



Roger-Vollet

Méthode américaine pour élever la hauteur des maisons

Les métropoles américaines et l'invention de l'intérêt général à la fin du XIX^e siècle

La constitution des services municipaux

Hélène Harter

Contrairement aux idées reçues, l'intérêt général est une question qui préoccupe les citoyens américains depuis de nombreuses décennies. En fait, surtout depuis la fin du XIX^e siècle. En 1896, par exemple, le maire de Boston se proposait d'agir « pour le confort et la santé du public ». Celui de San Francisco affirmait que « la ville a certains devoirs à accomplir : elle doit s'occuper de la santé, du confort, de l'éducation, de la propriété et du bien-être général de la population »¹. Ces références à l'intérêt général peuvent paraître étonnantes dans un pays réputé pour son sens de l'individualisme et pour l'attachement de ses habitants à la communauté, qu'elle soit ethnique ou géographique (autour du quartier notamment). Elles semblent aller encore moins de soi dans l'Amérique de la Révolution industrielle où triomphent le darwinisme social, le capitalisme sauvage et ses « barons voleurs » qui en quelques années ont amassé des fortunes colossales de manière pas toujours très orthodoxe. La réussite individuelle y est glorifiée, tout particulièrement en ville. C'est d'ailleurs dans un environnement urbain que les jeunes gens aventureux viennent chercher fortune. Néanmoins, au même moment, un discours novateur sur l'intérêt général commence à se faire entendre. Né dans les métropoles du pays (Boston, en Nouvelle-Angleterre, mais aussi San Francisco sur la côte ouest ou Chicago sur les Grands Lacs), il gagne ensuite les autres villes du pays. Comment expliquer cette nouvelle conception de la gouvernance urbaine ?

Des villes qui se développent dans un cadre privatiste

Durant la plus grande partie du XIX^e siècle, la référence à l'intérêt général est peu fréquente dans les villes américaines. C'est la logique privatiste qui domine. Lorsque des propriétaires souhaitent construire un trottoir ou un égout, ils commencent par se concerter à l'échelle du quartier. Si

un consensus se dégage, ils déposent une pétition auprès des services municipaux. Après avoir entendu les avis des partisans et des opposants au projet, le responsable de la ville en charge des travaux publics tranche et communique aux propriétaires son estimation du coût des travaux. Si ces derniers l'acceptent, le projet est transmis au conseil municipal. Une fois son approbation obtenue, les travaux sont effectués par la ville, à la charge des propriétaires. Dans ce type d'organisation, il y a négociation constante entre les riverains et les responsables municipaux. Même si ce sont les autorités locales qui sont décisionnaires et même si les municipalités sont à l'origine de certains chantiers de travaux publics comme l'adduction d'eau, l'équipement des villes relève plus de l'initiative privée que publique. Le référent spatial des citoyens est la rue, ou le quartier, et très rarement la ville. Ce mode de gestion est plébiscité parce qu'il répond au sens très américain de la communauté tout en permettant de limiter les dépenses publiques, donc les impôts. Les administrations municipales tirent l'essentiel de leurs ressources de la taxe foncière payée par les propriétaires.

Le privatisme est cependant socialement très inégalitaire. Ce système favorise ceux qui ont des moyens financiers et de l'influence à l'hôtel de ville, c'est-à-dire les élites. En revanche, les quartiers où vivent les pauvres, qui ne sont pas en mesure de financer des chantiers de travaux publics importants, sont sous-équipés. Une telle gestion est dangereuse parce qu'elle favorise la propagation des épidémies. En effet, les quartiers défavorisés à très forte densité humaine, comme Hell's Kitchen à New York ou North End à Boston, sont à l'origine d'un volume important d'eaux usées. Faute d'équipements suffisants, celles-ci sont rejete-

1. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1896*, p. 84. *Municipal Reports of the City of San Francisco, Mayor's Address to the Board of Supervisors Francisco for the Fiscal Year 1896-1897*, p. 8.

Les *Annales de la recherche urbaine* n° 99, 0180-930-XII-05 pp.20-28.
©MTETM-PUCA



American memory, Chicago Daily News

La salle du conseil municipal de Chicago au début du XX^e siècle

tées à même les rues et les cours d'eau. La situation n'est pas non plus satisfaisante dans les quartiers plus riches où on trouve davantage d'égouts. Les conduites y débordent fréquemment parce qu'elles sont juxtaposées les unes aux autres sans plan d'ensemble. En fait, le privatisme ne contribue que modérément à l'amélioration des conditions de vie des citoyens.

Agir pour le bien du public : une nouvelle priorité à la fin du XIX^e siècle

La situation évolue sensiblement dans le dernier quart du XIX^e siècle. Un nouveau discours apparaît dans les rapports officiels. En 1889, le maire de San Francisco souhaite « la prospérité et le bonheur du peuple de cette ville ». Josiah Quincy, le maire de Boston, en appelle en 1896 à « un gouvernement plus proche du peuple ». Il suggère de développer les espaces verts « pour la plus grande utilité du public »². Au terme « peuple » est souvent associé celui de « public ». C'est ainsi « pour le plus grand bénéfice du public » que les ingénieurs de Washington, DC proposent de remplacer les vieux pavements en bois en 1879. Le maire de San Francisco emploie exactement la même expression en 1895. Il explique que la bibliothèque de la ville est une « institution (qui existe) pour le plus grand bénéfice du public ». Au même moment, les appels

à la réforme se multiplient dans les rapports des administrations municipales américaines. En 1890, le maire de Boston, Nathan Matthews Jr., fait « des réformes générales de l'administration et des finances locales » le *leitmotiv* de son discours inaugural. Quant à son successeur, il loue en 1896 « l'esprit civique » des citoyens³.

Ce type de discours se généralise au tournant du siècle alors que l'Amérique entre dans l'ère du progressisme. Les réformateurs s'imposent sur la scène politique. Ils souhaitent un assainissement physique des villes et font campagne en faveur de l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres et pour une meilleure hygiène publique. Ils réclament en outre une moralisation des mœurs politiques à une époque où la corruption règne tant à l'échelle locale que nationale. Si certains réformateurs ont déjà occupé des postes de maire dans le passé, l'expérience a été de courte durée, faute de soutien populaire. Il faut attendre 1894 pour que les réformateurs prennent le contrôle de la

2. *Municipal Reports of the City of San Francisco, Mayor's Address to the Board of Supervisors for the Fiscal Year 1888-1889*, p. 10. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1896*, pp. 19-20 et p. 84.

3. Washington, DC, *Annual Report of the Board of Public Works*, 1879, p. 366. *Municipal Reports of the City of San Francisco, Mayor's Address to the Board of Supervisors Francisco for the Fiscal Year 1894-1895*, p. 11. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1890*. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1896*, p. 19.

ville de San Francisco. Cette année-là, Adolph Sutro succède à Christopher Buckley, un politicien à la réputation douteuse. Deux autres réformateurs deviennent maires par la suite : James Phelan en 1897, puis P. H. McCarthy en 1906. En 1895, c'est au tour de Baltimore de porter à sa tête un maire réformateur.

Les réformateurs ne sont pas les seuls à se présenter comme les défenseurs des intérêts de la population. Paradoxalement, leurs adversaires utilisent aussi largement cette rhétorique. C'est le cas à San Francisco. Le conseiller Reichenbach y affirme en 1882 que lui et son parti sont « les serviteurs du peuple » tandis que le maire Eugene Schmitz, plutôt connu pour sa gestion corrompue, en appelle en 1902 aux « citoyens dotés d'esprit public ». De son côté, John F. Fitzgerald se présente en 1906 comme le défenseur des intérêts de la population de Boston⁴. Ces propos paraissent cyniques mais ils correspondent à une réalité politique : le *bossism*. Selon le principe des dépouilles, les emplois publics sont attribués aux partisans du parti qui a remporté les élections. À la fin des années 1880, les démocrates de Boston ont environ 15 000 emplois à distribuer, soit l'équivalent de 12 % du corps électoral. Le chef local du parti, le *boss*, dispose dès lors d'un pouvoir de patronage important. S'il agit dans l'intérêt du peuple, il s'agit d'une définition restrictive du peuple. En effet, elle se limite à ceux qui apportent leur soutien au parti et en attendent en retour des avantages. Quelles que soient les motivations des hommes politiques, il est cependant indéniable que l'idée qu'il faille agir pour le bien de la population s'est imposée dans les discours à la fin du XIX^e siècle.

Un discours auquel les propriétaires finissent par se rallier

Même les propriétaires commencent à adhérer à cette idée dans le dernier quart du XIX^e siècle. Le commissaire aux travaux publics de New York fait remarquer en 1882 qu'« au lieu de protester contre les nouveaux travaux, comme ils avaient l'habitude de le faire, les propriétaires et les citoyens qui payent des impôts sont constamment en train de réclamer la réalisation de nouveaux équipements [...] comme le pavement des rues, les égouts et la distribution d'eau potable »⁵. Les citoyens sont demandeurs de services publics et pas seulement les élites urbaines. Progressivement, l'idée que la ville doit fournir à ses habitants un certain nombre de prestations, comme l'eau courante, les égouts, les rues pavées, les parcs, les services de lutte anti-incendie et de police, fait son chemin.

D'ailleurs, plus que la perspective de disposer de services de meilleure qualité, c'est le sentiment que la ville devient de moins en moins sûre qui convainc les propriétaires de la nécessité d'un financement public des équipements collectifs. L'industrialisation accélérée du pays, l'ar-

rivée massive d'immigrants et un exode rural important sont en effet à l'origine d'une augmentation sans précédent de la population urbaine. Alors que les citoyens représentaient à peine 5 % de la population américaine en 1790, ils en constituent un quart en 1870, puis 39,7 % en 1900 et 45,7 % en 1910. La croissance des villes est fulgurante. Chicago passe de 300 habitants en 1833 à 2 185 000 habitants en 1910. Entre 1850 et 1900, la bourgade de San Francisco se transforme en une métropole de 400 000 habitants. À Boston, on dénombre 560 000 habitants en 1900 alors qu'ils n'étaient que 205 256 en 1870. Une telle croissance amplifie les problèmes auxquels les villes étaient déjà confrontées. Faute de financements, l'écart entre les besoins de la population et les infrastructures existantes devient d'année en année plus important. Les embouteillages gênent le commerce. Les systèmes de distribution d'eau potable n'arrivent plus à satisfaire les besoins des pompiers – il suffit de penser aux ravages provoqués par l'incendie du 8 octobre 1871 à Chicago –, pas plus que ceux des particuliers et des entreprises. Les réseaux d'égouts, sous-dimensionnés, ne sont pas en mesure d'évacuer correctement un effluent urbain qui augmente parallèlement à la consommation d'eau. L'insalubrité des villes est telle qu'environ la moitié des décès y est due à des maladies infectieuses comme la typhoïde. Non seulement la sécurité des biens et des personnes est mal assurée, mais l'image dégradée des villes attire peu les investisseurs et compromet le dynamisme de l'activité économique. En fait, c'est la multiplication des crises urbaines qui fait prendre conscience aux citoyens que le privatisme n'est pas une solution adaptée pour répondre aux besoins de villes en pleine croissance. Ils réalisent que les municipalités disposent de moyens financiers supérieurs aux particuliers et surtout de la capacité à coordonner les équipements à l'échelle de la ville. Dès lors, le recours à l'initiative publique devient acceptable.

Municipalisation et influence accrue pour les experts municipaux

Philadelphie en a fait l'expérience très précocement. Dès 1801, elle opte pour la municipalisation de son adduction d'eau. Dans les autres villes, le recul du privatisme est plus tardif. Il intervient après la guerre civile. C'est en 1865, par exemple, que la ville de New York crée un corps de pompiers professionnels. L'année suivante, elle organise un service de santé moderne. En 1880, déjà 293 grandes

4. *Municipal Reports of the City of San Francisco, Mayor's Address to the Board of Supervisors Francisco for the Fiscal Year 1882-1883*, p. 81. *Ibid.*, 1901-1902, p. 767. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1906*, p. 3.

5. *Annual Reports of the Departments of Public Works of the City of New York*, 1882, p. 3.



American memory, Chicago Daily News

Citoyens de Chicago venant payer leurs impôts locaux à la mairie

viles américaines disposent d'un réseau d'eau public. C'est dans le domaine des travaux publics que la municipalisation est la plus importante. Dans la deuxième moitié du siècle, les métropoles prennent le contrôle d'équipements collectifs encore entre les mains de compagnies privées. Cela concerne notamment l'adduction d'eau, la gestion des eaux usées et les ouvrages d'art. Cette municipalisation nécessite des investissements très importants et contribue très fortement à l'augmentation des budgets municipaux. Celui de Boston passe de 12,5 millions de dollars en 1870 à trente-trois millions de dollars en 1907. Pour la seule année 1900, la ville de New York dépense presque cent millions de dollars, (Huse C. P., 1916, p. 204 ; Harter H., 2001, pp. 158-159). On est loin de la stricte politique d'économie que suivaient les villes au temps du privatisme.

Le vocabulaire traduit bien cette évolution. Le terme « public » s'enrichit d'un nouvel usage dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. Alors que les responsables municipaux l'utilisaient jusque-là essentiellement comme substantif, ils l'emploient désormais de plus en plus souvent comme un adjectif. Il est ainsi question à San Francisco des « hommes engagés dans le service public ». À Philadelphie ou Baltimore, on ne parle plus d'un département du génie civil mais d'un département des travaux publics. La charte de New York de 1898 crée un Bureau des travaux d'aménagement publics sur le modèle de celui de Saint Louis. De même, l'adjectif « municipal » s'impose dans le vocabulaire urbain. En 1877, le maire de San Francisco parle de

« réduire les dépenses sans porter atteinte aux intérêts municipaux ». À Boston, la notion de « politique municipale » apparaît très fréquemment dans les rapports des années 1890^e. L'idée d'un interventionnisme public s'impose dans les mœurs mais aussi dans la langue. D'ailleurs, on parle de « l'ingénieur de la ville » et non plus de « l'ingénieur civil » à Boston en 1867, puis à Baltimore en 1900 et à Chicago en 1902. La titulature met l'accent sur la dimension municipale de la fonction.

Il faut dire que la municipalisation s'accompagne d'un recours croissant à des professionnels : ingénieurs, mais aussi pompiers, bibliothécaires et comptables. Alors que les élus locaux sont soumis aux aléas électoraux, ces salariés occupent souvent des postes non-partisans qui ne sont pas régis par le système des dépouilles.

Les villes ont fait ce choix parce qu'elles prennent conscience que l'expertise devient de plus en plus nécessaire à l'heure de la révolution industrielle. À l'instar de Desmond Fitzgerald, responsable de l'adduction d'eau de Boston entre 1873 et 1902, ces employés municipaux restent longtemps en poste. Même si le *bossism* fait encore sentir ses effets, ces salariés ont la durée pour eux, ce qui permet de garantir la continuité des projets à la fois dans le temps et dans l'espace.

6. San Francisco, *Mayor's Address to the Board of Supervisors*, 3 décembre 1877, p. 3. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1890*, p. 6. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1896*, p. 19.

Penser l'urbain à une autre échelle : du quartier à la ville

La perception de l'espace urbain change en effet radicalement à la fin du XIX^e siècle. Les grands plans d'urbanisme de Washington (1900), New York (1904) et Chicago (1909) montrent qu'on ne pense plus la ville quartier par quartier, mais comme un tout. Ce changement d'échelle est déjà à l'œuvre chez les ingénieurs des travaux publics depuis quelques années. L'expérience du terrain leur a fait prendre conscience que des canalisations posées sans coordination sont d'une faible efficacité et qu'il faut réaliser des infrastructures qui couvrent toute la ville. Les égouts collecteurs constituent l'exemple le plus abouti de cette démarche. Les travaux publics accélèrent aussi la coopération inter-services. À Chicago, la gestion de l'adduction d'eau et de l'évacuation des eaux usées est concentrée au sein d'un seul département municipal. À Washington, DC, on décide en 1893 que « tous les égouts et les conduites d'eau doivent être posés avant que les rues ne soient pavées. Cela évitera le découpage inutile des nouveaux revêtements et augmentera par conséquent leur durée de vie »⁷.

La gestion des travaux publics amène les responsables urbains à penser que « ce qui bénéficie à une partie de la ville bénéficie à toute la ville ». En 1888, le maire de San Francisco rappelle que « nous sommes tous là avec le désir de nous occuper des intérêts de toute la ville ». Deux ans plus tard, le maire de Boston affirme aux conseillers municipaux : « Vous ne pouvez pas prendre des décisions pour le seul bénéfice de votre district ou de votre quartier. Vous appartenez à la ville dans son entier et votre action concerne toute la population de la cité »⁸. Cette nouvelle manière de penser la ville est bientôt entérinée par les chartes qui régissent le fonctionnement des institutions municipales. Depuis 1900, le maire de San Francisco est ainsi élu par l'ensemble des citoyens et non plus par les seuls conseillers municipaux. De même l'élection de ces derniers se fait à l'échelle de la ville. Ils ne représentent plus uniquement les intérêts d'un quartier. Ces élections *at large* se généralisent à la fin du siècle dans toutes les grandes villes du pays. Elles témoignent d'une prise en compte croissante de l'intérêt général.

Le district métropolitain, première manifestation de l'intercommunalité

Les travaux publics favorisent également le développement de l'intercommunalité à la fin du XIX^e siècle. Les ingénieurs prennent rapidement conscience qu'ils ne peuvent pas gérer les problèmes urbains en se contentant d'intervenir dans les limites territoriales de la ville. En effet, les infrastructures ne connaissent pas les frontières administratives. La vitalité du commerce dépend de la qualité des ponts et des routes des communes périphériques. Les

sources d'eau potable sont souvent situées à plusieurs dizaines de kilomètres des lieux de consommation. Il faut par conséquent poser des canalisations à travers plusieurs villes et villages pour convoier l'eau potable jusqu'en ville et dédommager les communes qui hébergent ces équipements. De plus, il arrive fréquemment que la métropole fournisse en eau les villes voisines moins bien pourvues qu'elle. Les égouts constituent un autre domaine où une gestion qui ferait abstraction des communes périphériques est impossible. La pollution se joue en effet des frontières municipales. Les villes ont longtemps résolu tous ces problèmes en annexant les espaces qui les entouraient. Cette politique trouve cependant ses limites à la fin du XIX^e siècle face aux refus de certaines communes d'être annexées mais aussi en raison de son coût. L'équipement des territoires annexés revient d'autant plus cher que comme l'ont démontré Sam Bass Warner et Kenneth Jackson ces zones connaissent une croissance urbaine plus forte que la ville-centre. Il faut dès lors trouver une autre solution pour gérer l'expansion de l'espace urbain et éviter les blocages provoqués par l'existence d'une multitude d'acteurs locaux aux intérêts pas forcément convergents. Ce seront les districts métropolitains.

Ces structures supra-municipales réunissent autour d'une grande ville des municipalités qui ont décidé de mener une politique commune dans un domaine spécifique. Il peut s'agir de l'adduction d'eau, de la santé, de la police ou encore des parcs. C'est dans l'agglomération new-yorkaise qu'est créé le premier district métropolitain américain en 1857.

Cette année-là, les villes de New York et de Brooklyn et les comtés de Kings, Westchester et Richmond se dotent d'une force de police commune gérée par le *New York Metropolitan Police Board*. Neuf ans plus tard, les mêmes partenaires mettent en place des districts pour améliorer la lutte anti-incendie et la santé publique. En 1870, ces structures métropolitaines n'existent déjà plus en raison des rivalités économiques et politiques qui opposent les différentes communes qui les composent. Les premiers districts viables datent en fait des années 1880. Dans le Massachusetts, un district des égouts réunit à partir de 1885 les communes comprises dans un rayon de 15 à 17 kilomètres autour de Boston. Il rencontre un tel succès qu'un district métropolitain des parcs englobant 36 communes est mis sur pied en 1893⁹.

Deux ans plus tard, un district de l'eau est à son tour constitué. Il dessert environ un million de personnes, la

7. *Annual Report of the Board of Public Works of the District of Columbia*, 1894, p. 521.

8. *San Francisco, Mayor's Address to the Board of Supervisors Francisco for the Fiscal Year 1896-1897*, p. 11. *Ibid*, 1888-1889, p. 7. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1890*, p. 1.

9. *Report of the Boston Metropolitan Park Commissioners*, 1893, p. X.



Le chef du service des eaux du district de Chicago au début du XX^e siècle

American memory, Chicago Daily News

moitié d'entre elles seulement habitant Boston. Dans l'agglomération de Chicago, c'est un district sanitaire qui est organisé en 1889.

Ces districts sont plébiscités par les petites villes suburbaines qui bénéficient désormais d'équipements de qualité sans pour autant être obligées de s'endetter considérablement ou d'être annexées. Pour autant, c'est la métropole qui demeure au cœur du dispositif. C'est elle qui finance l'essentiel des travaux. Ce sont ses ingénieurs qui imaginent et coordonnent les équipements du district, des infrastructures qui se greffent à celles pré-existantes de la ville-centre. C'est autour de la métropole que les réseaux s'organisent. À la fin du XIX^e siècle, une ville comme Boston ne se conçoit plus uniquement dans les limites définies par la charte fondatrice mais en tant qu'agglomération, et ce au nom d'une plus grande efficacité et de l'intérêt général. Toutes les villes ne sont pas cependant engagées dans un processus similaire. Les districts métropolitains se multiplient aux États-Unis surtout à partir des années 1920.

Les limites du discours sur l'intérêt général

On peut en outre se demander jusqu'à quel point l'intérêt général guide les politiques urbaines. La ville de la fin du XIX^e siècle demeure en effet très inégalitaire. Les pauvres s'entassent dans les centres-ville tandis que les élites

se réfugient dans les quartiers privilégiés, comme Nob Hill à San Francisco, ou font le choix de s'installer en banlieue, copiées en cela par les classes moyennes supérieures. Quelques responsables municipaux privilégient les quartiers en difficulté afin qu'ils puissent rattraper leur retard en matière d'équipements. Le maire de Boston choisit ainsi en 1896 de développer les aires de jeux « en priorité dans les districts fortement peuplés » car « chaque district devrait bénéficier du bien-être social »¹⁰. Mais ce n'est pas la règle. Selon l'*American WaterWorks Association* les habitants des immeubles de rapport d'East Side à New York ne disposent que de 371 litres d'eau par jour en 1911 quand les résidents des immeubles donnant sur Central Park ont 447 litres d'eau. À Boston, même, la densité des égouts est plus faible à North End, un quartier d'immigrants densément peuplé, qu'à Back Bay où sont installées les riches familles de la ville. Le décalage entre le centre de la ville paupérisé et les quartiers suburbains est encore plus flagrant. En effet, la priorité en matière d'équipements va généralement aux zones encore peu urbanisées et prêtant à la spéculation. Ces inégalités s'expliquent également par le fait que les responsables municipaux, comme avant eux les propriétaires de compagnies privées, ont peur de ne pas rentabiliser les équipements installés dans les quartiers pauvres en raison de la modicité des revenus des habitants. En dépit du

10. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1896*, pp. 14-15.

discours sur l'intérêt général, les équipements urbains tendent à reproduire les inégalités sociales.

Pour nombre de responsables locaux, agir au nom de l'intérêt général ne signifie pas d'ailleurs remédier aux inégalités sociales ou aboutir à une distribution équitable des ressources dans l'esprit de la politique d'aménagement du territoire menée en France. Il est intéressant de noter qu'on ne trouve aucune considération morale ou sociale dans les rapports des ingénieurs municipaux. Ce ne sont pas des réformateurs sociaux. Comme la grande majorité des Américains, ils pensent que la lutte contre les inégalités n'est pas du ressort des pouvoirs publics. S'ils s'inquiètent du piètre état d'équipement des quartiers défavorisés, c'est qu'il met en péril l'état sanitaire de toute la ville. Ils contribuent à l'amélioration des conditions de vie des immigrants en équipant leurs quartiers mais ce n'est pas leur finalité première. Souvent même, ils partagent les préjugés de leurs contemporains à leur égard. On peut ainsi lire en 1881 dans les rapports municipaux de San Francisco que les « Chinois sont une constante source de danger pour la santé et la prospérité de toute la communauté »¹¹. Si pour les progressistes, la promotion de l'intérêt général signifie l'amélioration des conditions de vie des plus défavorisés, ce n'est pas ainsi que le comprennent de nombreux acteurs urbains.

Un poids toujours important des défenseurs des intérêts privés

De nombreux citoyens ont du mal à se faire à cette idée d'intérêt général. Les *boss* de quartiers, par exemple, ont tout à perdre à un système qui remet en cause la défense des intérêts particuliers et privilégie la prise de décision à l'échelle de la ville. Les propriétaires de leur côté apprécient peu l'abandon de la gestion privatiste. Ils se sentent dépossédés du pouvoir qu'ils détenaient jusque-là. La municipalisation les inquiète également parce qu'elle est à l'origine d'une extension des tâches dévolues aux municipalités. Elle va à l'encontre d'une organisation de la société où l'intervention de l'autorité publique est limitée au minimum. De plus, elle contribue à l'augmentation de la pression fiscale puisque le financement des infrastructures est désormais du ressort des villes. Les propriétaires ont d'autant plus de mal à se résoudre à cette situation que leurs impôts servent à financer des projets dont ne bénéficiera pas forcément leur quartier. Les référendums locaux leur donnent l'occasion d'exprimer leur mécontentement. Nombreux sont les plans de modernisation qui sont refusés par les électeurs à la fin du XIX^e siècle car jugés trop onéreux.

En fait, le privatisme continue de faire sentir ses effets. L'idée d'un financement supporté par l'ensemble de la collectivité a notamment du mal à s'imposer. À Boston, en 1897, les élus décident que si un égout est à l'usage exclusif d'un propriétaire, le financement de sa construction

incombe à lui seul. La négociation conserve dès lors une place importante dans le processus décisionnel, et ce malgré une municipalisation accélérée des services collectifs. C'est tellement vrai qu'en 1891 le maire de Boston se plaint que « le bureau des rues travaille souvent pour le seul bénéfice de quelques individus ayant intérêt ou non au percement d'une rue »¹². À la fin du XIX^e siècle, les citoyens se réunissent d'ailleurs de plus en plus souvent au sein d'associations de propriétaires. Par exemple, des résidents du 22^e district de Philadelphie se regroupent au sein de la *Germantown et Chestnut Hill Improvement Association* en 1906. Ils espèrent ainsi mieux défendre leurs intérêts auprès des autorités municipales. Les responsables politiques doivent également compter avec le poids des hommes d'affaires et notamment des promoteurs qui imposent leur marque sur le développement foncier. Le poids des intérêts privés demeure alors encore extrêmement important.

Le recours au secteur public en période de crise

Depuis un siècle, les villes américaines alternent des périodes où elles valorisent l'intervention publique avec d'autres où elles privilégient le recours à l'initiative privée. Les périodes de prospérité, comme les années 1920 et 1950, sont plutôt marquées par un recul des politiques municipales. Par exemple, les villes sous-traitent certains services comme le ramassage des ordures ou la fourniture d'électricité à des prestataires privés. À l'inverse, elles ont plutôt tendance à mettre en avant l'intérêt général dans les périodes de difficultés économiques et/ou sociales. C'est le cas dans les années trente. Très fragilisées par la crise, les villes obtiennent pour la première fois de leur histoire de l'aide de l'État fédéral. Cette rupture avec la tradition politique américaine se fait au nom de l'intérêt général. De même, lorsque la Nouvelle-Orléans est dévastée par un cyclone meurtrier en septembre 2005, ce sont vers les pouvoirs publics, locaux et fédéraux, que tous les regards se tournent pour gérer la crise mais aussi pour débloquer des fonds et reconstruire la ville. On est très loin de la situation qu'a connu Chicago lors du grand incendie de 1871. La ville s'est alors rebâtie largement grâce à l'initiative privée. Quant à l'État fédéral, il n'avait pas été sollicité. Autre temps, autre mode de gestion. Bien que l'intérêt général fasse désormais partie de la culture urbaine américaine, la défense des intérêts privés conserve cependant toute sa place dans la gestion des villes. Aujourd'hui, d'ailleurs, les associations de propriétaires demeurent des acteurs urbains incontournables aux

11. *Municipal Reports of the City of San Francisco for the Fiscal Year 1880-1881*, p. 254.

12. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1897*, pp. 47-49. *Report of the Executive Department of the City of Boston for the Year 1891*, p. 270.

États-Unis. Elles sont consultées par les autorités municipales lors de la construction de nouvelles infrastructures, font du *lobbying* contre les projets qu'elles jugent néfastes pour leur quartier – on parle du mouvement *Not in my backyard*, pas chez moi –, participent à l'élaboration du plan d'aménagement, s'investissent dans la reconstruction du quartier de concert avec les promoteurs et les acteurs

publics. Les associations de propriétaires constituent l'un des rouages essentiels de la démocratie de participation. Aux États-Unis, on n'oppose pas systématiquement intérêt privé et intérêt général, le premier étant considéré comme participant du second.

Hélène Harter

Références bibliographiques

Einhorn R., (2001), *Property Rules : Political Economy in Chicago, 1833-1872*, Chicago, The University of Chicago Press.

Harter H., (2001), *Les ingénieurs des travaux publics et la transformation des métropoles américaines, 1870-1910*, Paris, Publications de la Sorbonne.

Huse C. P., (1916), *The Financial History of Boston from May 1, 1822 to January 31, 1909*, Cambridge, Harvard University Press.

Jackson K. T., (2004), *Crabgrass Frontier : The Suburbanization of the United States*, New York, Oxford University Press.

Kaspi A., (2002), *Les Américains : Naissance et essor des États-Unis 1607-1945*, Paris, Le Seuil.

Schiesl M. J., (1977), *The Politics of Efficiency : Municipal Administration and Reform in America 1880-1920*, Berkeley, The University of California Press.

Schultz S. K., (1989), *Constructing Urban Culture : American Cities and City Planning 1800-1920*, Philadelphie, Temple University Press.

Teaford J. T., (1984), *The Unheralded Triumph : City Government in America 1870-1900*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Warner S. B. Jr, (2004), *Streetcar Suburbs : The Process of Growth in Boston 1870-1900*, Cambridge, Harvard University Press.

Warner S. B. Jr, (1999), *The Private City : Philadelphia in Three Periods of its Growth*, Philadelphie, The University of Pennsylvania Press.

Weil F., (1992), *Naissance de l'Amérique urbaine 1820-1920*, Paris, Sédès.

Biographie

HÉLÈNE HARTER est maître de conférences en histoire contemporaine au Centre de recherches d'histoire nord américaine de l'Université Paris I – Panthéon Sorbonne. Les villes américaines et canadiennes sont au cœur de ses recherches. Elle a publié en 2001 aux Publications de la Sorbonne un ouvrage sur *Les ingénieurs des travaux publics et la transformation des métropoles américaines, 1870-1910* et vient d'achever une recherche sur *L'Amérique en guerre : les villes américaines pendant la Seconde Guerre mondiale* (Galaade, à paraître en 2006). Elle est aussi l'auteur de *L'Amérique* (Le Cavalier Bleu, collection Idées reçues, 2001) et de *La civilisation américaine* (en collaboration avec André Kaspi, François Durpaire et Adrien Lherm, Presses Universitaires de France, collection Quadrige, 2004).
helene.harter@wanadoo.fr