réforme des procédures d'élaboration des projets d'aménagement

Dans les trois projets qui font l'objet de notre étude, les pouvoirs publics se sont efforcés de prendre toutes les décisions importantes en secret avant d'initier la consultation de la société civile. Dans le cas du projet d'Atlantic Yards, le caractère secret des négociations était en partie dû au fait que ce projet était élaboré à l'initiative du promoteur. Les critiques du plan d'Atlantic Yards ont fait valoir à juste titre qu'un tel projet ne devrait pas être confié tout entier à un seul promoteur. Sur des parcelles aussi grandes que les dépôts d'Atlantic Yards ou du West Side, les pouvoirs publics devraient garder la responsabilité du plan d'aménagement, et confier le développement de parcelles plus petites à différents promoteurs.¹

Pour les trois projets, les responsables politiques ont tenté d'imposer les éléments principaux du programme sans débat (la quantité de bureaux pour Ground Zero, les stades et les tours pour les deux autres projets). Dans une procédure réformée, la société civile serait consultée dès la phase d'élaboration du programme, à l'image des procédures employées par la Hell's Kitchen Neighborhood Association et l'Atlantic Yards Development Workshop. Les projets débuteraient obligatoirement par une enquête préliminaire qui aurait pour objectifs de déterminer les besoins de la ville mais aussi des quartiers concernés, de faire l'inventaire des possibilités de développement et de définir des principes programmatiques pour le développement du site visé.² Cette enquête pourrait comporter l'envoi de questionnaires (à l'image de l'enquête remarquable réalisée par le Council of Brooklyn Neighborhoods³), une consultation des *community boards*, des réunions de quartier et au moins un forum participatif, organisé soit par une association spécialisée (comme dans le cas de *Listening to the City*), soit par une agence publique indépendante (comme la Commission nationale du débat public en France, par exemple).⁴

Une fois le programme du projet établi en concertation avec le public, le Department of City Planning pourrait alors établir des propositions de plans, en continuant de consulter

¹ Brown, Schiffman et Angotti, 2007 ; La même critique a d'ailleurs été soulevée au sujet de Ground Zero : au moment de la renégociation du bail entre Silverstein et la Port Authority, en 2005-2006, le maire a déclaré à plusieurs reprises qu'il considérait que la construction des gratte-ciel de Ground Zero devrait être confiée à plusieurs promoteurs. Il faut cependant noter que la MTA a poursuivi la même stratégie pour la mise en vente des droits de construire au-dessus du dépôt des Hudson Yards en 2007.

² Les projets de Ground Zero et d'Atlantic Yards n'ont fait l'objet d'aucune étude préliminaire : une étude initiale a été réalisée par le DCP pour le projet du West Side en 2001, mais celle-ci n'a pas impliqué de véritable participation du public.

³ Council of Brooklyn Neighborhoods, 2005

⁴ Blondiaux, 2008 ; il faut noter à ce sujet que la ville de New York est déjà dotée d'un certain nombre d'agences indépendantes chargées de contrôler l'action des pouvoirs publics, comme le bureau du Public Advocate, le bureau du Comptroller et l'Independent Budget Office.

régulièrement le public, en particulier à travers les *community boards*. L'étude d'impact du projet serait elle aussi réalisée par une entité indépendante du pouvoir exécutif. Une fois complétées, les propositions du DCP et l'étude d'impact seraient à nouveau évaluées par le public, au moyen d'un nouveau forum participatif (plutôt que d'auditions publiques) avant d'être soumises au vote du conseil municipal.

5.4.3. Réforme des *community boards*

- Rôle des *community boards* dans le processus d'élaboration des plans d'aménagement

Pour les plans très importants tels que ceux qui ont fait l'objet de notre étude, les *community boards* ne sauraient être les acteurs principaux, car les enjeux dépassent largement les limites des quartiers visés. Néanmoins, suivant la procédure proposée plus haut, les *boards* auraient un rôle important à jouer dans l'élaboration du programme et le suivi régulier de l'élaboration des projets. En tout cas, la municipalité ne devrait pas être autorisée à élaborer des plans en partenariat avec des promoteurs sans en tenir informés les *community boards* concernés, comme elle l'a fait pour le projet d'Atlantic Yards.

Par ailleurs, les *community boards* réclament depuis longtemps des moyens accrus pour mettre au point leurs propres projets d'aménagement. Aujourd'hui, de nombreuses associations et *community boards* ont des idées pour l'avenir de leur quartier, mais celles-ci sont étouffées par l'indifférence ou l'hostilité des responsables politiques.¹ Dans l'état actuel de la législation, la municipalité peut ignorer aussi longtemps qu'elle le veut les plans proposés par les quartiers. Même quand ils sont approuvés par le conseil municipal, ils n'ont qu'une valeur d'avis pour la municipalité. La loi devrait être modifiée de façon à obliger celle-ci à soutenir les initiatives des quartiers, par exemple, en détachant auprès des *community boards* qui le demandent des urbanistes du *Department of City Planning*. Une fois réalisés (suivant une procédure ouverte et participative), les projets des habitants devraient pouvoir faire l'objet d'une étude d'impact, être soumis au vote du conseil municipal et avoir force de loi une fois approuvés. Parallèlement au renforcement des moyens d'actions des *community boards*, il conviendrait de mettre en place des mécanismes garantissant que cette décentralisation du pouvoir politique ne se traduirait pas par une augmentation des inégalités

¹ Municipal Arts Society Planning Center, 2005; Conard et Smiley, 2002

entre quartiers aisés et défavorisés. Dans ce domaine, le rôle du gouvernement municipal continuerait d'être important.¹

- Problème du mode de sélection des membres des *community boards*

Parmi les problèmes principaux des *community boards*, figurent le manque de représentativité de leurs membres par rapport à la population de leur district et l'existence de relations clientélistes entre les membres et les élus qui les nomment. Pour y remédier, on pourrait envisager que les membres des *community boards* soient eux-même élus. Dans d'autres villes des États-Unis, les conseils de quartier sont élus, et dans certaines villes au moins, cela fonctionne bien.² Cependant, lorsque les conseils de quartier ont un pouvoir limité, ce qui est le cas pour les *community boards* new-yorkais, la participation à l'élection de leurs membres est souvent très faible. Dès lors, les personnes élues ne sont pas vraiment représentatives de l'ensemble des habitants du district. Entre 1967 et 2003, il existait à New York des conseils de districts scolaires élus au suffrage direct. Mais ils avaient peu de pouvoir, de sorte que les taux de participation à ces élections dépassaient rarement 10%.³ Les problèmes de corruption étaient répandus au sein de ce conseil, dont l'une des fonctions consistait à sélectionner certains personnels des établissements scolaires.⁴ C'est la raison pour laquelle peu de voix se sont élevées pour les défendre lorsque Michael Bloomberg a proposé de les éliminer.⁵

Étant donnée la difficulté de mobiliser l'électorat pour des élections de quartier, la plupart des observateurs et les membres des *community boards* eux-mêmes préfèrent l'option consistant à conserver un mode de sélection par nomination, mais à rendre cette sélection plus transparente. Deux rapports proposent, par exemple, qu'une commission d'admission composée de membres du *board* auditionne les candidats avant que leur nomination soit entérinée par le président du *borough*, afin de vérifier qu'ils sont vraiment motivés pour faire partie du *board* et contribuer à ses activités.⁶ Certains *community boards* recherchent déjà eux-mêmes des membres potentiels, qu'ils recommandent ensuite à leur président de

¹ Le système de budget participatif de Porto Alegre comportait de tels mécanismes. Cf. Gret et Sintomer, 2002

² Berry, Portney et Thomson. 1993, p. 13 et suivantes

³ Pecorella, 1994.

⁴ Freedman 2003

⁵ Roberts, 2009

⁶ Municipal Arts Society, 2005 ; Stringer, 2005

borough.¹ Une autre mesure de réforme consisterait à faciliter la possibilité pour les *community boards* d'expulser ceux de leurs membres qui ne s'impliquent pas vraiment dans les activités du *board* et qui n'en font partie qu'en vertu des relations personnelles qu'ils entretiennent avec les élus.

En outre, l'augmentation des moyens d'action des *community boards* aurait certainement pour effet d'accroître l'intérêt des New-yorkais pour cette institution. Le nombre de gens désireux d'en faire partie augmentait en conséquence, ce qui faciliterait le recrutement de membres plus diversifiés et plus représentatifs. À terme cela permettrait d'envisager l'adoption d'un mode de sélection garantissant aux *boards* plus d'autonomie.

5.4.4. Questions de temps et de coût

L'argument systématiquement avancé par les pouvoirs publics pour justifier l'escamotage des procédures de participation porte sur leur coût en termes financiers et en termes de temps. Serait-ce pour des raisons financières que les pouvoirs publics auraient renoncé à renouveler l'expérience de « *Listening to the City* ? ». Les pouvoirs publics auraient-ils choisi de soumettre le projet d'Atlantic Yards à la procédure d'État plutôt qu'à la procédure municipale pour gagner du temps, en limitant le nombre d'auditions publiques ? Il va de soi que ces arguments étaient des prétextes. Certes, dans l'absolu, un forum comme *Listening to the City* coûte cher (\$2 millions) ; néanmoins mis en rapport avec le coût total du projet de Ground Zero (ou avec les \$20 milliards de subventions fédérales), il n'est pas hors de proportions.²

Ce même argument serait certainement opposé aux propositions de réformes des *community boards* et de la procédure d'élaboration des plans. Néanmoins, le choix des élites de passer en force pour imposer leurs projets ne se traduit pas seulement par la mise en œuvre de mauvais projets, mais aussi par de fréquents retards, surcoûts, et par un gâchis important. Pour le projet du West Side, il ne fait pas de doute que la méthode employée n'a pas été un succès. La volonté affichée de gagner du temps en court-circuitant la procédure municipale n'a pas permis une matérialisation plus précoce du développement du West Side. Pour le projet d'Atlantic Yards, si le promoteur gagne ses procès (ce qui est probable), il estimera peut-être que sa stratégie a réussi. Néanmoins, les retards causés par les procès lui auront

¹ Entretiens avec Paul Goldstein, juillet 2004 et Anna Levin, août 2005

² Entretien avec Petra Todorovitch, juillet 2004

certainement coûté beaucoup d'argent. Aux dires même du promoteur, l'équipe des Nets perd plus de \$20 millions par an tant qu'elle joue dans le New Jersey.¹ Du point de vue des habitants de Brooklyn, la méthode employée s'est traduite par le départ de presque toutes les entreprises et des habitants du site, et par la démolition de nombreux immeubles. Le site est devenu un quartier fantôme, qui risque de ne pas renaître avant de nombreuses années.

Ces deux exemples démontrent que la procédure qui paraît la plus directe à priori n'est pas toujours la plus efficace. L'établissement de procédures d'élaboration des plans d'aménagement plus participatives serait peut-être un peu plus coûteux à court terme, mais il produirait certainement de meilleurs projets, plus facilement acceptés.

¹ Isola et Lawrence, 2008

Conclusion

L'analyse des enjeux de ces trois projets révèle que les politiques d'aménagement à New York continuent de servir en priorité les intérêts des promoteurs immobiliers, des grandes entreprises et des classes aisées aux dépens de ceux des catégories moyennes et populaires new-yorkaises. Ceci est dû aux faiblesses du système représentatif libéral dont différents aspects sont bien mis en lumière par l'étude du processus d'élaboration de ces trois projets : dépendance financière des élus envers le lobby de l'immobilier, hégémonie de l'idéologie post-industrielle au sein des élites et forte interpénétration sociale entre élites économiques et politiques.

Face aux assauts des promoteurs, les habitants des quartiers résistent efficacement. Ils se montrent très compétents dans leur contre-expertise des projets et très créatifs dans les stratégies qu'ils mettent en œuvre pour recruter des participants, collecter des fonds, diffuser leurs messages et faire pression sur les élus. En conséquence, ces mobilisations de citoyens parviennent à obtenir des modifications des projets, notamment lorsque les élites ne sont pas unifiées dans leur soutien à ces projets. Le système judiciaire constitue également un moyen de pression important pour les mobilisations d'habitants. Il permet de retarder la mise en œuvre des projets et encourage de ce fait les promoteurs à faire des concessions.

Ainsi, le projet de Ground Zero a été sensiblement amélioré sous la pression de la société civile, à la fois pour ce qui concernait le programme de construction de bureaux et l'attention apportée au design. La société civile a également joué un rôle crucial pour la préservation des restes du World Trade Center. Le projet du West Side a lui aussi fait l'objet de concessions importantes, avec la mise en place de protections pour la partie résidentielle du quartier et d'incitations à la construction de logements abordables. Par ailleurs, la mobilisation des habitants est parvenue à empêcher la réalisation du projet malavisé de stade. Pour le projet d'Atlantic Yards, la mobilisation des riverains aura au moins conduit à retarder sa mise en œuvre, ce qui aura amorti les difficultés rencontrées par les personnes déplacées. En outre, la pression de la société civile dans le cadre des trois projets a obligé les responsables politiques à reconnaître publiquement la nécessité de prendre des mesures pour résoudre les problèmes d'emploi et de logement des classes populaires et les minorités. Comme le notent les militants du West Side, au début du premier mandat de M. Bloomberg, l'équipe municipale rejetait catégoriquement les demandes de création de logements abordables dans le West Side, mais aussi dans d'autres quartiers en cours

d'embourgeoisement (Greenpoint-Williamsburg, à Brooklyn, notamment). Progressivement, le maire a infléchi sensiblement sa position au sujet de la politique de logement et en décembre 2002, il a même proposé un plan pour la préservation et la construction de logements abordables dans l'ensemble de la ville.¹

Néanmoins, l'étude de ces trois projets invite à conclure que l'impact de la société civile sur les politiques d'aménagement reste insuffisant. L'élaboration de ces trois projets a occasionné un gâchis important ; nombre d'opportunités ont été manquées et les plans adoptés sont restés insatisfaisants. Dans le cadre du projet de Ground Zero, les fonds fédéraux pour la revitalisation de Lower Manhattan ont été attribués de façon inéquitable, et sans doute aussi inefficace. Concernant le plan du West Side, les modifications du zonage autorisent une densité de constructions qui aura assurément des conséquences néfastes sur le quartier et la construction du Hudson Boulevard va provoquer des expulsions inutiles d'entreprises. En outre, la municipalité a dépensé en vain une énergie considérable à promouvoir la candidature de la ville aux Jeux olympiques. Cette candidature était vouée à l'échec parce qu'elle ne disposait pas d'un véritable soutien de la population, qui n'avait pas été impliquée dans l'élaboration du projet. Le projet d'Atlantic Yards a d'ores et déjà causé le déplacement inutile et néfaste de la plupart des habitants et des entreprises du site visé, ainsi que la perte d'un patrimoine social et architectural conséquent. S'ils voient le jour, le stade, les espaces commerciaux et les tours de logements apporteront sans doute certains bénéfices au quartier et à la ville, mais ils constitueront également des sources de problèmes d'environnement, d'embourgeoisement et de dépenses excessives d'argent publique.

La participation des citoyens possède-t-elle les vertus que ses partisans lui attribuent ? Il ne fait pas de doute que la société civile a considérablement enrichi le débat public sur les trois projets. Tandis que la classe politique et la presse débattaient de ces projets le plus souvent de façon superficielle (en particulier pour le projet d'Atlantic Yards), les militants de la société civile, experts mais aussi profanes, ont développé des argumentaires très détaillés et très convaincants au sujet des trois projets. En conséquence, l'impact des mobilisations sur les décisions des élus a été globalement très positif. Les réactions communautaristes ou relevant du syndrome NIMBY sont restées minoritaires, et concernaient principalement des groupes alliés aux promoteurs et aux élus. La société civile exerce donc bien un pouvoir de contrôle sur les élus qui conduit ces derniers à prendre des décisions plus conformes à l'intérêt général.

¹ Berkey-Gerard, 2003

Certes, les initiatives de la société civile ne parviennent à mobiliser qu'une minorité des personnes concernées, et elles reflètent dans une large mesure les déséquilibres de pouvoir de la société dans son ensemble. Néanmoins, elles impliquent une diversité de perspectives plus large que celle de la classe politique. En outre, dans le cadre de ces projets, la société civile a accordé plus d'attention aux questions de justice sociale que les responsables politiques. Enfin, en dépit des conflits qui les ont accompagnées, on peut conclure que ces mobilisations ont contribué à renforcer la cohésion sociale et la culture démocratique à New York. Les mobilisations ont rassemblé des personnes d'origines sociales diverses, qui ont œuvré en commun pour tenter de définir et de promouvoir leur vision de l'intérêt général. Les commentaires des participants à ces mobilisations évoquaient souvent l'idée que ces expériences leur avaient vraiment donné l'impression d'appartenir à une communauté sociale, et qu'elles avaient transformé leur vision de la politique.

Si l'utilité des mobilisations de la société civile ne fait pas de doute, qu'en est-il des procédures de participation institutionnalisées ? Les auditions publiques sont certainement utiles pour catalyser la mobilisation de la société civile et pour attirer l'attention de la presse et de la population sur le débat public relatif aux projets. Mais elles donnent une image floue et déformée des enjeux réels de ce débat. Le forum « Listening to the City », en comparaison, représente une manière beaucoup plus efficace de faire avancer le débat public et de faire pression sur les élus. Concernant les *community boards*, nos études de cas ne permettent pas de tirer des conclusions définitives sur l'efficacité d'ensemble du système new-yorkais, car on observe des inégalités significatives d'un *community board* à l'autre. Cela étant, quand ils fonctionnent bien, les *boards* enrichissent indéniablement le débat public, améliorent la réactivité des administrations publiques aux demandes des habitants et accroissent le contrôle des citoyens sur leur conseillers municipaux.

Les *community boards* ne peuvent prétendre à eux seuls modifier radicalement l'équilibre des pouvoirs au sein de la société, néanmoins ils contribuent à faire évoluer la conception des New-Yorkais de ce qu'est la prise de décision politique. Comme le notent des auteurs tels que M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe et L. Blondiaux, la démocratie participative, dans son sens le plus large, signifie que le processus de prise de décision ne fonctionne pas uniquement du sommet vers la base, mais qu'il implique des allers-retours permanents entre la base des citoyens et les différents échelons de la pyramide

gouvernementale.¹ Ces auteurs insistent également sur l'importance des procédures. Si l'on accepte l'idée que les simples citoyens ont un rôle utile à jouer dans la prise de décisions politiques, alors il est nécessaire de chercher à formaliser les modalités de cette participation, car les modes de participation informels sont encore plus susceptibles de provoquer des déséquilibres de pouvoir ou de faire l'objet de manipulations que les modes de participation institutionnalisés.

Le fonctionnement actuel du système politique new-yorkais est loin d'être satisfaisant, et pourrait bénéficier de nombreuses réformes. En matière d'aménagement, il conviendrait que la participation intervienne plus tôt dans l'élaboration des projets, que les auditions publiques soient remplacées par des forums participatifs, que les capacités et les moyens des *community boards* soient augmentés et leur indépendance renforcée. Mais la mise en œuvre d'un tel programme doit aller de pair avec une réforme plus large des institutions. Les procédures de participation ne sont pas la panacée. La démocratie participative ne peut s'exercer qu'en complément de la démocratie représentative. Le problème majeur du système politique new-yorkais tient sans doute à l'absence de régulation effective du lobbying et des contributions électorales. La réforme du système électoral, la démocratisation du fonctionnement d'institutions telles que les chambres législatives et les *public authorities*, la mise en place de limites au nombre de mandats consécutifs susceptibles d'être remplis par les élus, sont certainement aussi importantes pour la démocratisation du système new-yorkais que la réforme des procédures d'aménagement.

La démocratie participative a-t-elle progressé à New York depuis les années 1960 ? Force est de constater que ces progrès sont mesurés. L'emprise des promoteurs immobiliers sur le système politique ne s'est pas vraiment relâchée et l'engagement des élus en faveur de la participation reste modeste. La corruption et le clientélisme sont encore répandus, et les *community boards* fonctionnent de façon très inégale. Par ailleurs, comme l'explique l'architecte Max Bond, « les élus et les promoteurs ont atteint un niveau de subtilité beaucoup plus élevé dans la façon dont ils vendent leurs projets » et de ce fait, contournent l'obstacle de la participation.²

¹ Calon, Lascoumes et Barthe, 2001 ; Blondiaux, 2008

² «The City and the developers have gotten much more sophisticated than they had in previous years in how they sell their projects. For example, for Atlantic Yards, Forest City Ratner went out and got a lot of, quote unquote, "community support". In previous years, I mean, in the past, developers would have just made a proposal and then reacted to the demands. They anticipated a lot more than that. And I think they did a very clever analysis of

Cela étant, la société civile a elle-aussi acquis de l'expérience depuis les années 1960. Elle a notamment renforcé sa capacité de contre-expertise des projets officiels. Ainsi, les adversaires des projets d'aménagement proposent plus systématiquement qu'autrefois leurs propres plans alternatifs, et ils ont recours pour les mettre au point à des procédures de planification participative très élaborées et efficaces. En outre, la légitimité de la participation s'est définitivement imposée dans la conscience politique collective des New-Yorkais. Même si, dans la pratique, ils continuent souvent de résister à la participation, les élus sont obligés de reconnaître sa légitimité dans leurs discours publics. Par ailleurs, l'observation des relations entre les *community boards* et certaines administrations publiques semble indiquer que l'attitude des cadres moyens de l'administration par rapport à la participation des habitants a évolué de façon positive. Enfin, l'organisation du forum « Listening to the City » représente indéniablement un progrès encourageant dans l'utilisation de techniques de consultation plus efficaces à New York.

Les progrès de la démocratie participative seront nécessairement graduels, dans la mesure où celle-ci requiert en réalité un changement de culture politique. Au delà du processus de prise de décisions politiques, c'est tout un mode d'interactions sociales qui est en jeu. Par ailleurs, il ne fait pas de doute que le renforcement des structures de participation à New York ne se fera qu'en réponse à une forte pression des habitants eux-mêmes. Pour que la participation progresse, les citoyens doivent croire en son potentiel. L'expérience de mobilisations suivies d'effets constitue probablement la meilleure façon de renforcer les convictions dans le bien-fondé de la participation. Daniel Goldstein, un habitant de Prospect Heights que les circonstances ont amené à prendre la tête de la mobilisation contre le projet d'Atlantic Yards, explique par exemple qu'auparavant, il ne s'intéressait à la politique que de façon passive. Désormais, il est convaincu que son implication directe dans la politique locale peut faire une différence.¹ En cela, les résultats obtenus par les mobilisations de Ground Zero, du West Side et d'Atlantic Yards sont importants.

what the local people community might support or not, which in the long run, helps them to get what they want. Because, they appeared to be, you know, they got various, the black ministers to support them, etc., on the basis of jobs. And that didn't use to be the case." Entretien avec Max Bond, mars 2007

¹ Entretien avec Daniel Goldstein, septembre 2005

Liste des Acronymes

ACORN	Association of Community Organizations for Reform Now
AYDW	Atlantic Yards Development Workshop
BUILD	Brooklyn United for Innovative Local Development
CBN	Council of Brooklyn Neighborhoods
CPC	City Planning Commission
DCP	Department of City Planning
DDDB	Develop Don't Destroy Brooklyn
ESDC	Empire State Development Corporation
FCRC	Forest City Ratner Company
HCC	Housing Conservation Coordinators
HKNA	Hell's Kitchen Neighborhood Association
HKHYA	Hell's Kitchen Hudson Yards Alliance
LCAN	Labor Community Advocacy Network
LMDC	Lower Manhattan Development Corporation
MTA	Metropolitan Transit Authority
NYABC	New York Association for Better Choices
NYNV	New York New Visions
PHAC	Prospect Heights Action Coalition
RDOT	Rebuild Downtown Our Town
RPA	Regional Plan Association

Enquête de terrain : réunions et entretiens

Ground Zero

Réunions :

Civic Alliance. 19 juillet 2004.

Community Board n°1. 1er juillet, 29 juillet 2004, 20 septembre 2004.

Lower Manhattan Development Corporation. 12 août, 9 septembre 2004.

New York New Visions. 2004. 25 août, 8 septembre, 22 septembre 2004.

Conférences

Conférence. « Ground Zero, New York », Maison de l'architecture (Conférence). 8 décembre 2006.

Conférence « Learning from Lower Manhattan ». American Institute of Architects. 17-19 septembre 2004.¹

Conférence. Russel Sage Foundation/ CUNY Graduate Center. 2005. 9 septembre 2005.

Entretiens

Bell, Rick et Annie Kurtin. American Institute of Architects / New York New Vision. 20 août 2004.

Bond, Max. Architecte associé pour le mémorial. 6 août 2004, 12 septembre 2004, septembre 2005, 5 mars 2007.

Coleman, Steve. Port Authority. 31 août 2004.

Goldstein, Paul. Community Board 1. 7 juillet 2004.

Johnson, Seth. Municipal Arts Society / Imagine New York. 16 août 2004.

Rose, Joanna. Lower Manhattan Development Corporation. 28 juillet 2004.

Todorovich, Petra. Civic Alliance. 9 juillet 2004.

Roger, Tom. Families of September 11. 26 août 2004, 23 septembre 2005.

¹ Lors de cette conférence de trois jours, j'ai eu l'occasion d'assister à des allocutions, des débats et des présentations impliquant notamment : Kevin Rampe, Directeur de la Lower Manhattan Development Corporation, Amanda Burden, Présidente de la City Planning Commission, Vishan Chakrabarty, Directeur adjoint du Department of City Planning, Alex Garvin, urbaniste en chef de NYC2012 et de la LMDC, Daniel Libeskind, architecte du plan pour le site, Michael Arad, architecte du mémorial, Max Bond, architecte adjoint du mémorial. J'ai également pu participer à une visite guidée du site de Ground Zero sous la direction de Bob Davidson, architecte en chef de la Port Authority

Conversations

Hutton, Ernest. New York New Visions. Septembre 2004

Weisbrod, Carl. Downtown Alliance / Lower Manhattan Development Corporation. 9
Septembre 2005.

West Side

Réunions

Borough Board. Réunions. 15 et 21 septembre 2004.

Borough President. Audition publique. 13 septembre 2004.

City Planning Commission. Review session. 12 juillet 2004.

City Planning Commission. Présentation devant Community Board n°4. 13 juillet 2004.

City Planning Commission. Audition publique. 2004. 23 septembre 2004.

Community Board 4. Réunions plénière. 2004. 7 juillet et 11 août 2004, 7 septembre 2005

Community Board 4. Réunions du comité d'urbanisme. 2004. 13 et 14 juillet, 4 et 8 août
2004.

Community Board 4. Audition publique. 2004. 3 août 2004.

Forum organisé par le sénateur d'État Tom Duane. 5 août 2004.

West Side Neighborhood Alliance. Fête de quartier. 19 juillet 2008.

Entretiens

Borelli, Anthony. Community Board 4 District Manager. 13 août 2004.

Brunzema, Meta. Hell's Kitchen Neighborhood Association. 18 août 2004.

Epstein, Harvey. Housing Conservation Coordinators / Hell's Kitchen Hudson Yards
Alliance. 12 juillet 2004.

Fisher, John. West Side Coalition. 5, 13 et 27 juillet 2004.

Haas, William. Department of City Planning. 19 août 2004.

Keany, Moira. Unite-Here (syndicat du textile). 22 septembre 2004.

Levin, Anna. Community Board 4/ Hell's Kitchen Hudson Yards Alliance. 28 septembre.

Marina, District Council of Carpenters. 30 août 2004.

Raskin, John. Housing Conservation Coordinators / Hell's Kitchen Hudson Yards Alliance. 5 août 2004, 19 septembre 2005, 31 juillet 2007.

Ravitch, Richard. Ancien président de la Metropolitan Transit Authority. 21 septembre 2004.

Todorovich, Petra. Regional Plan Association. 9 juillet 2004.

Conversations

DeCerbo, Danielle. Assistante de la conseillère municipale Christine Quinn. 23 septembre 2004.

Ford, Frank, www.westsidestadium.com. Août 2004.

Un membre de l'International Brotherhood of Electrical Workers. 22 septembre 2004.

Atlantic Yards

Réunions

Altantic Avenue Betterment Association. 23 septembre 2004.

Brooklyn United for Innovative Local Development. 24 août 2004.

Brooklyn United for Innovative Local Development. 31 août 2004.

Brooklyn United for Innovative Local Development. 21 septembre 2004.

Community Board 6. Réunion plénière. 8 septembre 2004.

Community Board 8. Réunion plénière. 9 septembre 2004.

Débat des candidats au poste de Borough President de Brooklyn. 19 septembre 2005.

Develop Don't Destroy Brooklyn. Réunion des bénévoles. 21 juillet 2004.

Develop Don't Destroy Brooklyn. Conférences de presse. 21 juillet et 24 août 2004.

Fête de quartier d'Atlantic Avenue. 25 septembre 2005.

Réunion de campagne de Susan Metz, candidate parti Vert. 8 juillet. 2004.

Entretiens

Brown, Marshall. Atlantic Yards Development Workshop. 12 août 2004.

Caldwell, James et Marie Louis. Brooklyn United for Innovative Local Development. 14 août 2004.

Crones, Abeni. Assistante de la conseillère municipale Letitia James. 23 septembre 2004.

Goldstein, Daniel. Develop Don't Destroy Brooklyn. 29 septembre 2005, 9 août 2007.

Hagan, Patti. Prospect Heights Action Coalition / Develop Don't Destroy Brooklyn. 23 juillet 2004.

Hammerman, Craig. District Manager. Community Board n°6. 22 août 2005.

Lewis, Bertha. Association of Community Organizations for Reform Now. 12 août 2004.

Merchant, Shabnam. Develop Don't Destroy Brooklyn. 6 juillet 2004, 28 août 2005.

Oettinger, Ellen. Assistante du Borough President Marty Markowitz. 23 septembre 2004.

Weingarten, Eileen. Forest City Ratner Company. 18 août 2004.

Yassky, David. Conseiller municipal pour le district de Park Slope. 14 septembre 2005.

Conversations

Hinton, Aisha. Bénévole de la campagne de Susan Metz. Août 2004

Nik Kovac, Reporter au Brooklyn Downtown Star. Nombreuses conversations. 2004-2008

Oder, Norman. Journaliste auteur du blog Atlantic Yards Report. 20 août 2007.

Puca, Robert. Develop Don't Destroy Brooklyn / Community Board n°8. Septembre 2004.

Turner, Scott. Fans for Fair Play. 25 septembre 2005.

Entretiens 2003

Conférence de Frances Goldin. Cooper Square Committee (Lower East Side). Janvier 2003.

Kalin, Bob. Housing Conservation Coordinators (Hell's Kitchen). Janvier 2003

Aguirre, Maria. South Bronx Community Corporation. Janvier 2003.

Entretiens et conversations avec des professeurs et des collègues doctorants

Angotti, Tom. Professeur à Hunter College, City University of New York. 15 septembre 2005.

Brash, Julian. Doctorant à la City University of New York. Nombreuses conversations 2004-2008

Gittell, Marilyn. Professeur au Graduate Center, City University of New York. 28 septembre 2005.

Goldberg, Arielle. Doctorante à la City University of New York. Septembre 2004.

Kornblum, Bill. Professeur au Graduate Center, City University of New York. Été 2004.

Mollenkopf, John. Professeur au Graduate Center, City University of New York. 30 juin 2005, Paris. Août 2005, Brooklyn.

Piven, Frances. Professeur au Graduate Center, City University of New York. Été 2004.

Posner, Ellen. Professeur au Newman Center, City University of New York. 7 septembre 2005.

Saegert, Susan. Professeur au Graduate Center. City University of New York. Été 2004

Bibliographie

- Abrahamsson, Bengt. 1977. *Bureaucracy or Participation*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Abu-Lughod, Janet. 1999. *New York, Chicago, Los Angeles: America's Global Cities*. University of Minnesota Press.
- Amateau, Albert. 2004. « Westway Vets Remember the River Battles. » *Downtown Express*. 18-24 juin.
- AmericaSpeaks. www.americaspeaks.org (Site officiel de l'Association)
- Anderson, Steve. « Lower Manhattan Expressway ». <http://www.nycroads.com/roads/lower-manchattan/> (site personnel très bien référencé sur les routes de New York)
- Angotti, Tom. 2003. « Zoning to Kill Manufacturing ». Mai. www.gothamgazette.com
- Angotti, Tom. 2004a. « The Nets Arena is not the real issue in Development of Downtown Brooklyn ». 24 avril. www.gothamgazette.com
- Angotti, Tom. 2004b. « Rethinking Environmental Impact Statements ». Juillet. www.gothamgazette.com
- Angotti, Tom. 2005a. « Atlantic Yards: Through the looking Glass ». Novembre. www.gothamgazette.com
- Angotti, Tom. 2005b. « Campaign 2005. Mayoral candidates' plans on planning ». Août. www.gothamgazette.com
- Angotti, Tom. 2008. *New York for Sale: Community Planning confronts Global Real Estate*. Cambridge, MS: The MIT Press.
- Armstrong, Regina et Tina Lund. 2005. « Up From the Ruins : Why Rezoning New York City's Manufacturing Areas for Housing Makes Sense ». www.manhattan-institute.org/html/rdr_02.htm
- Arnstein, Sherry R. 1969. « A Ladder of Citizen Participation. » *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 35, No. 4. juillet. pp. 216-224.
- Aronowitz, Stanley. 1996. *The Death and Rebirth of American Radicalism*. New York: Routledge.
- Associated Press. 2004. « Mayor Scolds Cablevision ». CBS2. 9 novembre.

- Associated Press. 2008 « Official 9/11 Death Toll Climbs by One ». 10 juillet.
<http://www.cbsnews.com/stories/2008/07/10/national/main4250100.shtml>
- Bachrach, Peter et Morton S. Baratz. 1970. *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford.
- Bagli, Charles, 2003. « A Grand Plan in Brooklyn for the Nets' Arena Complex. » *The New York Times*. 11 décembre.
- Bagli, Charles. 2004. « Towers' Insurers Must Pay Double ». *The New York Times*. 7 décembre.
- Bagli, Charles. 2005a. « Owner of Garden outbids Jets for Stadium Site. ». *The New York Times*. 5 février.
- Bagli, Charles. 2005b. « MTA seeks other bids on the West Side. ». *The New York Times*. 16 février.
- Bagli, Charles. 2005c. « Builders Wary of Pursuing Site Sought by Jets for a Stadium. ». *The New York Times*. 17 février.
- Bagli, Charles. 2005d. « Jets and Rivals increase bids for Railyards. ». *The New York Times*. 23 mars.
- Bagli, Charles. 2005e. « Transit and Labor Groups sue MTA over Railyards ». *The New York Times*. 19 avril.
- Bagli, Charles. 2005f. « Arena Project for Brooklyn Wins Approval From M.T.A. ». *The New York Times*. 15 septembre.
- Bagli, Charles. 2007a. « Insurers agree to pay billions at Ground Zero ». *The New York Times*. 24 mai.
- Bagli, Charles. 2007b. « As Lower Manhattan Recovers, Many Question Use of Subsidies ». *The New York Times*. 15 septembre.
- Bagli, Charles. 2008. « Slow Economy Likely to Stall Atlantic Yards ». *The New York Times*. 21 mars.
- Bagli, Charles et Michael Cooper. 2005a. « New York State Board Rejects Plan to Fund West Side Stadium ». *The New York Times*. 6 juin.
- Bagli, Charles et Michael Cooper. 2005b. « Olympic Bid Hurt as New York Fails in West Side Stadium Quest. » *The New York Times*. 7 juin.

- Bagli, Charles et Mike McIntire. 2005. « Mayor and Council Reach Deal on West Side Development ». *The New York Times*. 11 janvier.
- Barber, Benjamin. 2004 (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics of a New Age*. University of California Press.
- Barnacle Planning Studio. 2007. « Report on Three Decades of Locational Analysis for a Brooklyn Arena ». www.dddb.net
- Benepe, Jen. 2006. « Untangling Spitzer's Real Estate Ties ». *The Real Deal*. avril.
- Benepe, Jen. 2007. « Lobbying Efforts Hit Real Estate Board ». *The Real Deal*. 1er juin.
- Berkey-Gerard, Mark. 2003. « Critiquing the Mayor's Housing Plan. ». 9 mars.
www.gothamgazette.com
- Berkey-Gerard, Mark. 2005a. « NYC Term Limits revisited ». 14 mars.
www.gothamgazette.com
- Berkey-Gerard, Mark. 2005b. « Eminent Domain revisited ». 12 décembre.
www.gothamgazette.com
- Berkey-Gerard, Mark. 2006. « Community Board Reform ». 6 mars.
www.gothamgazette.com
- Berman, Marshall et Brian Berger, dir. 2007. *New York Calling : from Blackout to Bloomberg*. London : Reaktion Books.
- Berrol, Selma. 1997. *The Empire City : New York and its people, 1624, 1996*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Berry, Jeffrey M., Kent E. Portney et Ken Thomson. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Berube, Alan, Bruce Katz, et Robert E. Lang dir. 2006. *Redefining Urban and Suburban America : evidence from Census 2000*, vol. 3. Washington D.C. : Brookings Institution.
- Beveridge, Sidney. 2006. « State Races and Incumbency ». 21 août. www.gothamgazette.com
- Bevort, Antoine. 2002. *Pour une démocratie participative*. Paris : Presse de Science-Po.
- Biaocchi, Gianpaolo. www.participatorybudgeting.org/poa.htm (site personnel d'un écrivain auteur d'un livre sur le budget participatif de Porto Alegre)

- Binder, Frederick M. et David M. Reimers. 1995. *All the Nations under Heaven: an Ethnic and Racial History of New York City*. New York: Columbia UP.
- Birch, Eugénie. 2004. Allocution donnée dans le cadre de la conférence « Learning from Lower Manhattan, » à New York, le 17 septembre.
- Blondiaux, Loïc. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*. Paris : Le Seuil.
- Body-Gendrot, 1982. « Lutte des classes et luttes ethniques dans le Lower East Side à Manhattan », *Revue française de Sciences Politiques*. n° 6 p.973-999.
- Body-Gendrot, Sophie. 1983. « Stratégies urbaines et enjeux communautaires : l'exemple américain ». non publié.
- Body-Gendrot, Sophie. 1984. « Activisme et contre-pouvoirs dans la ville américaine ». *Revue française d'études américaines*. n°21-22. novembre.
- Body-Gendrot, Sophie. 1993. *Villes et violence: l'irruption de nouveaux acteurs*. Paris: PUF.
- Body-Gendrot, Sophie. 1994. « Ensemble, cela fait une différence » : voyage d'étude dans les quartiers américains de villes en difficulté. Paris: French American Foundation.
- Body-Gendrot, Sophie. 1996. *Réagir dans les quartiers en Crise: la dynamique américaine*. Paris: French American Foundation.
- Body-Gendrot, Sophie. 2000. *The Social Control of Cities?* Oxford: Blackwell.
- Body-Gendrot, Sophie et Marilyn Gittell, dir. 2003. *Social Capital and Social Citizenship*. New York : Lexington.
- Body-Gendrot, Sophie, Jacques Carré et Romain Garbaye, dir. 2008. *A City of One's Own*. Ashgate.
- Bourdieu, Pierre. 1984 (1972). « L'Opinion publique n'existe pas ». *Questions de Sociologie*. Paris : Editions de minuit. <http://www.homme-moderne.org/societe/socio/bourdieu/questions/opinionpub.html>
- Bourdieu, Pierre, et Jean-Claude Passeron. 1964. *Les Héritiers: les étudiants et la culture*. Editions de Minuit.
- Bowles, Jonathan, et Joel Kotkin. 2003 « Engine Failure ». New York: Center for an Urban Future.

- Boyte, Harry C. 1980. *The Backyard Revolution: Understanding the New Citizen Movement*. Philadelphia: Temple University Press.
- Brash, Julian. 2006. *The Bloomberg Way : Development Politics, Urban Ideology, and Class Transformation in Contemporary New York City*. Doctoral dissertation. City University of New York.
- Brecher, Charles et Raymond Horton. 1993. *Power Failure: New York Politics since 1960*. New York: Oxford.
- Brick, Michael. 2007. « New York: Brooklyn: Former Democratic Leader Sentenced. » *The New York Times*. 17 avril.
- Brooklyn Speaks. www.brooklynspeaks.net (Site officiel de l'association)
- Brooklyn Visions. www.brooklynvisions.homestead.com (Site officiel de l'association)
- Brooklyn vs. Bush. « Mister Piece Theater starring Bruce Ratner and Tammany Hall » http://www.youtube.com/watch?v=rKg30O__d9s
- Brown, Marshall, Ron Schiffman et Tom Angotti. 2007. « UNITY: Understanding, Imagining and Transforming the Yards ». www.unityplan.org
- Browning, Rufus P., Dale Rogers Marshall et David H. Tabb. 1984. *Protest is not Enough: the Struggle of Blacks and Hispanics in Urban Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Burke, Edmund M. 1979. *A Participatory Approach to Urban Planning*. New York: Human Sciences Press.
- Burrows, Edwin G. et Mike Wallace. 1999. *Gotham : A History of New York to 1898*. New York : Oxford.
- Cato Institute. 2009. *Handbook for Policy Makers, 7th Edition*. <http://www.cato.org/pubs/handbook/hb111/index.html>
- Calder, Richard. 2008. « The Future is “Blight” ». *The New York Post*. 5 mai.
- Callon, Michel. 1986. « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc ». *L'Année Sociologique*, vol. 36, n° spécial, p. 169-208.
- Callon, Michel, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe. 2001. *Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.

- Capitant, René. 1972. *Démocratie et participation politique dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*. Paris : Bordas.
- Cardwell, Diane. 2004a. « Different by Design, Soon to be less so; rethinking Atlantic Center with the Costumer in Mind. » *The New York Times*. 26 mai.
- Cardwell, Diane. 2004b. « A plan passes, and an Arena is protested. » *The New York Times*. 29 juin.
- Caro, Robert. 1975 (1974). *The Power Broker : Robert Moses and the Fall of New York*. New York : Vintage books.
- Carr, Cynthia. 2006. « Life in the Footprint. » *The Village Voice*. 26 juillet.
- Castel, Robert. 1999. *Les Métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*. Gallimard.
- Castells, Manuel. 1972. *La Question urbaine*. Paris : François Maspero.
- Castells, Manuel. 1983. *The City and the Grassroots*. London: E. Arnold.
- Center for an Urban Future. 2005. « Beyond the Olympics ». Juin.
www.nyfuture.org/images_pdfs/BeyondTheOlympics.pdf
- Centre d'Etudes Urbaines dans le Monde Anglophone. 2007. Conférence « Forty Years after the Kerner Commission and Twenty Five Years after the Scarman Report: Where Do We Stand Now? Poverty, Inequality and Race » Sorbonne, Paris, juin.
- Center For Responsive Politics. www.opensecrets.org (site d'une association publiant des informations sur le lobbying et les contributions électorales)
- Chaib, Linda. 2005. *Citoyenneté, Droit de Vote local et immigration : les expériences nord-américaines et françaises contemporaines*. Thèse de doctorat. Université paris 4.
- Chandler, Tertius. 1987. *Four Thousand Years of Urban Growth: An Historical Census*. Lewiston NY: St. David's University Press.
- Chan, Sewell. 2007. « Immigration in New York: Taking the Long View. » *The New York Times*. 14 novembre.
- Chan, Sewell. 2008. « Abandonment of Javits Expansion Plan Stirs Opposition. » *The New York Times*. 19 février.

- Chan, Sewell et Charles Bagli. 2005. « Jets Win Stadium Battle by 2 Touchdowns ». *The New York Times*. 1er avril.
- Chen, David W. 2004. « Fair Housing Groups say New York City is Falling Behind ». *The New York Times*. 14 juin.
- Citizens' Assembly on Electoral Reform.
www.citizensassembly.bc.ca/public/extra/Whatis.xml (Site officiel de l'organisation)
- Civic Alliance to Rebuild Downtown New York www.civic-alliance.org (site d'une association civique associée la Regional Plan Association;)
- Civic Alliance to Rebuild Downtown New York. 2002. « Listening the the City : Report of Proceedings. » www.listeningtothecity.org
- Civic Alliance to Rebuild Downtown New York. 2004. « A Civic Assessment of the lower Manhattan Planning process. » . Septembre. www.civic-alliance.org
- Clark, Terry Nichols et Laura Crowley Fergusson. 1988 (1983). *L'Argent des Villes*. Paris: Economica.
- Coalition of 9/11 Families. www.911families.org (Site officiel de l'association)
- Colford, Paul. 2005. « 1.6B Break to Keep Goldman Downtown ». *The Daily News*. 16 août.
- Colford, Paul. 2006. « WTC work will start with blasting ». *The Daily News*. 8 juin.
- Comstock-Gay, Stuart et Joe Goldman. 2008. « More Than the Vote » *The American Prospect*. 12 décembre.
- Conard, Michael et David Smiley, 2002. *Hell's Kitchen South : Developing Strategies*. New York : Design Trust for Public Space / Hell's Kitchen Neighborhood Association.
- Confessore, Nicholas. 2005a. « To Build an Arena, Developer first Builds Bridges ». *The New York Times*. 14 octobre.
- Confessore, Nicholas. 2005b. « The People Speak (Shout, Actually) On Brooklyn Arena Project ». *The New York Times*. 19 octobre.
- Confessore, Nicholas. 2006a. « Measuring a Project's Shadow, and Burden, on Brooklyn. » *The New York Times*. 19 juillet.
- Confessore, Nicholas. 2006b. « Perspectives on the Atlantic Yards Development Through the Prism of Race ». *The New York Times*. 12 novembre.

- Confessore, Nicholas. 2006c. « Agency Cuts Atlantic Yards Revenue Estimate ». *The New York Times*. 14 décembre.
- Confessore, Nicholas. 2007. « Judge Rejects Main Argument of Effort to Stop Atlantic Yards ». *The New York Times*. 7 juin.
- Cook, Terence et Patrick Morgan. 1971. *Participatory Democracy*. Canfield Press.
- Council of Brooklyn Neighborhoods. www.councilofbrooklynneighborhoods.org (Site officiel de l'association)
- Council of Brooklyn Neighborhoods. 2005. « Forest City Ratner Atlantic Yards Development Proposal: Scoping Response to the Empire State Development Corporation ». 25 octobre. www.councilofbrooklynneighborhoods.org
- Council of Brooklyn Neighborhoods. 2007. « Atlantic Yards Development Proposal: Analysis of the Final Environmental Impact Statement ». 31 janvier. www.councilofbrooklynneighborhoods.org
- Creelan, Jeremy M. et Laura M. Moulton. 2004. « The New York State Legislative Process: an Evaluation and Blueprint for Reform. » www.brennancenter.org
- Crépon, Marc, et Bernard Stiegler. 2007. *De la démocratie participative : fondements et limites*. Mille et Une Nuits.
- Cuozzo, Steve. 2006. « Downtown Rebounds » *The New York Post*. August 15.
- Daassa, Mohamed Ali. 1997. *L'implication des Citoyens dans les mobilisations de quartier aux Etats-Unis*. Thèse de doctorat : Université Paris 4.
- Dahl, Robert. 1971. (1961). *Qui Gouverne?* trad: Pierre Birman et Pierre Birnbaum. Paris: Armand Colin.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Darton Eric. 1999. *Divided We Stand : A Biography of New York City's World Trade Center*. New York: Basic Books.
- Davidoff, Paul. 2003 (1965). « Advocacy and Pluralism in Planning », in Scott Campbell et Susan Fainstein, dir. *Readings in Planning Theory*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Dean, Allison. 2007. « Albee Square Mall: when the mall is no longer home ». Juillet. www.gothamgazette.com

- Delgado, Gary. 1986. *Organizing the Movement : the Roots and Growth of ACORN*. Philadelphia : Temple University Press.
- Demause, Neil. www.fieldofschemes.com (blog d'un journaliste sur la question du financement des stades)
- Denis, Bruno. 2006. « La Participation politique: crise ou mutation? » *Problèmes Politiques et sociaux* n°927. La documentation française.
- Develop Don't Destroy. www.dddb.net (Site officiel de l'association)
- Dissent. 1987. « Special Issue: In Search of New York ». Automne. New York: Foundation for the Study of Independent Social Ideas.
- Dobnik, Verena. 2007. « City to Spare Home believed Linked to Underground Railroad ». *AM New York*. 3 décembre.
- Domhoff, G. William. 2006 (1967). *Who Rules America*. New York: McGraw Hill.
- Domhoff, G. William. 2008. « Who Rules America ». <http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/index.html>
- Doyle, John. 2004. « Opposition Groups Cry Foul Over Arena Closed-Door Meeting ». *Brooklyn Daily Eagle*. 30 septembre.
- Dubois-Maury, Jocelyne. 1996. *L'Aménagement urbain : outils juridiques et forme urbaine*. Paris : Dalloz.
- Dunlap, David et Glen Collins. 2005. « New Design at Ground Zero calls for 200 foot-tall pedestal ». *The New York Times*, 29 juin.
- Edwards, Michael. 2005. « Civil Society ». *Encyclopedia of Informal Education*. www.infed.org/association/civil_society.htm
- Encyclopedia of Chicago. « Great Migration ». Chicago Historical Society. <http://www.encyclopedia.chicagohistory.org/pages/545.html>
- Erickson, David J. 2006. « Community Capitalism: How Housing Advocates, the Private Sector, and Government Forged New Low-Income Housing Policy, 1968–1996 ». *Journal of Policy History* 18.2. 167-204.
- Fabricant, Michael et Robert Fischer. 2002. *Settlement Houses under Siege : the Struggle to Maintain Community Organizations in New York City*. NY: Columbia University Press.

- Fagence, Michael. 1977. *Citizen Participation in Planning*. London: Pergamon.
- Fainstein, Norman I. et Susan S. Fainstein. 1974. *Urban Political Movements : The Search for Power by Minority Groups in American Cities*. Englewood Cliffs, N.J. :Prentice-Hall.
- Fainstein, Norman I. et Susan S. Fainstein. 1982. *Urban Policy under Capitalism*. Beverley Hills: Sage Publications.
- Fainstein, Susan. 2001. *The City Builders: Property Development in New York and London, 1980-2000*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Fainstein, Susan. 2005. « Eminent Domain Benefits Developers, Not the Public », 12 décembre. www.gothamgazette.com
- Fairfield, Paul. 2008. *Why Democracy?* Albany: State University of New York Press.
- Families of September 11. www.familiesofseptember11.org (Site officiel de l'association)
- Fisher, John. Hell's Kitchen www.hellskitchen.net (site d'un militant du West Side, plus en activité)
- Fisher, John. www.tenant.net. (site internet personnel)
- Fisher, Robert, et Joseph Kling, dir. 1993. *Mobilizing the Community: Local Politics in the Era of the Global City*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Fishkin, 1997. *The Voice of the People: Public opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Fitch, Robert. 1993. *The Assassination of New York*. New York: Verso.
- Fitch Robert, 2006. *Solidarity for Sale: How Corruption Destroyed the Labor Movement and Undermined America's Promise*. New York: Public Affairs.
- Fitoussi, Jean Paul, Éloi Laurent et Joël Maurice. 2004. *Ségrégation urbaine et intégration sociale*. Paris : La Documentation française.
- Foner, Eric. 1998. *The Story of American Freedom*. New York: Norton.
- Foner. Nancy. 2000. *From Ellis Island to JFK: New York's Two Great Waves of Migration*. New Haven: Yale University Press.
- Foner, Nancy, dir. 2005. *Wounded City :The Social Impact of 9/11*. New York : Russell Sage Foundation.
- Forest City Ratner Company. www.atlanticyards.com (Site officiel du projet, 2006-2009)

Forest City Ratner Company. « Bring Basketball to Brooklyn www.bball.net (Site officiel du projet 2003-2006)

Forest City Ratner Companies. « The Brooklyn Standard »
<http://www.brooklynstandard.com/Brooklyn%20Standard%20all.pdf>

Freedman, Samuel. 2003. « Good Riddance to the School Boards ». *The New York Times*. 15 avril.

Frug, Gerald E. 2001. *City Making : Building Communities Without Building Walls*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.

Fuchs, Ester R. 1992. *Mayors and Money; Fiscal Policy in New York and Chicago*. Chicago: University of Chicago Press.

Fullilove, Mindie. 2004. *Root Shock : How Tearing up City Neighborhoods Hurts America, and What We Can Do About It*. New York : Balantine Books.

Fung, Archon, et Erik Olin Wright, dir. 2003. *Deepening Democracy*. New York : Verso.

Furman Center for Real Estate and Urban policy. 2002. *State of New York City's Housing and Neighborhoods 2002*. http://www.law.nyu.edu/realestatecenter/SOC_intro.htm

Gaudin, Jean-Pierre. 2007. *La Démocratie participative*. Paris : Armand Colin.

Gaxie, Daniel. 1978. *Le Cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*. Paris : Seuil.

Gittell, Marilyn. 1980. *Limits to Citizen Participation: the Decline of Community Organizations*. Beverley Hills: Sage.

Godbout, Jacques. 1983. *La Participation contre la démocratie*. Montréal : Editions St Martin.

Godbout, Jacques. 1991. *La Participation politique : leçons des dernières décennies*. Québec : Institut Québécois de recherche sur la culture.

Goebel, Thomas. 2002. *A Government by the People : Direct Democracy in America, 1890-1940*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Goldberg, Arielle. 2006. *In search of the public good : agenda setting and policy formulation for post-9/11 New York City*. Doctoral dissertation. City University of New York.

- Goldberger, Paul. 2004. *Up from Zero : Politics, Architecture, and the Rebuilding of Ground Zero*. New York : Random House.
- Gonzalez, Juan. 2004. « Doctoroff Tied to West Side Deal ». *New York Daily News*. 15 mars
- Good Jobs New York. 2002. « An Analysis of the “Job Creation and Worker Assistance Act of 2002” Private Activity Bonds An Opportunity for Public Input? ». http://www.goodjobsny.org/pdf/rwatch_3.PDF
- Good Jobs New York, 2004. « The LMDC: They’re in the Money; We’re in the Dark: A Review of the LMDC’s use of 9/11 Funds ». Août. www.goodjobsny.org/pdf/LMDC_report.pdf
- Goode, Judith et Edwin Eames. 1996. « An Anthropological Critique of the Culture of Poverty ». Dans G. Gmelch et W. Zenner. *Urban Life*. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.
- Gray, Christopher, 1989. « Is it Time to Redevelop Park Avenue Again? ». *The New York Times*. 14 mai.
- Gray, Christopher. 2001. « Streetscapes/“The Destruction of Penn Station”; A 1960s Protest That Tried to Save a Piece of the Past ». *The New York Times*. 20 mai.
- Greenstone, David and Paul Peterson. 1973. *Race and Authority in Urban Politics: Community Participation and the War on Poverty*. New York: Russel Sage Foundation.
- Greenstone, David et Paul Peterson 1977. « Racial Change and Citizen Participation: the Mobilization of Low-Income Communities through Community Action ». in Haveman, Robert, dir.. *A Decade of Federal Anti-poverty Programs: Achievements, Failures and Lessons*. New York: Academic Press.
- Greenwell, Kirkley. n.d. « History of Hell’s Kitchen Neighborhood ». www.hknanyc.org/hood.html
- Gregory, Steven. 1998. *Black Corona : Race and the Politics of Place in an Urban Community* Princeton NJ, Princeton University Press.
- Gret, Marion et Yves Sintomer. 2002. *Porto Alegre : l’espoir d’une autre démocratie*. Paris : La Découverte.

- Grofman, Bernard. 1993. *Information, participation, and choice : an economic theory of democracy in perspective*. University of Michigan press.
- Gross, Courtney. 2008. « City Council Approves Term Limit extension ». 24 octobre. www.gothamgazette.com
- Gross, Julian, Greg Leroy et Madeline Janis-Aparicio. 2005. *Community Benefits Agreements: Making Development Projects Accountable*. Good Jobs First and the California Partnership for Working Families. www.californiapartnership.org/downloads/CBA%20Handbook%202005%20final.pdf
- Group of Thirty-Five. 2001. « Preparing for the Future : A Commercial Strategy for New York City ». <http://urban.nyu.edu/g35/preamble.html>
- Gutis, Philip S. 1986. « Community Boards Gaining Power: 59 Local Bodies Reshaping their Neighborhoods ». *The New York Times*. 21 septembre.
- Gwertzman, Michael. 1997. « Keeping the Kitchen in Clinton : Community Efforts to Resist Gentrification ». Mémoire de Master. Columbia University. www.hellskitchen.net
- Habermas, Jurgen. 1997 (1992). *Droit et démocratie : entre Faits et Normes*. Paris Gallimard.
- Hagan, Joe. 2006. « The Memorial Fiasco ». *New York Magazine*. Mai.
- Haghighat, Chapour. 1994. *L'Amérique urbaine et l'exclusion sociale*. Paris : PUF.
- Halpern, Robert. 1995. *Rebuilding the Inner City: a History of Neighborhood Initiatives to Address Poverty in the United States*. NYC: Columbia University Press.
- Hammett, Kingsley. 2004. « Free Lunch on Flatbush Avenue ». *Designer/Builder*. Mai/juin.
- Harcourt, Bernard. 2006 (2001). *L'illusion de l'ordre: Incivilités et violences urbaines: tolérance zéro?* Éditions Descartes.
- Harris, Fred et Roger Wilkins, dir. 1988. *Quiet Riots: Race and Poverty in the United States. The Kerner Report, Twenty Years After*. Westminster (MD): Pantheon Books.
- Harvey, David. 1985. *The Urbanization of Capital*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hatch, Brian « New York Games ».. www.newyorkgames.org (Blog d'un ancien organisateur des jeux de Salt Lake City au sujet de la candidature olympique de New York)

- Hays, Elizabeth. 2006. « Senate OKs \$33 million for Nets Arena ». *New York Daily News*. 12 avril.
- Hevesi, Dennis. 2003. « Chinatown Journey : From Protesters to Developers ». *New York Times*. 12 janvier.
- Helfgot, Joseph. 1974. « Professional Reform Organizations and the Symbolic Representation of the Poor ». *American Sociological Review*. Vol 39. Août. p. 475-91.
- Hell's Kitchen Hudson Yards Alliance. www.hkhyalliance.org (Site officiel de l'Association)
- Hell's Kitchen Neighborhood Association. <http://home.earthlink.net/~hkna/> (Site officiel de l'association)
- Hibbing, John R. et Elizabeth Theiss-Morse. 2002. *Stealth Democracy*. Cambridge University Press.
- Hicks, Jonathan. 2005. « Clouds aside, Legislators Carry on with their Campaigns ». *The New York Times*. 22 août.
- Hill, Isabel. 2007. *Brooklyn Matters*. Harriman NY: Building History Productions.
www.brooklynmatters.com
- Housing Here And Now. www.housinghereandnow.org (Site officiel de l'association.)
- Hunter, Floyd. 1969 (1953). *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hudson Yards Coalition. www.hudsonyardscoalition.org (Site de promotion du projet du West Side, animé par l'équipe municipalité).
- Imagine New York. www.imagineny.org (Site officiel de l'initiative de la Municipal Arts Society)
- Imagine New York. 2002. « Imagine New York: the People's visions ». 10 juin.
www.imagineny.org
- Isola, Frank et Mitch Lawrence. 2008 « Bruce Ratner explored Nets Sale » *NewYork Daily News*. octobre.
- Jacobs, Jane. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Jacobs, Karrie. 2004. « Demolition Man. » *New York Magazine*. 26 avril.

- Jackson, Kenneth T. et John B. Mambeck, dir. 1998. *The Neighborhoods of Brooklyn*. New Haven: Yale University Press.
- Jackson, Thomas. 1993. « The State, the mouvement, and the urban poor », in Katz, Michael, dir. *The Underclass Debate*. Princeton University Press.
- Jaquier, Claude. 1993. *Les quartiers américains, rêve et cauchemar : le développement communautaire et la revitalisation des quartiers aux Etats-Unis*. Paris : L'Harmattan.
- Jefferson Center. www.jefferson-center.org (Site de l'institut universitaire fondé par Ned Crosby, inventeur du jury citoyen)
- Jonnes, Jill. 2002. *South Bronx Rising: the Rise, Fall, and Resurrection of an American City*. New York: Fordham University Press.
- Jones-Correa, Michael. 1998. *Between Two Nations: Immigrants, citizenship and Politics in New York City*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Julliard, Jacques. 2009. *La Reine du monde: essai sur la démocratie d'opinion*. Flammarion.
- Katznelson, Ira. 1981. *City Trenches : Urban Politics and the Patterning of Class in the United states*. New York : Pantheon.
- Kiefer, Peter. 2008. « City's tallest Residential Tower Planned for Church Street ». *The New York Sun*. 30 janvier.
- Kim, Jung et Gustav Peebles. 2004. « Estimated Fiscal Impact of Forest City Ratner's Brooklyn Arena and 17 High Rise Development ». 21 juin.
- Kolben, Deborah. 2004a. « Coucil Fouls Out. ». *The Brooklyn Paper*. 8 mai.
- Kolben, Deborah. 2004b. « Union Workers and ACORN Rally for Jobs, Housing and Hoops ». *The Brooklyn Paper*. 19 juin.
- Kolben, Deborah. 2005. « Ratner Touts Gains to Nabe ». *The Brooklyn Paper*. 28 juin.
- Kornbluh, Mark Lawrence. 2000. *Why Americans Stopped Voting: the Decline of Participatory Democracy and the Emergence of Modern American Politics*. New York: New York University Press.
- Kornfeld, Robert, Jr. 2004. « Preservation has improved the W.T.C. Development Plan ». *Downtown Express*. 31 décembre.
- Kovac, Nik. 2004a. « Marshall Plan. » *Brooklyn Downtown Star*. 30 septembre.

- Kovac, Nik. 2004b. « Interview with James Caldwell ». 12 octobre. Non publié.
- Kovac, Nik. 2004c. « Interview with Darnell Canada ». 19 octobre. Non publié.
- Kovac, Nik. 2004d. « DBLC Boycott. » *Brooklyn Downtown Star*. 26 novembre.
- Kovac, Nik. 2005. « Brooklyn's Alphabet Soup: one letter at a time. » *Brooklyn Downtown Star*. 29 mai.
- Kramer, Daniel C. 1972. *Participatory Democracy : Developing Ideals of the Political Left*, Cambridge, Mass. : Schenkman Publishing.
- Kuntzman, Gersh. 2007. « Ratner's Lobby Hobby: Bruce Spent Big in Albany last Year ». *The Brooklyn Paper*. 23 mars.
- Kweit, Mary Grisez et Robert W. Kweit. 1981. *Implementing Citizen Participation in a Bureaucratic Society: a Contingency approach*. New York: Praeger.
- Labor Community Advocacy Network to Rebuild New York. 2003. « Revitalize New York By Putting People to Work: A Jobs-Based Strategy for Economic Diversification and High-Road Growth ». http://www.fiscalspolicy.org/LCAN_JobsProposal_2003.pdf
- Lankevich, George J. 1998. *American Metropolis: a History of New York City*. New York: New York University Press.
- La Rocco, Barbara, et Zhennya Slootskin. 2004. *A Maritime History of New York*. Brooklyn, New York: Going Coastal.
- Lascoumes, Pierre. 1996. « Rendre gouvernable, de la traduction au transcodage, l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique ». *La gouvernabilité*. CURAPP / PUF.
- Lawson, Ronald et Marc Naison, dir. 1986. *The Tenant Movement in New York City: 1904-1984*. Rutgers University Press. <http://www.tenant.net/Community/history/hist-toc.html>
- Le Galès, Patrick. 2003. *Le Retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Leibovich-Dar, Sara, n.d. « Up in Smoke ». *Haaretz*.
<http://www.haaretz.com/hasen/pages/ShArt.jhtml?itemNo=97338&contrassID=3&subContrassID=0&sbSubContrassID=0>

- Lennon, David. 2004. « 802 Joins Hudson Yards' Coalition: President's report ». *Allegro*. Juillet.
- Lobel, Sheldon. 1995. « Overview of the Lower Manhattan Revitalization Program offered ». *Real Estate Weekly*.
- Logan, John, et Harvey Molotch. 1987. *Urban Fortunes: the political economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Logan, John et Gordana Rabrenovic. 9/1990. « Neighborhood associations : their issues, their allies and their opponents ». *Urban Affairs Quarterly* vol 26, n°1, p. 68-94.
- Lombino, David. 2005. « Silverstein Faces Competition for Liberty Bonds ». *The New York Sun*. 9 décembre.
- Lombino, David. 2006a. « Mayor accused of 'soviet-style' tactics ». *The New York Sun*. 10 février.
- Lombino, David. 2006b. « Shift in Atlantic Yards Financials Puts Pressure on Silver To Delay ». *The New York Sun*. 19 décembre.
- Lower Manhattan Development Corporation. www.renewnyc.org (Site officiel de l'agence d'État.)
- Lower Manhattan Development Corporation. 2002. « Principles and Preliminary Blueprint for the Future of Lower Manhattan ». Avril. www.renewnyc.com
- Lueck, Thomas. 2006. « Crowd Gathers to Protest Size of Atlantic Yards Plan ». *The New York Times*.
- Lupika, Mike. 2004. « Arena Foes Smell a Ratner ». *New York Daily News*. 26 juin
- McCrory, John. 1999. « Gentrification in Brooklyn : The Case of Park Slope ». www.johnmccrory.com/articles/article.asp?this=138
- McDowall. 2006. *An Illustrated History of Britain*. Longman Publishing.
- McGeehan, Patrick. 2006. « Top Executives Return Offices to Manhattan ». *The New York Times*. 3 juillet.
- Mc Kinley, James C. Jr. 2002. « Big Pataki Donors Include Real Estate Developers. » *New York Times*. 17 janvier.
- Manhattan Community Board 1. www.cb1.org/ (Site officiel du *community board*)

- Manhattan Community Board 4. www.manhattancb4.org/ (Site officiel du *community board*)
- Manhattan Community Board 4. 2004a. « Hudson Yards Plan and Related Land Use (ULURP) Applications; Comments and Recommendations ». Août.
www.manhattancb4.org/agendas/2004_08/1%20HY%20ULURP%20Response%20final.pdf
- Manhattan Community Board 4. 2004b. « Response to the Hudson Yards Draft Environmental Impact Statement ». Octobre.
<http://www.manhattancb4.org/HKHY/docs/HY%20DGEIS%20comments.pdf>
- Manin, Bernard. 1995. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Calmann-Lévy.
- Mansbridge, Jane. 1983. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Markowitz, Michael. 2002. « NJ vs. NYC ». 5 août. www.gothamgazette.com
- Marwell, Nicole, P. 2007. *Bargaining for Brooklyn : Community organizations in the Entrepreneurial City*. Chicago : University of Chicago Press.
- Masbouni, Ariella, dir. 2002. *Projets urbains en France*. Paris : Le Moniteur.
- Massey, Douglas S. et Nancy A. Denton. 1993. *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Maull, Samuel. 2005. « Judge Throws out Lawsuit over Stadium ». *New York Daily News*. 2 juin.
- Maurin, Éric 2004. *Le Ghetto français*. Paris : Seuil.
- Mead, Rebecca. 2005. « Mr. Brooklyn ». *The New Yorker*. 25 Avril.
- Mele, Christopher. 2000. *Selling the Lower East Side : Culture, Resistance and Real Estate in New York, 1880-2000*. University of Minnesota Press.
- Merrifield, Andy. 2002. *Dialectical Urbanism: Social Struggles in the Capitalist City*. New York : Monthly Review Press.
- Miller, James. 1987. *Democracy is in the Streets : From Port Huron to the Siege of Chicago*. New York : Simon and Schuster.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Mollenkopf, John. 1983. *The Contested City*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Mollenkopf, John et Manuel Castells, dir. 1991. *Dual City: Restructuring New York*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mollenkopf, John, dir. 2005. *Contentious City : The Politics of Recovery in New York City*. New York : Russell Sage Foundation.
- Molotch, Harvey. 1976. « The City as Growth Machine ». *The American Journal of Sociology*. n° 82.
- Moynihan, Daniel P. 1969. *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*. New York: Free Press.
- Morris, Aldon. 1986. *The Origins of the Civil Rights Movement*. Free Press.
- Moss, Mitchell L. 1994. *Made in New York: the future of manufacturing in the city of New York*. New York, New York City: Taub Urban Research Center, Robert F. Wagner Graduate School of Public Service.
- Muller, Michel. 2002. « L'Histoire de l'irruption du mouvement altermondialiste ». *L'Humanité*. 2 février.
- Mumford, Lewis. 1998. *Sidewalk Critic*. Princeton, N.J.: Princeton Architectural Press.
- Municipal Arts Society Planning Center. 2001. « Making it in New York: the Manufacturing Land Use and Zoning Initiative ». www.mas.org/PlanningCenter/PlanCenterPublications.cfm?ContID=120
- Municipal Arts Society Planning Center. 2005. « Livable Neighborhoods for a Livable City: Policy recommendations to strengthen Community Based Planning in New York City ». www.mas.org
- Murphy, Jarrett. 2005. « Stadium Fiasco ». *The Village Voice*. 14 juin.
- Nagourney, Adam. 2005. « Pataki will test '08 Winds in Iowa ». *The New York Times*. 15 juillet.
- Neveu, Catherine, dir. 2007. *Cultures et pratiques participatives : perspectives comparatives*. Paris : L'Harmattan.
- Newman, Andy. 2006. « Raucous Meeting on Atlantic Yards Hints at Hardening Stances ». *The New York Times*. 24 août.
- Newman, Andy. 2007. « Project Foes Shown Door in Brooklyn ». *The New York Times*. 23 mai.

New York City Department of City Planning. www.nyc.gov/html/dcp/home.html (Site officiel de l'Agence municipale)

New York City Department of City Planning. n.d. « Total and Foreign-born Population New York City, 1790 – 2000. ». http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/census/1790-2000_nyc_total_foreign_birth.pdf

New York City Department of City Planning. 2004a. « Downtown Brooklyn Rezoning ». <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/dwnbklyn2/dwnbklynintro1.shtml>

New York City Department of City Planning. 2004b. « Hudson Yards Plan ». <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/hyards/hymain.html>

New York City Independent Budget Office. 1996. « The Independent Budget Office: Enhancing Official and Public Understanding of the Budget ». <http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/may9601.html>

New York City Independent Budget Office. 2004a. « The City's use of Battery Park City Authority Funds ». 26 mai. <http://www.ibo.nyc.ny.us>

New York City Independent Budget Office. 2004b. « West Side Stadium: Touchdown for the City? ». 1er juillet. <http://www.ibo.nyc.ny.us>

New York City Independent Budget Office. 2004c. « Supply and Demand: City and Space May be Planning Too Much Office Space ». août. <http://www.ibo.nyc.ny.us>

New York City Landmarks Preservation Commission. www.nyc.gov/html/lpc/ (Site officiel de l'agence municipale).

New York Daily News. 2006. « 9/11 Lead Tests Covered Up ». 25 août.

New York Industrial Retention Network. 2001. « The Garment District: Still in Fashion ». www.nyirn.org

New York Jets. “New York Convention Corridor.” www.nyconventioncorridor.org (Site de promotion du projet du West Side (plus actif).

New York Lawyers for the Public Interest. Nd. « Nos Quedamos ». http://www.nylpi.org/area_4_history_nosquedamos.html

New York New Visions. 2002. « Principles for the Rebuilding of Lower Manhattan ». Février. <http://nynv.aiga.org>.

- New York Public Interest Research Group. 2000. « The big Apple's Big Spenders. »
www.nypig.org/spenders/default.html
- New York State Division of Housing and Community Renewal. « Mitchell-Lama Program ».
<http://www.dhcr.state.ny.us/programs/mitchell-lama/index.htm>
- New York State Empire State Development Corporation. 2004. « Hudson Yards
 Environmental Impact Statement ».
http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/hyards/hy_chap5_t_fgeis_final.pdf
- New York State Empire State Development Corporation. 2006. « Atlantic Yards
 Environmental Impact Statement ».
<http://www.empire.state.ny.us/pdf/AtlanticYards/FEIS/Volume1/>
- New York State Office of the State Comptroller Alan G. Hevesi. 2004. « Public Authority
 Reform: Reining in New York's Secret Government ». Février. www.nysl.nysed.gov
- Ngai, Amy. 2006. « Instant Incumbents ». Mars. www.gothamgazette.com
- Nobel, Philip. 2004. *Sixteen Acres: Architecture and the Outrageous Struggle for the Future
 of Ground Zero*. New York: Metropolitan.
- No Land Grab. www.nolandgrab.org (Site animée par une adversaire du projet d'Atlantic
 Yards)
- Norden, Lawrence, David E. Pozen et Bethany L. Foster. 2006. « Unfinished Business: New
 York State Legislative Reform. 2006 Update. ». octobre. www.brennancenter.org
- Norris, Pippa. 2004. « The Evolution of Political Campaigns: Eroding Political
 Engagement? »
<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Acrobat/Otago%20The%20Evolution%20of%20Election%20Campaigns.pdf>
- Norton, Mary Beth, David M. Katzman et al. 1996. *A people and a Nation: a History of the
 United States; brief edition*. Houghton Mifflin.
- No Stadium. <http://nostadium.homestead.com> (premier site créé par les opposants au projet;
 plus en activité)
- Novak, Suzanne et Seema Shah. 7/2006. « Paper Thin : the Flimsy Facade of Campaign
 Finance Laws in New York. » www.brennancenter.org

- Nylen, William R. 2003. *Participatory Democracy versus Elitist Democracy : Lessons from Brazil*. New York : Palgrave Macmillan.
- Oberti, Marco et Edmond Préteceille. 2004. « Les Classes Moyennes et la ségrégation urbaine ». *Education et Sociétés* n°14. p. 135-153.
- O'Connell, Brian. 1999. *Civil Society: the Underpinnings of American Democracy*. Hanover NH: Tufts University/UP of New England.
- O'Connor, Anahad. 2008. « Judge dismisses Lawsuit Seeking to Block Atlantic Yards ». *The New York Times*. 12 janvier.
- Oder, Norman. « Atlantic Yards Report ». <http://atlanticyardsreport.blogspot.com> (Blog d'un journaliste au sujet du projet d'Atlantic Yards).
- Oder, Norman. « The New York Times and Forest City Ratner's Atlantic Yards High Rises and Low Standards ; A Pattern of Inadequate, Misleading, Mostly Uncritical Coverage ». septembre. <http://www.dddb.net/documents/times/TimesReport.pdf>
- O'Donnell, Michelle. 2005. « 9/11 Families to Sue over Remains ». *The New York Times*. 17 août.
- Office of the Mayor, 2005 « Mayor Michael R. Bloomberg, Forest City Ratner CEO and President Bruce Ratner and Civic Leaders Sign Community Benefits agreement ». Press Release 248-05. www.nyc.gov
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Orwin, Clifford. 2008. « The Social Contract ». *The Globe and Mail*. 27 septembre.
- Owens, Major. 1991. Speech to the House of Representatives.
<http://www.house.gov/owens/rap122000.htm>
- Paquot, Thierry. 2008. *La Folie des hauteurs: Pourquoi s'obstiner à construire des tours ?* Bourin éditeur.
- Paquot, Thierry, Michel Lussaut et Sophie Body-Gendrot. 2000. *La ville et l'urbain : l'état des savoirs*. Paris : La Découverte.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patterson, Thomas, E. 2002. *The Vanishing Voter : Public involvement in an Age of Uncertainty*. New York : Knopf.

- Pecorella, Robert. 1994. *Community Power in a Post Reform City: Politics in New York City*. Amonk, NY: M. E. Sharpe.
- Peterson, Paul. 1981. *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Picture the Homeless. www.picturethehomeless.org (site officiel de l'association)
- Pioline, Jean-François. 1998. *La Métamorphose de l'État et la démocratie participative*. Thèse de doctorat. Université Paris 10.
- Piven, Frances Fox et Richard A. Cloward. 1971 *Regulating the Poor*. New York: Pantheon.
- Piven, Frances Fox et Richard A. Cloward. 1979. *Poor People's Movements: Why They Succeed, How They Fail*. New York: Vintage.
- Piven, Frances Fox et Richard A. Cloward. 1988. *Why Americans don't Vote*. New York: Pantheon Books.
- Piven, Frances Fox et Richard A. Cloward. 2000. *Why Americans Still don't Vote, and Why Politicians Want it that Way*. Boston: Beacon Press.
- Plan, Urbanisme, Construction, Architecture (PUCA). 2004. Atelier « les services dans la ville ». Non publié. Paris, 21 octobre.
- Plunz, Richard. 1990. *A History of Housing in New York City*. Columbia UP
- Polsby, Nelson W. 1963. *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Pogrebin. 2004. « The Incredible Shrinking Daniel Libeskind ». *The New York Times*. 20 juin.
- Powell, Michael. 2007. « A Condo Tower Grows In Brooklyn ». *The Washington Post*. 21 février.
- Pratt Institute Center for Community and Environmental Development. 2005a. « Slam Dunk Or Air Ball : A Preliminary Planning Analysis of the Brooklyn Atlantic Yards Project ». www.picced.org/pubs/bay-report.pdf
- Pratt Institute Center for Community and Environmental and Development. 2005b. « Why Job-killing Rezoning Don't Make Sense: a Response to the Manhattan Institute ». www.picced.org
- Pristin, Terry. 2006. « Developers Can't Imagine a World Without Eminent Domain. » *The New York Times*. 18 janvier.

- Public Campaign Action Fund. www.publiccampaign.org (Site d'une association de promotion de réformes électorales)
- Purnick, Joyce. 2007. « Silver Wields Power by Keeping Albany Guessing ». *The New York Times*. 20 juin.
- Putnam, Robert. 1995. « Bowling Alone: America's Declining Social Capital ». *Journal of Democracy*. 6.1. janvier.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: the collapse and revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rabrenovic, Gordana. Nd. « How Residents Mobilize in a low-income neighborhood : their continuous struggle for a livable community ». np.
- Rawls, John. 1999 (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard / Belknap Press
- Rebuild Downtown Our Town. 2004. « Position Paper on Neighborhoods and Housing : Lower Manhattan – a Mixed Income Community ». 14 avril.
www.gothamgazette.com/rebuilding_nyc/rdothousing.pdf
- Regional Plan Association. 2004a. « The Far West Side and The Region's Future Development Needs ». Février. www.rpa.org
- Regional Plan Association. 2004b. « The Far West Side: Transportation Needs and Impacts ». mars. www.rpa.org
- Regional Plan Association. 2004c. « The Far West Side: An Urban Design Analysis ». avril.
www.rpa.org
- Regional Plan Association. 2004d. « Fulfilling the Promise of Manhattan's Far West Side: A Regional Plan Association Position Paper ». Mai. www.rpa.org
- Regional Plan Association. 2006. « Atlantic Yards Statement ». 22 août. www.rpa.org
- Reichl, Alexander J. 1999. *Reconstructing Times Square : politics and culture in urban development*. Lawrence : University Press of Kansas.
- Reitano, Joanne. 2006. *The Restless City. A Short History of New York from Colonial Times to the Present*. New York : Routledge.
- Riot-Sarcey, Dominique, Dir. 1995. *Démocratie et Représentation*. Paris: Kimé.

- Robbins, Tom. 2006. « Labor's love lost: City's Top Union Official said to have Feathered His Nest » *The Village Voice*. 7 mars.
- Robbins, Tom. 2007. « The Magician's Nephew » *The Village Voice*. 13 février.
- Roberts, Sam. 2009. « Parent Voting for School Councils are moving online ». *The New York Times*. 14 mars.
- Rooney, Jim. 1995. *Organizing the South Bronx*. Albany: State university of New York Press.
- Rosanvallon, Pierre. 1998. *Le peuple introuvable : Histoire de la représentation démocratique en France*. Gallimard.
- Rosanvallon, Pierre. 2006a. *La Contre Démocratie*. Paris : Seuil.
- Rosanvallon, Pierre. 2008. *La Légitimité démocratique : Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris : Seuil.
- Rossi, Peter et Robert Dentler 1961: *The Politics of Urban Renewal*. New York: The Free Press of Glencoe.
- Rosenblum, Nancy L. 1998. *Membership and Morals : the Personal Uses of Pluralism in America*. Princeton : Princeton University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques. 2008 (1762). *Du contrat social ou Principes du droit politique*. Edited by Sálvio M. Soares. MetaLibri. v1.0p. <http://metalibri.wikidot.com/title:du-contrat-social>
- Roy, Yancey. 2007. « 2006 Lobbying Breaks Record, tripled since '96 ». *Ithaca Journal*. 9 mars.
- Saegert, Susan. 1978. « The Personal and social Consequences of High density Environments », in A. Baum & Y. Epstein dir. *Human Responses to Crowding*. Hillside, NJ: Erlbaum Associates.
- Saegert, Susan, J. Phillip Thompson, et Mark R. Warren, dir. 2001. *Social Capital and Poor Communities*, New York: Russell Sage Foundation.
- Sandel, Michael J. 1996. *Democracy's Discontents : America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge : Belknap Harvard.
- Sanders, Heywood. 2002. « Convention Myths and Markets: A Critical Review of Convention Center Feasibility Studies ». *Economic Development Quarterly*. 16(3):195-210.

- Sanoff, Henry. 1999. *Community Participation Methods in Design and Planning*. New York : John Wiley and Sons.
- Sargent, Greg, 2005. « The Incredibly Bold, Audaciously Cheesy, Jaw-Droppingly Vegasified, Billion-Dollar Glam-Rock Makeover of Coney Island ». *New York Magazine*. 26 septembre.
- Sassen, Saskia. 2001 (1991). *The Global City : New York, London, Tokyo*. Princeton : Princeton University Press.
- Sassen, Saskia. 2006. « Urban Power: How World Cities Change ». *Newsweek* 3-10 juillet.
- Saul, Michael. 2005. « Jets Gotta Bring Green ». *New York Daily News*. 21 janvier.
- Savitch, H. V. et Paul Kantor. 2002. *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Sayre, Wallace, et Kaufman. 1965 (1960). *Governing New York City*. New York : Norton.
- Schain Martin. 2008. *The Politics of Immigration in France, Britain and the United States*. New York : Palgrave-Macmillan.
- Schill, Michael. 1999. *Housing and Community Development in New York City: Facing the Future*. Albany: State University of New York Press.
- Schlesinger, Arthur Jr.. 1973. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin.
- Schudson, Michael. 1998. *The Good Citizen : a History of American Civic Life*. NY : Martin Kessler Books.
- Schuerman, Matthew. 2005a. « The Return of Metrotech. » *City Limits*. janvier/février.
- Schuerman, Matthew. 2005b. « Dark Horse Brooklyn Bidder No Rookie in New York Real Estate. » *The New York Observer*. 31 juillet.
- Schuerman, Matthew. 2007a. « Markowitz to Purge Community Board 6 ». *The New York Observer*. 18 mai.
- Schuerman, Matthew. 2007b. « Christine Quinn, Real Estate Insider ». *The New York Observer*. 23 juillet.
- Schuerman, Matthew. 2007c. « A New Affluent Downtown Brooklyn. » *The New York Observer*. 24 juillet.

- Schuerman, Matthew. 2007c. « Dreams of Brooklyn Central District Dashed. » *The New York Observer*. 1er novembre.
- Schuerman, Matthew. 2009. « What Ever Happened to Atlantic Yards ». *New York* 1. 22 janvier.
- Schumpeter, Joseph. 1962. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper.
- Schwartz, Joel. 1993. *The New York approach : Robert Moses, urban liberals, and redevelopment of the inner city*. Columbus : Ohio State University Press.
- Scott-Melnyk, Stephanie Diane. 2000. *Neighborhood Participation in Boerum Hill, Brooklyn*. Thèse de doctorat : City University of New York.
- Sierra Club. 2006. « Harmful Legacy of Pollution and Deception at Ground Zero ». www.sierraclub.org
- Silver, Sheldon. 2005. « Remarks regarding the PABC decision on the West Side Stadium ». <http://www.onnyturf.com/wiki/index.php?page=Sheldon+Silver+Remarks+Re%3A+N+o+Vote+On+Stadium>
- Silverstein Properties. www.wtc.com. (Site de promotion du projet de Ground Zero)
- Sintomer, Yves. 2007. *Le Pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*. Paris : La Découverte.
- Sintomer, Yves. 2008. « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? » *Raisons Politiques*. 2008/3 n° 31.
- Sites, William. 2003. *Remaking New York : primitive globalization and the politics of urban community*. Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Skocpol, Theda et Morris Fiorina dir. 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Brookings Institution Press.
- Slatin, Peter. 2005. « Yard Fight. » *The Slatin Report*. 8 juillet.
- Sloan, Alan K. 1974. *Citizen participation in transportation planning : the Boston experience*. Ballinger.
- Smith, Adam. 2007 (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edited by Sálvio M. Soares. MetaLibri, 2007, v.1.0p.
- Smith, Chris. 2006. « Mr. Ratner's Neighborhood. » *New York Magazine*. 7 août.

- Smith, Graham. 2005. « Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from around the World ». www.powerinquiry.org
- Smith, Neil. 1996. *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*. New York : Routledge.
- Smith, Steven R. et Michael Lipsky. 1993. *Nonprofits for Hire: the Welfare State in the Age of Contracting*. Cambridge : Harvard University Press.
- Spano, Shawn. 2001. *Public Dialogue and Participatory Democracy : The Cupertino Community Project*. Cresskill, N.J. : Hampton Press.
- Starr, Roger. 1985. *The Rise and Fall of New York City*. New York: Basic Books.
- Steiker, Valérie et Chris Knutsen, dir. 2008. *Brooklyn Was Mine*. Riverside Books.
- Steinhauer, Jennifer. 2005. « Requiem for a Stadium: overtures that came too late. » *The New York Times*. 8 juin.
- Steven L. Newman Institute, Baruch College, City University of New York. « The Flip : An Alternative Vision for Hell's Kitchen. » <http://zicklin.baruch.cuny.edu/newman/exhibitions/flip>.
- Stone, Clarence N. et Heywood T. Sanders, dir. 1987. *The Politics of Urban Development*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stringer, Scott. 2005. « Elevating Citizen Government : A Blueprint to reform and Empower Manhattan's Community Boards ». juin. www.stringer2005.com
- Sustainable Communities Network. 1996. « Urban Renewal in Melrose Commons, South Bronx ». http://www.sustainable.org/casestudies/newyork/NY_index.html
- Team Twin Towers. www.teamtwintowers.org (Site officiel de l'association).
- Tenants and Neighbors. 2003. Policopié sur les effets de la loi Luxury Decontrol, distribué dans le cadre d'un atelier du Forum social de New York, janvier 2003.
- Thabit, Walter. 2003. *How East New York Became A Ghetto*. New York: New York University Press.
- Thomas, Olivier. 2003. « Gouvernement des villes et démocratie participative : quelles antinomies ? » *Pouvoirs* n° 104, p. 145-158
- Tocqueville, Alexis, 1986 (1835-1840). *De la démocratie en Amérique*. Gallimard.

- Topousis, Tom. 2005. « WTC Center's Change Bids for Museum Peace ». *The New York Post*. 7 juillet.
- Tuckness, Alex. 2008. « Locke's Political Philosophy ». *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition)*, Edward N. Zalta (dir.).
<http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/locke-political/>.
- Turner, Scot, « Fans For Fair Play ». www.fansforfairplay.com (site personnel d'un opposant au projet d'Atlantic yards)
- Twin Tower Alliance. « Twin Towers II : America's Plan ». www.wtc2011.com (site internet présentant un plan alternatif pour Ground Zero)
- Urbanisme. 2006. « Dossier : New York Chantiers ». n°350. Septembre-octobre.
- US Drug Enforcement Administration. Nd. « DEA History ».
<http://www.usdoj.gov/dea/pubs/history/1985-1990.html>
- Venturini, Lorenzo. 2004. « Urbanistica e Comunità : Politiche e piani per la rigenerazione urbana a New York ». Thèse de Doctorat. Rome : Università Degli Studi Roma Tre.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Vilmain Thierry. 1999. *L'Aménagement urbain en France : une approche systémique*. Lyon : CERTU.
- Warren, Mark R. 2001. *Dry Bones Rattling: Community Building to Revitalize American Democracy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Wattenberg, Martin P. 2002. *Where Have All the Voters Gone*. Cambridge Mass. : Harvard University Press.
- Weintrob, Ed. 2004. « Support Progress—Reject the Downtown Plan » *The Brooklyn Paper*. 1er mai.
- Wenar, Leif. 2008. « John Rawls ». *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition)*. Edward N. Zalta (dir.).
<http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/rawls/>.
- WestSideStadium.org. www.westsidestadium.org (Site animé par des habitants du West Side partisans du projet de stade.)

- Willis, Beverly. "Rebuild Downtown Our Town". www.architect.org (Archive du site officiel de l'association).
- Wilson, Fred. 2009. « John Stuart Mill ». *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2009 Edition)*, Edward N. Zalta (dir.).
<<http://plato.stanford.edu/archives/spr2009/entries/mill/>>.
- Wilson, William Julius. 1987. *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wisloski, Jess. 2004a. « Borough President Invites Chosen Few to Draft Agreement. » *The Brooklyn Papers*. 2 octobre.
- Wisloski, Jess. 2004b. « Charge CB6 Chair Armer with Conflict of Interest. » *The Brooklyn Papers*. 27 novembre.
- Wisloski, Jess. 2004c. « Lots of Shouting, Little Info at CB2 Meet. » *The Brooklyn Papers*. 4 décembre.
- Wisloski, Jess. 2005a. « \$24 M arena Jackpot ». *The Brooklyn Paper*. 9 avril.
- Wisloski, Jess. 2005b. « Dumped by Beep, member is back ». *The Brooklyn Paper*. 18 juin
- Woolley, John et Gerhard Peters. « The American Presidency Project ». www.presidency.ucsb.edu/data/turnout.php (Site universitaire sur les présidents américains)
- Yardley, William. 2005. « Eminent Domain Project at a Standstill Despite Ruling ». *The New York Times*. 21 novembre.
- Young, Dennis R., Robert M. Hollister et Virginia A. Hodgkinson dir. 1993. *Governing, Leading, and Managing Nonprofit Organizations*. San Francisco: Joey-Bass.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. New York : Oxford.
- Zilbertin, Olivier. 2005. « Pour obtenir les JO 2012, New York met en avant sa vocation cosmopolite ». *Le Monde*. 24 février.
- Zimbalist, Andrew. 2004. « Estimated Fiscal Impact of the Atlantic Yards Project on the New York City and New York State Treasuries ». www.dddb.net
- Zimmer, Amy. 2006. « Nets arena plan back in court as appeals heard ». *Metro*. 26 mars.

- Zimmerman, Joseph F. 1986. *Participatory Democracy: Populism Revived*. New York: Praeger.
- Zinn, Howard. 1999 (1980). *A People's History of the United States*. New York: Harper Collins.
- Zittel, Thomas et Dieter Fuchs, dir. 2007. *Participatory democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* Abingdon (Oxon, UK) Routledge.
- Zukin, Cliff et al. 2006. *A New Engagement? Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. Oxford.

RESUMÉ en français

Face aux limites de la démocratie représentative, quel est l'apport des mobilisations de citoyens ? Les procédures de participation institutionnalisées jouent-elles un rôle positif ? Après avoir posé le cadre normatif du débat sur la démocratie participative, cette thèse se penche sur le rôle de la participation de la société civile dans le domaine de l'aménagement urbain à New York. Une analyse historique des politiques locales d'aménagement introduit l'étude de trois projets élaborés dans les années 2000 : la reconstruction du World Trade Center et deux projets de stades et de nouveaux quartiers, Hudson Yards et Atlantic Yards. La thèse démontre que les mobilisations d'habitants jouent un rôle crucial mais insuffisant pour compenser l'influence excessive des grands promoteurs. Elle conclut que les progrès de la démocratie participative ont été mesurés à New York depuis les années 1950 mais que le dynamisme de la société civile recèle un fort potentiel pour améliorer le système politique.

TITRE en anglais: Citizen Participation in Urban Development Projects in New York City

To what extent can citizen mobilizations compensate for the limits of representative democracy? Do institutionalized participation procedures play a positive role? After presenting the theoretical debate on participatory democracy, this dissertation focuses on the contribution of civil society to urban development projects in New York City. First, it provides a historical overview of urban development policies and mobilizations in New York. Then it focuses on three projects proposed for the city in the 2000s: the rebuilding of the World Trade Center site, and two stadium and high rise projects, for Manhattan's West Side and for Brooklyn. These case studies show that neighborhood mobilizations play a crucial but insufficient role in compensating the excessive influence of the real-estate lobby. The progress of participatory democracy has been slow in New York in the last fifty years, but the dynamism of the city's civil society holds tremendous potential to improve the political system.

DISCIPLINE : Anglais SPÉCIALITÉ DOCTORALE : Civilisation Américaine

MOTS-CLÉS : participation – démocratie participative – New York – aménagement urbain – société civile – politiques locales – mobilisation d'habitants

**Université Paris-Sorbonne (Paris IV), Ecole Doctorale IV
28, rue Serpente, 75006 Paris**