

Les enjeux de la revitalisation urbaine : Harlem, du ghetto au quartier chic

*Charlotte Recoquillon**

Lorsque Barack Obama annonça, en pleine campagne électorale, son projet de création d'un bureau de politique urbaine à la Maison-Blanche, ce fut un véritable événement. Depuis plusieurs décennies, en effet, les grandes villes américaines s'étaient vues accusées des pires maux : lieux de débauche, de violence, de mauvaise qualité de vie, de pauvreté, de chaos et d'intense ségrégation. Dans les années 1970, cette stigmatisation très forte accompagnée par une croissance économique élevée a conduit de nombreux Américains des classes moyennes à fuir en direction des périphéries, des *suburbs*, jugés plus adaptés à une vie de famille. Depuis les années 1950, ces investissements fédéraux ont largement favorisé le développement des banlieues grâce à la construction de réseaux routier et autoroutier denses. Les banlieues, symboles d'ordre, de vertu et de stabilité, constituaient un environnement favorable à l'épanouissement de l'enfant et de l'adulte [Ghorra-Gobin, 2003, p. 27]. L'aide fédérale aux villes, qui a prospéré depuis les années 1930, a atteint un pic à la fin des années 1970, puis a subi un brutal coup d'arrêt avec la révolution conservatrice lancée sous l'Administration républicaine Reagan dans les années 1980 [Berg, 2007, p. 88-89]. Le départ de nombreux contribuables, souvent les plus riches, a entraîné la dévalorisation de l'immobilier dans les villes-centres. Des prix bas ont favorisé l'installation et la concentration de populations pauvres et de minorités. Parallèlement, la désindustrialisation, la perte de revenus commerciaux et la baisse de l'aide fédérale ont conduit les villes, dans les années 1980, à une situation économique difficile avec des dépenses croissantes et des revenus de plus en plus minces. Dans un contexte de compétition acharnée entre villes et banlieues, la majorité des électeurs se

* Doctorante de l'Institut Français de Géopolitique, Université Paris-VIII.

trouvant désormais en banlieue (Blancs, classes moyennes), la question urbaine a disparu des thèmes de campagne électorale.

L'annonce de Barack Obama est donc importante en ce qu'elle marque la reconnaissance des problématiques spécifiques qui se posent dans les villes américaines, dans les grandes en particulier, et de la nécessité, ou du moins de la volonté, d'appréhender ces problèmes de façon plus globale et plus cohérente. Surtout, elle annonce un soutien fédéral aux politiques locales d'aménagement, qui n'ont, souvent, pas les moyens de leurs ambitions. La question est donc de savoir comment Barack Obama compte s'y prendre et quel type de politiques il entend mettre en place. Jusqu'à présent, au niveau local, l'essentiel des stratégies mises en place depuis les années 1980 avait pour but de faire revenir ces classes moyennes dont le départ vers les banlieues avait fortement affaibli la base fiscale des villes. Ce processus est souvent qualifié de « gentrification » [Smith, 1996]. Les représentations attachées à ces politiques sont très antagonistes. Efficaces pour les responsables des villes et pour les classes moyennes et supérieures, ces politiques sont aussi accusées de déplacer des populations locales pauvres et de créer des traumatismes individuels et collectifs [Fullilove, 2004]. Elles mettent en évidence des visions opposées du « droit à la ville ». D'un côté, une vision néolibérale défend le principe que les habitants doivent vivre là où leurs moyens le leur permettent et d'où une réticence aux interventions publiques à caractère social ; de l'autre, une vision plus « populaire » considère que les quartiers appartiennent à ceux qui les occupent, non seulement dans les périodes de désinvestissement et d'abandon, mais aussi dans les périodes de réinvestissement. Ce droit collectif doit permettre de repenser la ville, afin qu'elle soit plus juste, plus en adéquation avec les intérêts des humains que les intérêts financiers [Harvey, 2008]. Dans les faits, la gentrification est un processus dynamique de reconquête territoriale de quartiers (préalablement désinvestis) par des classes supérieures qui par leur statut et leurs ressources exercent une pression financière (principalement dans le secteur immobilier), morale (stigmatisation/pénalisation des habitudes de la communauté autochtone) et culturelle (usages et habitudes rompant avec le style de vie local). Ainsi, les musiciens d'un parc de Harlem ont été déplacés de l'autre côté du parc suite aux plaintes des nouveaux résidents, les rassemblements de jeunes personnes sur les escaliers des maisons sont mal vus... Au-delà de l'aspect légitime ou illégitime des plaintes de la nouvelle population, et de la compatibilité des différentes cultures, son arrivée est très conflictuelle car elle fait souvent appel à la police pour régler ses litiges avec les résidents plus anciens.

Dans un contexte de désengagement continu de l'État, de nombreux gouvernements locaux ont favorisé le développement économique (partenariats public-privé, laisser-faire du marché, mesures fiscales, initiatives individuelles...) pour attirer les classes moyennes et supérieures dans les quartiers désinvestis et, ainsi, augmenter leurs revenus fiscaux. Ces politiques, menant toutes à une revalorisa-

tion économique d'un territoire et, finalement, à sa transformation sociale et culturelle, ont souvent dépassé les espérances, transformant des quartiers entiers en quelques années (nouveaux commerces, logements et services accompagnent une population socialement et ethniquement différente), au détriment souvent d'une population locale pauvre et noire. Certes, un certain nombre d'habitants tirent profit de ce processus, notamment les rares propriétaires et les habitants de logements publics dans la mesure où ils sont mieux protégés contre les déplacements. Toutefois, au-delà de l'aspect de valorisation financière de leurs biens et de leur environnement, de nombreuses personnes témoignent de l'impact négatif pour les habitants de la destruction de leurs réseaux sociaux et de leur voisinage [Poitevin, 2008 ; Marcuse, 2008].

Malgré les coûts sociaux de ces politiques, elles bénéficient d'une grande popularité parmi les maires américains. En l'absence d'alternatives, elles permettent de redynamiser les économies municipales et de revitaliser les quartiers. Mais la question est bien de savoir si ces politiques solutionnent les problèmes ou si elles les déplacent. Il sera donc intéressant d'observer si l'Administration Obama souhaite s'inscrire dans le prolongement du mouvement actuel ou si elle désire offrir de nouvelles options afin de minimiser le coût social de la gentrification.

Afin de montrer les rivalités de pouvoir existantes dans les villes et les quartiers, et d'illustrer la complexité de la gestion de ces politiques, cet article propose une étude de cas. Ainsi, Harlem, célèbre quartier new-yorkais, est tout à fait emblématique car il a connu ces dernières décennies des transformations profondes. Loin des images de ghetto noir qui hantent encore de nombreux imaginaires à travers le monde, Harlem est aujourd'hui un « *hot spot* » de Manhattan, quartier très prisé pour son architecture, sa localisation et sa culture. Ces changements résultent de multiples partenariats public-privé et d'une politique publique volontariste dont le dernier exemple concerne la requalification de la 125^e Rue. La gentrification est devenue à New York une politique publique systématique de revitalisation des quartiers. Une vision élitiste et l'envergure internationale de New York en sont, partiellement, à l'origine. Un des moyens d'action privilégiés des autorités publiques consiste à requalifier les quartiers, c'est-à-dire en redéfinir les usages autorisés et les normes de construction. L'actuel maire de New York, Michael Bloomberg, est ainsi à l'origine de la requalification de plus de 80 quartiers [Gross, 2008] depuis son arrivée au pouvoir en 2002. Il n'est pas anodin de rappeler par ailleurs que Bloomberg est la 8^e fortune des États-Unis selon le célèbre magazine *Forbes* [Forbes, 2008], qu'il est à la tête de l'empire de l'information éponyme et qu'il est très proche des milieux financiers et de l'immobilier. C'est dans ces conditions que Harlem poursuit sa métamorphose (amorcée par les précédents maires Koch et Giuliani) et connaît un certain nombre de conflits liés à son redéveloppement. Une présentation du quartier permettra dans un premier temps de montrer les différentes représentations, positives et négatives, attachées

à ce célèbre quartier. En particulier, les rivalités s'articulent autour de deux représentations du quartier : d'une part le quartier africain-américain historique et, d'autre part, le quartier de Manhattan extrêmement bien localisé. À leur lumière, nous examinerons deux conflits qui ont mobilisé élus, services municipaux, promoteurs immobiliers, associations locales et commerçantes durant ces cinq dernières années. Le premier exemple, le projet d'expansion de Columbia University, permet d'illustrer un projet de gentrification initié par un acteur privé, tandis que le second exemple, la requalification de la 125^e Rue, est un projet mené par la ville. Dans les deux cas, une forte mobilisation citoyenne s'est opposée à des intérêts économiques supérieurs.

La gentrification de Harlem : enjeux autour d'une renaissance

Si Harlem commence aujourd'hui à être renommé pour sa renaissance, il est resté le ghetto américain le plus célèbre du monde pendant près d'un demi-siècle.

La situation d'extrême ségrégation qui s'était perpétuée au cours du XX^e siècle à Harlem, ajoutée au racisme et à la pauvreté, avait conduit son capital architectural, pourtant magnifique, à se dégrader fortement. De splendides demeures bourgeoises transformées en taudis au milieu de terrains vacants formaient un paysage dévasté. La misère et la violence, ainsi que la drogue et le crime, y proliféraient, effrayant les Blancs de Manhattan qui jamais ne traversaient la frontière imaginaire de la 96^e Rue. Ce patrimoine est aujourd'hui redécouvert et très prisé. Réhabilitées et restaurées, ces mêmes habitations valent plusieurs millions de dollars en ce début de XXI^e siècle.

Quartier noir et hispanique dans une île blanche, Harlem a longtemps constitué une « anomalie géographique ». En effet, les dynamiques de croissance urbaine et la situation géographique idéale de Harlem auraient dû conduire à sa valorisation beaucoup plus tôt. Les enjeux de la gentrification de ce quartier s'articulent donc autour de ces deux visions : d'une part la préservation d'un quartier noir et d'un territoire central pour cette communauté et, d'autre part, la reconquête et la réintégration de ce quartier au territoire de Manhattan.

La réintégration de Harlem à Manhattan ou la réparation d'une anomalie géographique

Faubourg résidentiel aménagé pour l'aristocratie blanche au XVIII^e siècle, Harlem allait devenir au début du XX^e siècle, à la suite d'un krach immobilier, le plus célèbre ghetto noir des États-Unis. Le métro devait faciliter l'arrivée de cette bourgeoisie blanche et c'est ce qui explique l'étonnante intégration de ce quartier

sur le plan des infrastructures routières et de transports en commun. Ce même métro allait causer la perte des promoteurs qui avaient trop fortement spéculé, entraînant l'effondrement du marché dès 1904. Voulant éviter la banqueroute, certains décidèrent de diviser les demeures et de les louer à des Noirs, qui pour la première fois se voyaient offrir des logements décentes. La ségrégation et le racisme conduisirent les Blancs à fuir le quartier. Ensuite, surpopulation, désinvestissement de la part des propriétaires et promoteurs, racisme et pauvreté contribuèrent à sa dégradation rapide et avancée [Oren, Fabre, 1971 ; Osofsky, 1963].

Aujourd'hui plus que jamais Manhattan constitue le cœur de New York. L'économie de la ville structurée autour des secteurs de la finance, de l'assurance et de l'immobilier crée une forte demande en logements haut de gamme et en termes de qualité de vie. Les prix du logement ayant très fortement augmenté ces dernières années à New York, on assiste à une pénurie de logements à prix abordables. À la recherche d'espaces plus grands, de proximité avec le lieu de travail, de prix plus raisonnables et en partie libérés de préjugés raciaux, Harlem est devenu une destination naturelle pour ces cadres et yuppies. En effet, les banlieues ne leur ont pas offert la qualité de vie escomptée, et, trop éloignées, trop calmes et trop isolées, elles sont délaissées pour les quartiers centraux.

De plus, le tourisme, autre pilier de l'économie new-yorkaise, est en constante expansion. Les touristes réclament Harlem. La 125^e Rue est leur premier arrêt, parfois unique, dans ce quartier. Pour le prouver, il suffit de s'y rendre un dimanche matin et l'on en observera des flots emplir les églises pour assister à d'« authentiques » messes gospel, puis se rassasier aux terrasses des nouveaux *coffee shops*. On les verra aussi à bord de ces célèbres bus rouges, installés à l'étage, appareil photo en main, prêts à capturer la première scène illustrant leur vision caricaturale de Harlem. Toutefois, le potentiel touristique local est loin d'être exploité, et les touristes ont trop peu de choses à voir pour le moment. Selon le responsable du projet de requalification au bureau City Planning, Edwin Marshall¹, un des enjeux actuels est de développer des lieux et des activités pour les attirer en plus grand nombre et ainsi créer des revenus pour l'économie du quartier et de la ville.

Le capital architectural du quartier et son potentiel dynamisme touristique et économique, servis par un réseau de transport dense, contribuent à son attractivité et sa réintégration dans le tissu urbain et économique de Manhattan. À cette fin, les autorités municipales ont mis en place une stratégie de réinvestissement massif qui s'est traduite par des partenariats public-privé, des abattements fonciers pour inciter à la construction, une action spécifique sur l'économie avec

1. Entretien, mai 2008.

l'*Empowerment Zone*², mais aussi des requalifications, en particulier celle de la 125^e Rue en avril 2008.

« Le quartier le plus célèbre de la ville la plus célèbre³ »

Harlem est un quartier noir. Il n'en a pas toujours été ainsi mais c'est ce qui a fait sa renommée et c'est ce qui imprègne les imaginaires collectifs depuis un siècle.

Artère centrale à de nombreux égards, la 125^e Rue est très dynamique. Les vendeurs de rue jalonnent cette avenue à quatre voies dont les immeubles de faible hauteur permettent d'observer de larges parties du ciel, un grand luxe pour Manhattan. Depuis quelques années, la multiplication des échafaudages dans le quartier a toutefois entamé cette spécificité de Harlem, et l'ombre a remplacé la lumière dans bien des endroits. Sur les trottoirs, on rencontre de nombreux marchands africains vendant encens, essences naturelles, masques, crèmes et beurres de karité. Ils côtoient les jeunes Africains-Américains vendant des CD et DVD reproduits illégalement et proposés à 2 dollars à même le sol, ainsi que les vendeurs de t-shirts, posters et photos symbolisant le *black power* ou les Droits civiques (Malcolm X et Martin Luther King Jr en tête), de livres sur l'esclavage ou encore de peintures d'« art noir ». Cette densité est encore accentuée par les flots de passants, noirs souvent mais d'origines de plus en plus variées, jeunes et vieux, hommes et femmes, qui s'arrêtent au gré des stands ou au gré de leurs rencontres pour discuter. Les foules déversées par les métros et les bus participent de ce ballet de rue. Sur la 125^e Rue, les trottoirs sont encombrés.

La 125^e Rue, aussi baptisée Martin Luther King Jr Boulevard, exerce une fonction centrale dans le quartier à plusieurs égards. Lieu d'interconnexion entre les réseaux routiers de Manhattan et du Bronx et du New Jersey, c'est aussi la seule rue qui permette de traverser d'est en ouest le quartier. Autant dire qu'elle en est la colonne vertébrale. Au-delà, elle est un lien très fort avec Manhattan puisque toutes les lignes de métro y ont un arrêt, ce qui rend le quartier très accessible et très attractif : on est à seulement vingt minutes de Times Square ! Sa

2. Le programme fédéral *Empowerment Zone* est mis en place en 1993, sous Clinton, et a pour objectif de revitaliser des quartiers de centre-ville désinvestis (10 zones ont été sélectionnées à travers le pays et la compétition entre les villes a été forte) en instituant une action spécifique envers les entreprises et commerces par le biais d'abatements fonciers et d'exonérations fiscales. Plusieurs centaines de millions de dollars ont ainsi été investies à Harlem au cours des 15 dernières années [Berg, 2007, p. 105-106].

3. « The Most famous City Most Famous Neighborhood » [Jackson, 1999].

dimension symbolique et politique est aussi très forte. Lieu d'expression publique au travers des manifestations qui y sont organisées, c'est aussi sur cette rue que les élus du quartier ont leurs bureaux, ainsi que de nombreux services administratifs. Historiquement, les célèbres boycotts des années 1930, qui avaient pour but de dénoncer l'exploitation économique par les Blancs et dont les slogans étaient « n'achetez pas là où vous ne pouvez pas travailler », y avaient été victorieux. C'est dans cette tradition que l'on retrouve aujourd'hui un pasteur faisant campagne pour le boycott de tous les commerces de la 125^e Rue, accusés de collaborer à la gentrification. Cette campagne a, en effet, pour but d'affecter la rue dans sa dimension la plus importante, celle de poumon économique de Harlem. Même si les commerces ont toujours été majoritairement détenus par des Blancs [Oren, Fabre, 1971, p. 70], tout comme les propriétés dans le reste du quartier, les transformations de ces dernières années, et plus encore de ces derniers mois, sont sans équivoque. Fini les magasins de vinyles de soul music et de black music, place aux *Starbucks Coffee*, *H & M*. et bientôt *American Apparel*. Enfin, la 125^e Rue est importante en termes artistiques et culturels. On y trouve, moins qu'avant toutefois, des lieux mythiques de la musique noire comme le *Cotton Club* ou l'*Apollo Theater*. On y trouve aussi un musée dédié aux arts noirs et plusieurs églises dont les chœurs gospel laissent échapper leurs chants le dimanche.

À travers cette rapide description de la rue, on perçoit à quel point elle est centrale à Harlem et, donc, pour la communauté noire, pour celle du quartier mais aussi pour les Noirs de Brooklyn, ou de Detroit, Philadelphie, Chicago ou Los Angeles ainsi que pour certains Africains qui n'ont entendu de l'Amérique que le mot *Harlem*. La renaissance du quartier, passant par une transformation de ses commerces, de ses immeubles et habitations et de sa population, constitue donc un enjeu majeur pour la communauté noire qui, autrefois reléguée par défaut dans ce quartier, se sent aujourd'hui dépossédée d'un territoire central à son identité.

Le réinvestissement comme réponse aux problèmes urbains

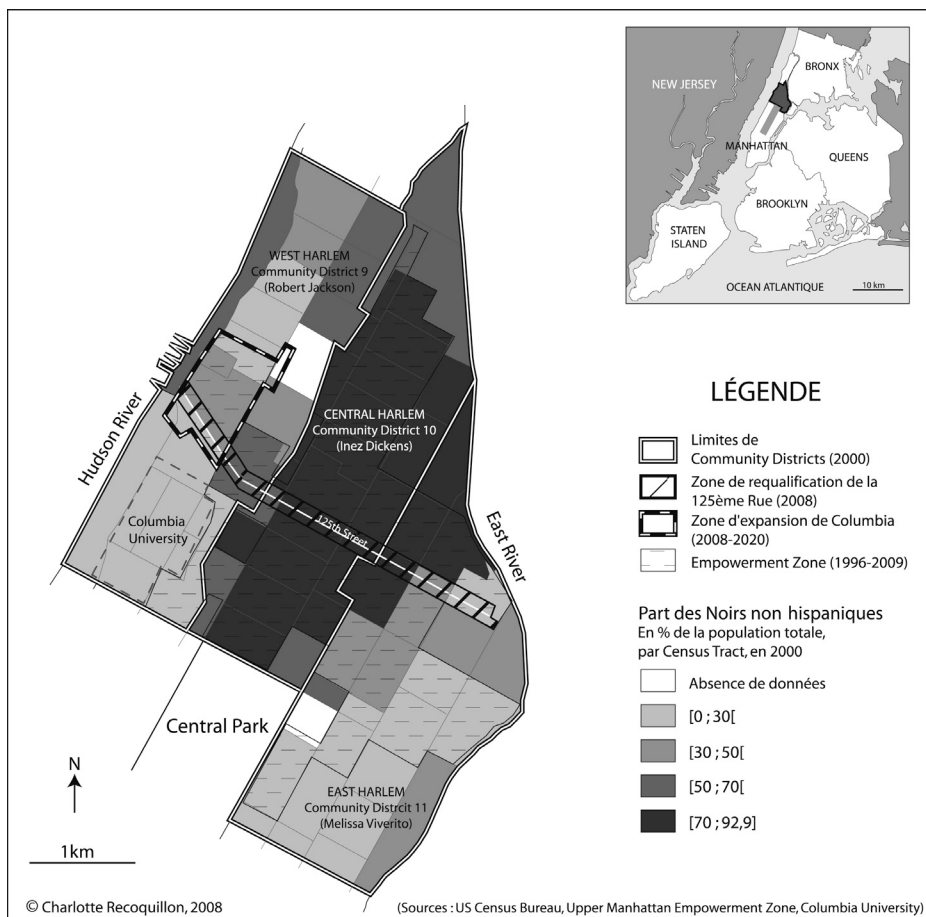
Nous l'avons vu, Harlem a connu des heures sombres. Dans les années 1980, la fuite des Blancs de Manhattan, ainsi que de la classe supérieure noire que les récents gains des droits civiques avaient émancipée, a conduit à l'hyper-ghettoïsation de Harlem. Ce paysage dévasté, dangereux pour les personnes venant de l'extérieur comme pour ceux qui y vivaient, population rongée par l'épidémie de crack, mais aussi insalubrité et incendies criminels (pour toucher les assurances) ont conduit les autorités à réagir. Pour répondre aux problèmes de la ségrégation et de la pauvreté, l'Administration Koch développa tout d'abord un plan de construction de

logements : démolitions, restaurations, nouvelles constructions étaient rendues possibles par un vaste patrimoine municipal accumulé au gré des faillites personnelles. Propriétaire de nombreux terrains, immeubles ou maisons, la ville avait ainsi une marge de manœuvre importante pour intervenir. De plus, la présence de nombreux terrains vacants permettait, dans un premier temps, de ne pas déplacer trop de population (excepté lors de la destruction des logements les plus insalubres). Ensuite, Rudolph Giuliani, dans les années 1990, a focalisé son attention sur la délinquance et les incivilités. À l'âge d'or de la tolérance zéro, Harlem a littéralement été nettoyé : drogués, dealers, sans-abris, et même vendeurs de rue, ont été victimes d'un harcèlement policier destiné à les déplacer de la voie publique. Ces méthodes brutales ont rendu la gentrification de Harlem possible. Il fallait désormais attirer les classes supérieures, véhiculer la nouvelle image de Harlem et fournir des services plus adaptés à la nouvelle population. Ainsi, l'actuel maire de New York, Michael Bloomberg, grâce à des méthodes beaucoup plus douces mais tout aussi efficaces, a assuré des conditions favorables aux promoteurs pour les attirer et c'est aussi sous son mandat que l'on a vu se développer un véritable marketing⁴ du quartier, autour de sa renaissance. La diffusion d'une image positive de renouveau, qui allait à l'encontre des stéréotypes habituels sur le quartier, a permis d'avertir les classes sociales supérieures qu'elles étaient désormais bienvenues, désirées même, et qu'il y avait des affaires à saisir à Harlem.

C'est donc autour de ces deux visions pour le quartier que se sont catalysées les luttes de pouvoir dans le projet de requalification de la 125^e Rue comme dans l'expansion de Columbia University. Cet exemple permet de mieux comprendre l'influence d'un acteur privé (l'université) sur le processus de revitalisation et les relations que les acteurs privés entretiennent avec les acteurs publics. Mais, surtout, il permet de comprendre comment le projet de requalification a pu catalyser tant d'oppositions et de colère. Revenons donc sur ce conflit dans un premier temps, puis nous reviendrons au conflit de la 125^e Rue.

4. De nombreux magazines ont ainsi fait couvertures et reportages pour illustrer cette nouvelle tendance, mais on a aussi vu apparaître d'autres initiatives, comme l'ouverture d'un bureau d'information pour les touristes ou encore l'institution d'un programme de promotions dans les magasins du quartier pendant les fêtes de fin d'année [Communiqué de presse de Michael Bloomberg, 30/11/07].

CARTE 1. – LA GENTRIFICATION DE HARLEM :
INVESTISSEMENTS PRIVÉS, MUNICIPAUX ET FÉDÉRAUX



L'« ouragan Columbia »

Harlem abrite l'une des plus prestigieuses institutions universitaires des États-Unis, et probablement du monde, Columbia University. Alors que la présence de l'université est un atout majeur pour le quartier, son image, son attractivité et son dynamisme, il semble que le quartier ne bénéficie pas réellement de ces avantages et elle est la source de nombreux conflits depuis plusieurs décennies. En particulier, l'annonce de son projet d'expansion dans la zone de Manhattanville (West Harlem) en 2003 a conduit à une accélération de la gentrification dans cette zone et provoqué une mobilisation citoyenne importante. Le paroxysme de cette mobilisation a été atteint en novembre 2007 quand un groupe d'étudiants de Columbia a entamé une grève de la faim sur le campus pour protester contre la politique de l'établissement, y compris son projet d'expansion. Les responsables des associations locales ont dans un premier temps soutenu l'action des grévistes de la faim mais ont, par la suite, dû intervenir et leur demander de cesser leur grève de la faim quand il est devenu clair que les négociations n'aboutiraient pas sur le sujet de l'expansion (bien que d'autres revendications aient été satisfaites).

De nombreuses études montrent le rôle moteur des universités dans les quartiers en transition. En effet, en attirant une population avec des ressources plus importantes, des goûts et des modes de vie différents de ceux des populations locales, et, surtout, un renouvellement rapide de la population permettant une croissance forte des loyers, les universités sont souvent un acteur majeur dans la gentrification des quartiers. *A fortiori* quand elles détiennent, à l'instar de Columbia à Harlem ou de New York University (NYU) à East Village, de nombreux biens immobiliers.

New York est une ville mondiale qui, dans un contexte d'émergence de nouvelles économies concurrentes, doit préserver son statut et sa compétitivité. À ce titre, les ressources allouées à l'éducation supérieure, à la recherche et aux nouvelles technologies sont importantes. Columbia est une université de l'Ivy League américaine, l'une des plus prestigieuses des États-Unis. Elle attire à la fois les meilleurs étudiants américains mais aussi étrangers, ce qui en fait un vivier d'intellectuels et de scientifiques, un lieu de formation pour les futures élites mondiales. Or, l'université souffre de l'étroitesse de son campus. Contrairement aux autres grandes universités américaines, Columbia ne se trouve pas à la périphérie de la ville, sur un immense campus rempli d'espaces verts. Columbia se trouve à Manhattan, à Harlem, et est complètement intégrée dans un tissu urbain lui-même contraint par la géographie puisque Manhattan est une île. L'université a donc élaboré un plan d'expansion dans le nord du quartier, dans une zone appelée Manhattanville, en profitant de la faible densité de ce territoire et de son caractère industriel. Mais la levée de boucliers ne s'est pas fait attendre. Des comités de résidents se sont

formés pour protester contre ce projet. Ils ont élaboré un plan de développement concurrent avec le conseil de quartier, un plan qui garantirait le maintien de la population locale dans ses logements et un soutien aux petits commerces et entreprises locaux.

Le projet de l'université est d'envergure et prévoit la construction de nouveaux bâtiments administratifs et de salles de classe, ainsi que de laboratoires de recherche en haute technologie. L'université détient déjà de nombreux immeubles dans la zone, acquis au fil des années, parfois au moyen de pressions sur les locataires pour leur faire quitter les lieux. Le problème est que certains d'entre eux résistent et refusent de partir, contestent la légalité de l'action de Columbia et, soutenus par plusieurs associations, ne se laissent pas intimider par les méthodes de harcèlement. Leur crainte, renforcée par l'approbation du projet (avec quelques modifications) par le conseil municipal en décembre 2007, c'est l'utilisation par la ville des lois d'*eminent domain*, lois qui permettent d'exproprier des personnes ou des commerces pour le bien public. Or, ces associations contestent le fait même que l'expansion d'une université privée intègre la définition de « bien public ».

La mobilisation sans relâche pendant cinq ans des associations de résidents n'est pas venue à bout du projet. L'université a réussi, grâce à ses ressources financières, à consolider un soutien politique au projet, en promettant d'investir dans la communauté. Des emplois devront être réservés aux habitants, un supermarché devrait être construit, des bourses devraient être allouées à quelques étudiants venant de Harlem, quelques appartements devraient être réservés pour des familles aux ressources limitées, etc., mais l'emplacement des nouveaux immeubles ne changera pas et la dynamique d'augmentation des loyers ne sera pas inversée, ce qui continuera de déplacer les derniers habitants aux ressources insuffisantes.

C'est dans ce contexte que la municipalité a proposé la requalification de la 125^e Rue et annoncé la construction de plusieurs milliers d'appartements de luxe et le déplacement de plusieurs dizaines de commerces locaux. On comprend mieux, dès lors, pourquoi ces deux projets sont vus comme les symboles d'une stratégie politique cohérente et systématique de déplacement des plus pauvres et de transformation de l'identité du quartier. De plus, l'adoption en décembre 2007 du plan de Columbia par le conseil municipal a permis le report de la contestation sur le projet de la 125^e Rue.

Rivalités et conflits autour de la requalification de la 125^e Rue

Les objectifs du projet de rezoning pour la municipalité

Selon les vœux de la municipalité (exprimés au travers de l'étude d'impact du Department of City Planning [*Final Environmental Impact Study*, 2008]), la 125^e Rue doit (re)devenir un couloir central en matière d'arts, de divertissements et de commerce de détail. Il s'agit d'attirer une population locale mais aussi des visiteurs provenant du reste de la ville, de l'aire métropolitaine et du reste du monde. Son objectif est aussi d'en diversifier les usages autorisés et d'en améliorer l'utilisation. De plus, il s'agit de soutenir les développements et réinvestissements publics et privés dont cette rue est l'objet depuis plusieurs années. Ainsi, l'implantation récente de certains magasins, la création d'un centre commercial (*Harlem USA*), les projets de rénovation de l'Hôtel Theresa ou du théâtre Victoria, le plan d'expansion de Columbia University ou encore le projet d'une tour qui hébergerait la Ligue de base-ball participent tous de cette restructuration.

La requalification, qui concerne quelques dizaines de blocs entre la 124^e et la 126^e Rue, de l'Hudson River à l'ouest, jusqu'à l'East River à l'est, inclut aussi la construction de logements, dont une faible proportion de logements à loyers modérés et un nombre significatif d'appartements de luxe. En 1981, déjà, le maire de New York Edward Koch avait créé un groupe de travail pour étudier les propositions de redéveloppement de promoteurs privés et d'associations locales. En 1993, le quartier voit la création du *125 th Street Business Improvement District*⁵. En 1994, l'État fédéral crée *The Upper Manhattan Empowerment Zone*, programme destiné à créer des emplois et revitaliser l'économie du quartier, et Harlem reçoit alors 300 millions de dollars. Ces programmes créent quelques emplois tertiaires, de service principalement, mais aussi des emplois temporaires dans le secteur de la construction. En 1999, ce même programme financera un centre commercial sur la 125^e Rue à hauteur de 11 millions de dollars. Enfin, c'est en 2003 que le projet de requalification, adopté en avril 2008, est initié⁶.

La 125^e Rue n'avait pas été rezonée depuis 1961, à la création du plan de zoning de la ville. De fait, de nombreuses personnes pensent qu'il était nécessaire

5. Partenariat public-privé au sein duquel les commerces et entreprises paient un impôt supplémentaire afin de financer des investissements dans l'espace public censés favoriser l'environnement commercial (entretien des rues et des trottoirs, agents de sécurité, entretien des espaces publics, marketing...).

6. Chronologie rapportée par *The Independent* (journal gratuit d'opinion), février-mars 2008.

d'en moderniser les usages, d'exploiter le potentiel de développement de cette artère et, dans une certaine mesure, d'encadrer les futurs développements.

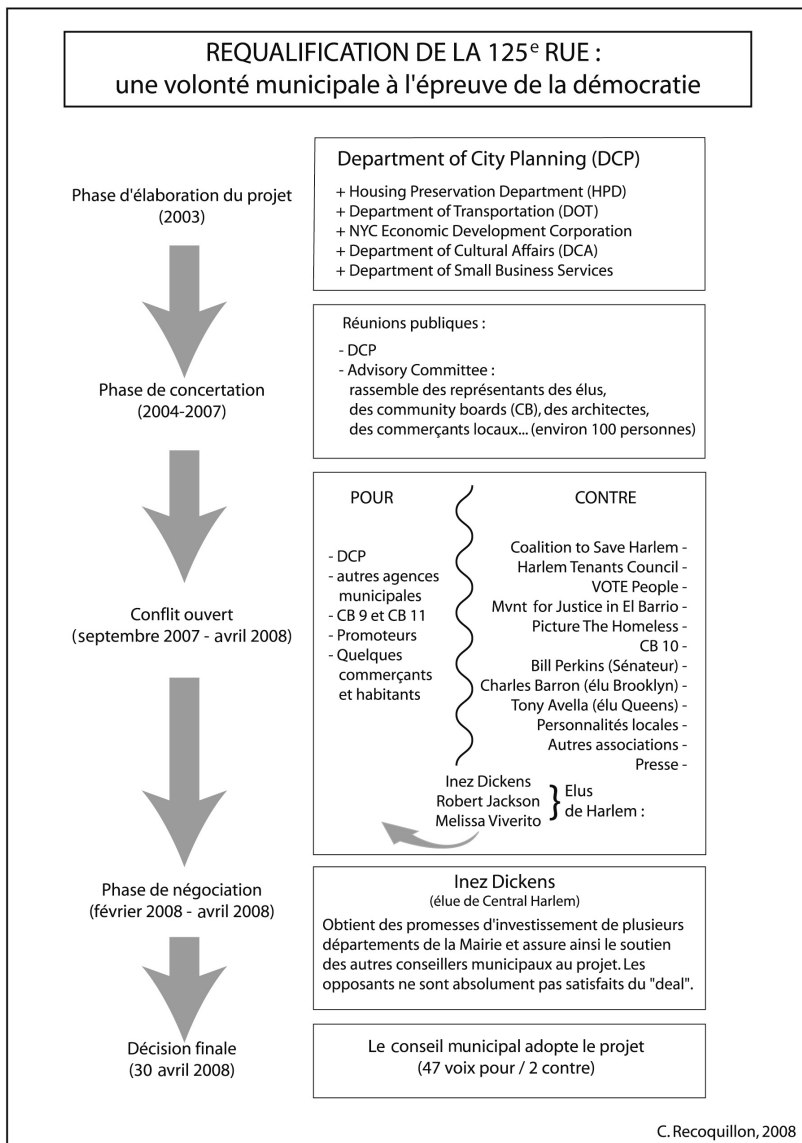
C'est le Department of City Planning (DCP) qui est en charge du plan de la ville et du rezoning. Ses fonctions se limitent en théorie à réglementer et contrôler l'usage des sols. Toutefois, par ces simples réglementations, son pouvoir est important et il devient l'instrument du changement, du modelage de la ville. Le schéma d'acteurs du projet montre les relations de pouvoir qu'entretiennent les différents acteurs entre eux et leur poids dans la concertation. On y voit que le DCP obéit au maire et met en œuvre son agenda, notamment au travers de sa directrice Amanda Burden, nommée par Michael Bloomberg. Souvent, le rôle de ce service se limite à répondre aux demandes d'un conseil de quartier ou, souvent, d'un promoteur. Parfois, il est à l'initiative des projets, comme dans le cas de la 125^e Rue. Certains maires sont plus proactifs que d'autres, c'est le cas de Bloomberg. Le service a rezoné plus de 80 quartiers en six ans, ce qui est énorme au regard de la longueur de certaines procédures et de la contestation qui émerge souvent des quartiers. Ce plan, d'envergure, intègre une stratégie municipale systématique de rénovation des quartiers qui tend à les rendre plus attractifs pour les classes moyennes et supérieures afin d'augmenter les revenus fiscaux et de les accommoder dans un mode de vie urbain exigeant.

Amanda Burden, qui dirige ce service, est une figure importante de l'Administration Bloomberg. Membre de l'establishment de la ville, elle a personnellement des intérêts dans l'immobilier. Proche du maire et des élites de la ville, elle est un agent stratégique important dans l'achèvement de leurs ambitions pour la ville : l'attraction des classes supérieures et l'extension d'un mode de vie et d'une culture élitistes et cosmopolites. Ainsi, elle déclarait quelques semaines avant le vote du projet de rezoning, en pleine tourmente, qu'elle aussi souhaitait sortir avec ses ami(e)s à l'Apollo Theater mais qu'il n'y avait pas de bons restaurants alentour pour dîner après le show. Le dédain affiché pour la population de Harlem a scandalisé. Mais cela montre bien la volonté non pas de préserver le quartier et son identité culturelle, comme il est souvent argumenté, mais au contraire d'uniformiser Harlem avec d'autres quartiers de Manhattan, comme East Village, Times Square, Soho, etc.

La contestation

Précisément, la contestation porte sur les conséquences de cette restructuration. En particulier, les opposants au projet craignent une accélération de la gentrification du quartier qui déplacerait de nombreux habitants et commerces, mais aussi dévisagerait la 125^e Rue jusqu'à la modeler comme Times Square. Néanmoins,

REQUALIFICATION DE LA 125^E RUE



comme le souligne Edwin Marshall, responsable de l'élaboration du projet au département de City Planning, « la gentrification aurait lieu même sans requalification⁷ ». Pourtant, selon l'étude menée par le DCP dans le cadre de la concertation avec la population (procédure ULURP – *Uniform Land Use Review Procedure*), le projet déplacerait environ 500 résidents de 190 appartements d'une part (ce qui est peu et serait compensé par la construction de 498 appartements à loyer abordable), et 71 commerces de la 125^e Rue d'autre part (ce qui, toujours selon cette étude, ne serait pas une conséquence trop grave pour le quartier dans la mesure où les produits proposés sont largement disponibles dans le reste du quartier et dans la ville en général). De fait, le nombre de 71 commerces le long de quelques blocs reste significatif.

Les craintes de la population se sont manifestées assez tardivement dans le processus. En effet, des réunions publiques d'information et de travail avaient été organisées dès le début du projet en 2003. Il était donc surprenant de constater à l'automne 2007 une telle effervescence alors même que ce projet existait depuis près de quatre ans. Cependant, le calendrier et l'approche de la prise de décisions ainsi que la fin du combat, perdu, contre l'expansion de Columbia University avaient permis le report des forces militantes sur ce dossier. De plus, plusieurs militants m'avaient expliqué que toutes ces réunions d'informations n'avaient pas réellement été publicisées, qu'ils n'y étaient pas conviés et que la communauté dans son ensemble n'avait jamais constitué un véritable partenaire dans les discussions avec la mairie. Ayant moi-même assisté à une de ces réunions en 2005, déjà à l'époque j'avais noté que les personnes qui participaient à cette réunion semblaient très proches du bureau de City Planning, un réseau assez fermé, et que peu d'habitants étaient présents. Le conseiller municipal Robert Jackson⁸, que j'interrogeai quelques jours plus tard, me dit alors que cela tenait en partie aux horaires contraignants et à la difficulté pour cette population de se rendre à des réunions. Beaucoup de mères célibataires doivent garder les enfants, beaucoup de gens sont encore au travail et beaucoup d'autres pensent que, dans un contexte de vie aussi difficile, un projet d'aménagement à l'état embryonnaire est loin de leurs priorités. Aujourd'hui, les associations qui se sont organisées contre le projet estiment qu'il était du devoir du bureau de City Planning de mettre en place les conditions d'une véritable consultation citoyenne dans le quartier. VOTE People (Voices Of The Everyday People) a même porté plainte et tenté de faire annuler le vote de la requalification, estimant que la procédure ULURP n'avait pas été respectée. Ces démarches n'ont pas abouti, en partie faute de ressources.

7. Entretien, mai 2008.

8. Entretien, mars 2005.

Les nombreuses associations d'habitants, de droit au logement, de protection des droits, de secours aux personnes défavorisées, etc. qui se sont mobilisées contre le projet ont organisé de nombreuses manifestations et réunions publiques, parfois regroupées dans des alliances comme Coalition to Save Harlem. Leurs représentants se sont rendus à toutes les réunions organisées par City Planning, la ville ou les *Community Boards* et où la requalification était à l'ordre du jour pour faire entendre leur voix. Ils ont écrit aux élus et signé des pétitions, écrit des articles dans les journaux, parlé du rezoning à la radio et même à la télévision, tenu des conférences de presse, formé des alliances avec des associations d'autres quartiers, ou encore inondé de messages électroniques leurs listes de contacts, mais le tout sans succès.

Les développements des dernières années, aussi bien privés que publics, bien que menés à une échelle plus restreinte (bloc par bloc, pas de consultation publique...), ont déjà modifié le caractère de cette avenue. De nombreux magasins ont fermé, remplacés par des boutiques plus en vogue ou des chaînes nationales et internationales comme H & M, Footlocker, Mac, Old Navy, Bodyshop, etc. Leur implantation dans le quartier est facilitée par le fait que la plupart des commerces louent leurs locaux et ne sont pas propriétaires. L'exemple de magasins de baskets et culture urbaine illustre cette compétition entre commerces traditionnels et nouveaux, et cette bataille pour Harlem qui instrumentalise son identité. Sur le trottoir sud de la 125^e Rue, on peut trouver plusieurs boutiques de vêtements et chaussures *streetwear*. Ces magasins sont reconnaissables par les portants et les piles de boîtes de chaussures qu'ils exposent sur les trottoirs. Quand on y entre, les marchandises abondent sous les yeux des clients, le tout dans un décor anarchique de pancartes affichant des prix cassés. Sur le trottoir d'en face, Atmos, petite boutique ouverte en 2006, vend quelques vêtements et baskets valant tous plusieurs centaines de dollars dans un décor très sobre et très chic. Les articles ne sont que quelques-uns, espacés les uns des autres, disposés de façon très ordonnée. Cet exemple ne montre pas seulement une situation de rivalité créée par l'arrivée d'un nouveau concurrent mais montre la transformation de la cible visée par le commerce. Dans ce cas, il est probable que les magasins traditionnels ne pourront s'adapter et finiront par disparaître. Mais le second exemple montre le cas d'une boutique suffisamment puissante pour se reconverter et s'accommoder aux nouvelles tendances du marché. En 2008, un magasin Footlocker, pourtant récemment installé, a entièrement rénové sa boutique pour en faire un espace entièrement dédié au basket-ball. Le magasin a rouvert quelques mois plus tard sous le nouveau nom de House of Hoops by Footlocker. C'est l'univers du sport, mais chic, une boutique qui ressemble à un musée. On y trouve des chaussures en séries limitées, des marques sponsors ou des marques et collections créées par des sportifs ainsi que des maillots d'équipes. En revanche, on ne trouve pas les

collections classiques des magasins Footlocker. Symboliquement, c'est un signe très fort que désormais la 125^e Rue, et par conséquent Harlem, ne s'adressent plus aux jeunes Noirs du ghetto mais aux jeunes qui ont de l'argent, noirs ou non, ainsi qu'aux touristes. Ces exemples sont assez emblématiques. D'une part, ils consacrent une certaine représentation de Harlem et de la 125^e Rue : un centre de la mode urbaine (*streetwear*). C'est en effet un lieu incontournable pour tous les adeptes des cultures urbaines, en particulier du hip-hop, et les jeunes hommes viennent du monde entier pour y trouver une paire de baskets en série limitée ou des pantalons, pulls, t-shirts et autres accessoires à la pointe de la tendance. Mais ces magasins montrent, d'autre part, la transition opérée vers une nouvelle clientèle, plus riche et plus exigeante. Les vendeurs sont très nombreux et disponibles, les locaux sont bien agencés et on n'y parle pas de décoration mais de design. Il semble donc évident que les conflits d'aménagement et de développement économique (visant des publics différents et répondant à des représentations contradictoires) dont la 125^e Rue est le théâtre, ne seront que renforcés par la requalification votée en avril 2008.

D'ailleurs, la requalification souhaite encourager l'ouverture de bars et de restaurants dans le but d'attirer une autre clientèle, aux mœurs bien différentes, et de faire de Harlem un quartier aussi attractif qu'East Village, Times Square ou Soho, par exemple.

Le rôle central des élus

Les élus de Harlem (*cf.* le schéma *supra*) avaient pourtant exprimé leur désaccord avec le plan dans les premières phases et leur discours politique est largement antigentrification. Melissa Viverito, élue pour East Harlem, a elle-même mis en place une commission de travail antidéplacements à East Harlem, conjointement avec des associations de quartier. Robert Jackson s'est investi dans la bataille contre Columbia University (pas assez fermement toutefois selon certains opposants) et s'intéresse beaucoup aux questions de logement et de ces firmes qui expulsent les locataires jugés trop pauvres ou pas assez chics. Inez Dickens n'a pas exactement le même parcours et est réputée pour appartenir à l'establishment de Harlem et détenir plusieurs immeubles mais elle avait pourtant exprimé son désaccord, au début. Pourtant, ces trois conseillers municipaux, élus par les habitants de Harlem, ont voté en faveur du projet.

Pour comprendre pourquoi les représentants de Harlem ont finalement soutenu le projet et assuré son adoption, il nous faut rappeler le contexte dans lequel Harlem se trouve. En effet, comme nous l'avons montré, ce quartier a connu de longues périodes de désinvestissement. Les problèmes de violence ayant été

réglés, il fallait ensuite améliorer les services, le commerce et le logement. Ces développements sont nécessaires à Harlem et cela ne permet pas tellement aux élus d'adopter des positions radicales et de refuser des investissements potentiels. Par ailleurs, leur vision de Harlem inclut bien ces nouvelles classes sociales plus aisées et plus de mixité avec l'arrivée des Blancs. Ils peuvent éventuellement être navrés des déplacements de population noire précaire et de commerces locaux mais les récents développements s'intègrent à leur vision du progrès pour le quartier qui, enfin, regagne un statut important dans Manhattan. L'attraction de visiteurs ne peut que valoriser le quartier et générer des revenus supplémentaires, nécessaires à la renaissance. Ils ont pu commencer à soutenir le projet à l'extrême fin des négociations, quand Inez Dickens a négocié certaines protections pour les habitants du quartier.

C'est dans ce contexte qu'Inez Dickens a joué un rôle absolument fondamental dans les dernières semaines avant l'adoption du plan. En effet, elle a négocié son vote contre un certain nombre d'engagements et de promesses de financement de la part de la ville. Sa position était particulièrement importante car elle représente Central Harlem, le quartier noir par excellence, le cœur historique et symbolique, où siège un conseil de quartier qui s'était fermement opposé au projet. Ces conseils de quartier (*Community Boards*) ont un rôle consultatif mais sont souvent écoutés par City Planning, ce qui représentait un obstacle dans le cas de la requalification de la 125^e Rue. La voix d'Inez Dickens était d'autant plus importante que les deux autres conseillers municipaux n'avaient pas beaucoup de marge de manœuvre. En effet, Robert Jackson (West Harlem) sortait d'une lutte difficile au sujet de l'expansion de Columbia et avait finalement obtenu quelques concessions de la ville, avec lesquelles il était satisfait. Il ne pouvait donc pas trop s'investir sur la 125^e Rue pour ne pas remettre en cause ces accords. Dans le cas de Melissa Viverito (East Harlem), c'est un projet en cours de développement, en partenariat avec City Planning, qu'elle a développé et défendu et qui comprend uniquement des logements abordables, mais qui risquait d'être remis en question si elle se montrait trop gênante par rapport à la 125^e Rue. C'est donc dans ces conditions qu'Inez Dickens (Central Harlem) a pu émerger comme figure politique principale. Enfin, pour bien comprendre le poids que les élus locaux avaient, en particulier Dickens, il faut savoir qu'à New York une règle tacite du conseil municipal veut que les élus de la ville votent comme l' élu concerné par le projet. Ainsi, il était essentiel d'assurer le vote positif de Dickens. Et elle a en effet négocié son vote d'une main de fer. Ainsi, Dickens a obtenu certains aménagements sur le projet lui-même : la réduction de la hauteur maximale des immeubles à 19 étages au lieu de 29 initialement (loin, cela dit, des 13 étages maximum demandés par le *Community Board* de Central Harlem), le versement d'une indemnité de 5 000 dollars aux commerçants déplacés, l'augmentation du nombre de logements

à loyer abordable (toujours extrêmement moins nombreux que les résidences de luxe, au final) ou encore l'attribution de bonus aux promoteurs (sous la forme d'étages supplémentaires) pour la réservation de locaux à des associations culturelles. Mais elle a surtout fait avancer des dossiers extérieurs. La rénovation du parc Marcus Garvey, la construction d'un centre de traitement pour l'asthme, ou l'aménagement d'aires de stationnement pour les bus de touristes, sont autant de concessions obtenues lors de négociations. La ville a ainsi concédé (par le biais de ses divers services) plus de 650 millions de dollars sur tous ces projets. Et Inez Dickens a finalement pu voter favorablement pour la requalification de la 125^e Rue tout en pouvant se vanter d'avoir défendu sa communauté et s'être battue pour son quartier.

Alors que le retentissement médiatique de ce conflit s'est éteint (ou presque) au lendemain de l'adoption du projet par le conseil municipal, quelques associations ont continué leur combat notamment par le biais juridique. Tandis que la frustration et le sentiment d'impuissance sont palpables, le ressentiment envers les élus augmente. À ce jour, aucune démarche n'a pu aboutir et les forces se sont à nouveau dispersées dans leurs activités quotidiennes de défense des locataires.

Conclusion

À Harlem, la politique publique volontariste qui a conduit au développement économique du quartier et à l'amélioration indéniable de sa qualité de vie (sécurité, propreté...) a généré une image positive d'un territoire auparavant extrêmement stigmatisé. Harlem est devenu très attractif. En ce sens, les politiques menées sont une réussite. Toutefois, ces améliorations se sont produites au prix de conflits longs et durs, parfois violents, avec une population locale dépossédée de son territoire. Aurait-il été possible de garantir un développement économique et des investissements dans le quartier, moteurs de la renaissance, tout en conservant la population locale pauvre ? Les conflits présentés dans cet article montrent que les questions de communication, de participation et finalement de citoyenneté sont essentielles. La question des instances de décisions est aussi centrale. À Harlem, les désirs des promoteurs immobiliers et des futurs habitants ont souvent été préférés à ceux de la représentation locale des habitants (par le biais des *Community Boards*).

Politiquement, les élus de New York semblent tirer profit de la gentrification. Probablement parce qu'il est plus facile de répondre aux besoins des plus riches que des plus pauvres. Quoi qu'il en soit, Michael Bloomberg vient de faire modifier la loi afin de pouvoir se présenter pour un troisième mandat en tant que maire

de New York. Il bénéficie d'une grande crédibilité et ne déchaîne pas les haines comme Rudolph Giuliani pouvait le faire en son temps. Il a donc de grandes chances d'être réélu, surtout dans ces temps de tourments financiers où avoir un homme d'affaires au pouvoir peut sembler rassurant. Rassurant pour les habitants peut-être, mais surtout pour les grandes entreprises de la finance et de l'immobilier dont certains prestigieux représentants (Goldman & Sachs, Mortimer Zuckerman, etc.) ont signé une lettre ouverte [AP, 2008] pour soutenir la candidature de Bloomberg.

Alors que l'État de New York vient de confirmer la décision du conseil municipal de Harlem concernant l'adoption du plan de Columbia University, confirmant du même coup la possibilité d'expropriation des derniers habitants du quartier [Kilgannon, Stowe, 2008], Central Harlem semble au contraire touché par la crise financière et connaît un ralentissement dans son développement [Dehncke-McGill, 2008 ; Garmhausen, 2008]. De nombreux immeubles et appartements de luxe ne trouvent pas acheteurs et se transforment en locations, ou restent vides. En revanche, la population de sans-abris augmente. Faut-il y voir les limites de ces politiques publiques de gentrification qui conduisent à une spéculation continue sur la valeur des logements ? Quels types de projets ou secteurs seront financés par l'État fédéral et en fonction de quels critères ? Comment concilier mixité sociale et développement économique ? Comment revitaliser des quartiers sans en exclure la population ou même détruire la communauté existante, sans traumatiser les habitants ? Les débats et rivalités de pouvoir suscités par la gentrification de Harlem et de nombreux autres quartiers à New York et dans les grandes villes américaines posent la question fondamentale du droit à la ville. Quelles sont les populations désirées et que faire des autres ? Tels sont les défis que devra relever l'Administration Obama.

Bibliographie

- ASSOCIATED PRESS (2008), *Prominent NYers run ad supporting Bloomberg*, 2 octobre.
 BERG B. (2007), *New York City Politics, Governing Gotham*, Rutgers University Press.
 DEHNCKE-MCGILL M. (2 juin 2008), « Harlem Renaissance Meets Slowdown », *The Real Deal*.
 FABRE M., et OREN P. (1971), *Harlem, Ville Noire*, Armand Colin, Paris.
Final Environmental Impact Study (s.d.). Consulté le 27 septembre 2008.
http://www.nyc.gov/html/dcp/html/env_review/125_th_street.shtml
Forbes Magazine (2008). Consulté le 27 novembre 2008. http://www.forbes.com/lists/2008/54/400list_08_Michael-Bloomberg_C610.html
 FULLILOVE M. (2004), *Root Shock, How Tearing Up City Neighborhoods Hurts America*, Ballantine Books One World.

- GARMHAUSEN S. (2008), « Harlem's makeover stalls out », *Crain's New York Business*, 1^{er} décembre.
- GHORRA-GOBIN C. (2003), *Villes et société urbaine aux États-Unis*, Armand Colin, Paris.
- GREENBERG M. (2008), *Branding New York : How a City in Crisis Was Sold to the World*, Routledge, New York.
- GROSS C. (2008), *Reshaping the City : Who's Being Heard and Why?* Consulté le 31 octobre 2008. <http://www.gothamgazette.com/article/20080825/200/2619>
- HARVEY D. (2008), *The Right To The City*, Conférence donnée à City College, New York dans le cadre de la chaire Lewis Mumford, 3 avril.
- JACKSON J. (1999), « Toward an ethnography of a quotation-marked-off place », *Souls*, 1 (1).
- KILGANNON C. et STOWE S. (2008), « State officials approve expansion by Columbia », *New York Times*, 19 décembre.
- OSOFSKY G. (1963), *Harlem : The Making of a Ghetto : Negro New York, 1890-1930*, Harpers & Row.
- SMITH N. (1996), *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*, Routledge, New York.