

Robert Moses (1888-1981)

par Stéphane Tonnelat

CUNY College of Staten Island

à paraître dans *Les Faiseurs de villes*, édité par Thierry Paquot, Editions In Folio 2008.

Robert Moses (1888-1981) se comparait parfois au baron Haussmann dont il avait lu les mémoires¹. Il existe certes des ressemblances frappantes entre ces deux hommes qui, sans être ni élus du peuple, ni monarques, ni urbanistes ni architectes, ont contribué à modifier le visage de deux des plus grandes villes du monde, New York et Paris. Mais l'époque et le contexte qui les ont encadrés sont différents. Moses, a pu écrire Robert Caro dans une biographie monumentale², est l'homme qui a réussi à transformer New York dans le cadre d'une société démocratique. Il a pu le faire en profitant d'un empire bureaucratique et technocratique capable de subvertir et de contrôler aussi bien les élus de l'Etat et de la ville de New York que les milieux d'affaire et l'opinion publique. A cet égard, Moses n'est le bras droit d'aucune autorité supérieure, si ce n'est, à l'origine, d'une conviction dévote pour la fonction publique au service de tous, alimentée par une fois inébranlable dans le progrès technique.

Robert Moses est un homme grand et athlétique, toujours photographié dans un impeccable costume cravate. Il reçoit la meilleure éducation qui soit. Sorti de Yale pour entrer à l'université de Columbia (New York) en passant par Oxford et Berlin, il soutient en 1913 une thèse de doctorat en sciences politiques sur le thème du service public. Très tôt, il adopte la position réformatrice à tendance progressiste qui pousse à donner à ses tenants des élans de missionnaire. Mais le Moses idéaliste, d'abord porté par le mouvement des "good governments," s'adapte très vite à la réalité de la machine politique lorsque, employé du *Bureau of Municipal Research*, il tente en vain de réformer les modes de recrutement et d'avancement des employés municipaux selon les critères du mérite au lieu du patronage imposé par le clan démocrate de *Tammany Hall*. C'est d'ailleurs une alliance que certains ont pu juger contre nature avec le gouverneur Al Smith, un produit de *Tammany*, qui donne à Moses ses premières responsabilités dans le gouvernement, comme chef de la commission de réforme et de réorganisation des services de l'Etat de New York en 1918, puis comme conseiller personnel lors de la deuxième élection de Smith en 1922. Ce poste lui permet de concevoir et de faire passer auprès de l'assemblée la première planification de parcs à l'échelle d'un Etat aux Etats-

¹ L'historien de l'architecture Siegfried Giedion l'a aussi comparé à Haussmann pour son énergie et son enthousiasme dans *Space, Time and Architecture*, publié en 1941, quand il était au faite de sa carrière.

² Robert A. Caro (1974), *The Power Broker, Robert Moses and the Fall of New York*, Alfred A. Knopf, Inc, 1246p.

Unis. Cette loi, écrite par Moses en 1924, crée le *National Council of Parks* et la *Long Island State Park Commission* dont Moses est le premier président, deux postes de pouvoir exempts de contrôle par l'assemblée et qu'il occupe jusqu'en 1962, lorsque le nouveau gouverneur Nelson Rockefeller est assez puissant pour l'écartier.

Parcs et routes

Dès l'été 1929, après de longues batailles juridiques et médiatiques pour obtenir l'expropriation de quelques riches propriétaires de *Long Island*, la commission des parcs ouvre au public new-yorkais motorisé plusieurs parkways menant à de nouvelles plages. Le succès populaire est immédiat et les équipements doivent être agrandis dans l'urgence pour faire face à l'afflux de citoyens. *John's Beach*, plus particulièrement, est considérée par les journaux et l'opinion publique comme le chef d'œuvre de Moses. 25 000 voitures empruntent sa route d'accès le jour même de son ouverture. La fréquentation du premier mois est estimée à 325 000 visiteurs. A chaque extrémité de la longue promenade de bois, les maisons de bain forcent l'admiration du public et des professionnels par leur fonctionnalité et leur esthétique basse et longiligne en brique et pierre, en harmonie avec les longues lignes horizontales du paysage environnant. Mais cette esthétique rigoureuse n'est pas destinée à tout le monde. Les ponts au-dessus des parkways sont trop bas pour laisser passer les bus et les cars. Moses, semble-t-il ne veut pas des classes populaires dans ses parcs manucurés. Seule solution pour eux, la plage de *Coney Island*, accessible par le métro, avec sa foire foraine, ses attractions bon marché et sa foule bigarrée. Le Moses réformateur a déjà des idées bien arrêtées sur sa mission éducatrice ainsi que sur la nature du public qu'il veut former.

Moses ressort émerge néanmoins comme un héros. La popularité qu'il gagne à cette époque auprès des new-yorkais explique en grande partie la longévité de sa carrière d'homme de pouvoir. Dès 1928 en effet, Roosevelt, remplaçant Al Smith au poste de gouverneur, essaye de se débarrasser de Moses. En vain. Le risque de se voir taxer d'opposant aux parcs est devenu trop grand. L'espace vert s'est déjà affirmé comme une nouvelle icône du bien commun, transcendant les frontières politiques. Moses sait le reconnaître et utilise son prestige pour se présenter comme un homme au-delà des partis, ce qui lui permet d'accroître encore son domaine d'intervention sur la ville.

L'élection du maire républicain La Guardia en 1934, sur des promesses de politique non politicienne lui en donne l'occasion. Le public voit en effet comme une garantie la nomination de Moses au poste de *Park Commissioner*. Sa présence est si nécessaire que Moses est même en mesure d'en déterminer les nouvelles attributions, comme il l'avait fait pour ses postes précédents auprès de la législature de l'Etat. Il use alors de son influence pour rassembler les cinq différents départements (Manhattan, Bronx, Queens, Brooklyn et Staten Island) en un seul et pour ajouter à ce nouveau service des parcs celui des nouvelles voiries. Il s'arrange en outre pour être directeur de la société publique montée pour la construction du pont de Triborough qui doit relier entre eux le Bronx, Manhattan et Queens. En 1934, Moses est donc un haut responsable des administrations

municipale et nationale, un cumul normalement interdit mais qu'il rend légal en arguant qu'il ne touche de rémunération pour aucun de ses postes.

Par ailleurs, dès sa nouvelle nomination, Moses sait tirer parti des ressources que représentent les dizaines de milliers de bénéficiaires de l'allocation travail de l'administration du New Deal du président Roosevelt. Il embauche des centaines d'architectes et d'ingénieurs pour dessiner des plans, une autre centaine de chefs de chantier pour encadrer les travailleurs jusque là sans mission précise et entreprend la rénovation de presque tous les parcs de la ville. Sans argent municipal à cause de la crise, il s'arrange pour récupérer et transformer tous les interstices détenus par la mairie en jardins. Il s'arrange aussi pour détourner la main d'œuvre gratuite payée par l'Etat fédéral vers les projets municipaux. En un an, le département des parcs rénove une centaine de jardins et en ouvre une cinquantaine de nouveau. La popularité de Moses grandit au fil des inaugurations, toutes couvertes par les journaux. Avec le succès cependant, les ambitions dans les petites parcelles des quartiers pauvres diminuent. La carte rendue publique chaque année des réalisations du département en regard du nombre de jardins existants en 1933 est impressionnante, mais elle laisse aussi voir des poches délaissées correspondantes aux quartiers les plus pauvres et, notamment, à la couleur foncée de leurs habitants. Dans ces zones, seuls de petits lots restent disponibles. Les grands parcs sont autrement plus gratifiants pour Moses qu'une multitude de petits jardins peu accrocheurs pour les journaux.

Avec la rénovation et la construction en masse, la qualité esthétique de plages comme *John's Beach* ou *Orchard Beach* a tendance à disparaître des nouveaux projets. Par manque de temps, Moses doit déléguer de plus en plus mais garde toujours le dernier mot. En une seconde, d'après Caro, il accepte ou refuse les dessins de ses architectes sans même leur laisser le temps de s'expliquer. Il va alors au plus convenu et multiplie dans New York les jardins banaux et identiques. Même ainsi, cependant, on peut se demander comment Moses peut cumuler autant de responsabilités. Toujours d'après Caro, il est le premier à mettre en pratique le concept de la voiture-bureau. Sa Packard noire, équipée d'un chauffeur et d'une secrétaire permanente, est suivie par quelques autres voitures où les équipes d'ingénieurs organisées par projet attendent d'être appelées par le maître. Après la réunion dans la voiture de tête, l'équipe regagne son véhicule lors d'un arrêt improvisé sur le bord de la route et quitte le convoi tandis qu'une autre équipe embarque à l'avant. Ainsi Moses peut mettre à profit les temps de transport entre ses bureaux de Long Island et de Manhattan.

Avec les jardins, l'autre grande réalisation de Moses à la même époque est le triple pont de *Triborough* ouvert en 1936. Considéré comme un exploit d'ingénierie, cet ouvrage d'art est en fait un énorme échangeur autoroutier à péage, à cheval sur un fleuve, deux îles et le continent. Sensé réduire le trafic sur les autres ponts reliant Manhattan au Bronx et à Long Island, il ne fait que le développer davantage. A cette époque, cependant, les nouveaux spécialistes tout comme les journaux s'accordent pour penser que la solution tient dans plus de routes encore, ce qui donne toujours plus de crédit aux travaux de Moses. En 1937, il ouvre la voie rapide sur les berges de l'Hudson. Cette autoroute urbaine relie directement Manhattan au Bronx. Elle est l'occasion de reprendre les

terrains jusqu'alors occupés par des bas côtés de voies ferrées, transformés en un parc appelé *Riverside Drive*. Encore aujourd'hui, cette voie rapide et le parc sont des figures majeures du paysage new-yorkais. En 1939, un autre pont, le *Bronx-Whitestone*, est ouvert pour soulager celui de *Triborough*. Encore une fois, les prévisions sont largement dépassées et les embouteillages plus importants qu'auparavant. Incidemment, Moses a toujours refusé d'inclure dans ses réservations pour les transports publics. Les fonds provenant principalement de Washington, il n'est pas tenu de répondre aux demandes des associations et administrations régionales qui commencent à voir dans le métro un moyen de réduire les problèmes de trafic. Par contre, les fonds fédéraux impliquent d'autres contraintes comme l'obligation de classer les nouvelles voiries comme voies d'accès à des parcs à destination du public. C'est ainsi que les autoroutes sont durablement associées aux espaces verts. Pourtant, à l'inverse des premières autoroutes paysagées de Moses, subordonnées aux plages de la *Long Island Parc Commission*, l'autoroute sur l'Hudson utilise surtout le parc comme un outil de financement et comme paysage pour les automobilistes. La priorité est renversée. Les voies occupent l'espace des berges tandis que le jardin assure le tampon avec la ville. Ainsi les citadins sont ils toujours aujourd'hui séparés de l'eau par une sextuple bande de bitume bruyante et polluée.

A la fin des années trente, Moses est au sommet de sa popularité.³ Il est devenu une figure nationale de l'aménagement et une inspiration pour toutes les villes et Etats du pays. Des jeunes ingénieurs viennent de tous les horizons pour se former auprès de celui qui a la réputation de faire passer les projets de l'état de plans à celui de constructions en dur. Ils repartent ensuite diffuser ses méthodes expéditives et souvent autoritaires dans leurs régions ainsi que dans les administrations fédérales.

Incidemment, c'est aussi la période, selon Caro, durant laquelle Moses, sentant venir la fin des fonds du New Deal met en place une structure de pouvoir qui lui permettra bientôt de subvenir financièrement à ses propres besoins et de passer outre une opinion publique qu'il a jusqu'alors grandement cultivée.

Les public authorities

Tout d'abord, Moses fait modifier auprès de la législature de l'Etat les statuts des *public authorities*, jusque là vouées à des buts uniques afin d'élargir leurs compétences et leurs possibilités d'action bien au-delà de leur mission originelle et de prolonger leur existence quasiment sine die.

De façon pratique, *Triborough Bridge Authority*, au départ destinée à disparaître après la construction du pont et le remboursement de l'emprunt initial grâce au péage, se voit accorder des compétences concernant les "approches" vers l'ouvrage d'art. Ce terme vague, initialement compris par les sénateurs comme désignant la longueur de terrain nécessaire pour atteindre l'altitude du pont, acquiert soudainement un sens plus proche du trafic routier, signifiant plutôt les voies d'accès à l'ouvrage d'art depuis les principales

³ Voir par exemple l'article laudateur de Cleveland Rodgers (1939), "Robert Moses, an Atlantic portrait", *The Atlantic Monthly*, vol. 163, No. 2; pp. 225-234.

artères de circulation. Ainsi, l'authority peut elle commanditer des travaux jusqu'à plusieurs miles ou dizaine de miles des ponts sous son contrôle. Par ailleurs, les approches incluent aussi les abords des nouvelles voies et par conséquent peuvent donner lieu à des projets n'ayant que peu à voir avec le trafic automobile.

Mais le changement le plus important concerne la nouvelle capacité des *public authorities* à rembourser leurs emprunts aux moyens de nouveaux prêts à de meilleurs taux. Apparemment sensée aider l'authority à se débarrasser des ses dettes au plus vite, cette modification autorise en fait *Triborough* à repousser continuellement l'échéance de leur effacement par un renouvellement des emprunts qui permet par ailleurs de financer les nouvelles "approches." Cette astuce prolonge indéfiniment l'existence d'une organisation émanant de la ville, mais qui échappe de fait à ses pouvoirs, sauf à l'occasion du renouvellement des mandats d'un de ses trois directeurs, nommés pour six ans, une durée supérieure aux quatre années du maire.

Par ailleurs, les péages qui doivent initialement servir au remboursement peuvent maintenant, aux yeux des banquiers, tenir lieu de garantie solide pour les nouveaux emprunts. C'est ainsi qu'en 1936, Moses se retrouve avec un capital d'investissement grandissant d'années en années avec le nombre des ouvrages d'art et la croissance inaltérable du trafic routier. Avec ce système, Moses a trouvé des fonds qui ne dépendent ni de la volonté du maire ou de ses administrés, ni même de celle de l'Etat ou de l'administration fédérale. Il dispose des pouvoirs indépendants d'une entreprise privée mais dont les financements sont pris sur les deniers publics et qui par ailleurs est le seul responsable sur un territoire qui lui est délégué par la puissance publique. *Triborough* a sa propre police privée et ses propres services d'entretien.

La période de guerre, avec les restrictions de matériaux de construction et de main d'œuvre ralentit les travaux mais permet à Moses, dont le projet de pont reliant Brooklyn à la pointe de Manhattan a été rejeté par l'opinion publique et finalement stoppé par le président Roosevelt, de faire bloquer les travaux du tunnel prévu à sa place et d'absorber la *Tunnel Authority* au sein de la *Triborough Bridge Authority*. Il est alors en charge de tous les passages payants entre l'île de Manhattan et son entourage. En 1949, ceux qui se sont déjà demandés où est le véritable siège du pouvoir municipal, à l'hôtel de ville ou sur Randall's Island, les bureaux de Moses au milieu de l'échangeur de *Triborough*, au centre géographique de New York, n'hésitent plus. Selon Caro, le nouveau maire Impelliteri, remplaçant O'dwyer démissionnaire accusé de corruption, prend tous les matins ses ordres de Moses qui l'attend sur les marches de la mairie avec une grande enveloppe de kraft pleine de papiers à signer sur le champ.

Renouveau urbain

Dès 1945, les missions d'aménagement de Moses prennent encore de l'ampleur. Le nouveau maire O'dwyer, qui l'a reconduit dans ses fonctions de *Park Commissioner*, lui a aussi donné un siège à la *City Planning Commission*, chargée d'élaborer les projets d'aménagement de la ville, ainsi que le poste taillé sur mesure de *Construction Coordinator*, un emploi qui donne à Moses le titre de seul représentant de la ville auprès

de l'Etat et de l'administration fédérale pour l'obtention de fonds destinés à l'aménagement. Or cette période marque un engagement fédéral de plus en plus important dans la construction des autoroutes et du logement. Le principe des "matching funds", qui veut que les crédits initiaux soient avancés par les villes avant d'être complétés par les instances de l'Etat, place Moses en situation de décideur privilégié en tant que responsable à la fois au niveau de l'Etat et de la ville.

Les relations de Moses avec les entrepreneurs, les syndicats et les promoteurs immobiliers constituent une autre forme de pouvoir utilisée par Moses. En 1947, alors que le siège des Nations Unies doit selon toute vraisemblance partir à Philadelphie, Moses réussit, avec l'aide financière de la famille Rockefeller, à dénicher à la dernière minute un site exceptionnel sur les bords de l'*East River* à Manhattan et à faire promettre à la ville de condamner les rues qui le traversent tout en réservant un passage pour les voies rapides sur berges.

Par ailleurs, Moses dispose aussi d'alliés dans l'administration fédérale en la personne de ses anciens camarades de Yale et des ingénieurs qu'il a formés du temps des parkways. En 1948, informé par l'un d'eux du prochain passage au congrès du *Title 1 act*, qui va lancer la rénovation urbaine, il se fait nommer par le maire directeur du *Slum Clearance Committee* (Comité pour l'éradication des îlots insalubres) afin d'être le premier à bénéficier des fonds fédéraux. Ses plans, prêts le jour même du vote de la loi, lui permettent de lancer immédiatement un vaste programme de reconstruction à New York. Beaucoup de logements sont édifiés sur les fronts Est de Manhattan, aussi bien publics, principalement dans le *Lower East Side*, que privés, à l'est de *Gramercy*, avec les vastes projets de *Stuyvesant Town* et *Cooper Village*, à l'architecture étrangement réminiscente des tours en croix du plan Voisin de Le Corbusier pour Paris en 1925. La loi du *Title 1* autorise en effet les villes à condamner des blocks entiers, à en exproprier les habitants puis à revendre le tout à des promoteurs privés. C'est ainsi que Moses peut dégager une large zone de Manhattan pour y placer le centre culturel du *Lincoln Center*, une université privée et des logements largement inabordables pour les anciens résidents.

Grandeur et décadence

Les années cinquante marquent l'apogée du pouvoir de Moses sur l'aménagement new-yorkais, aussi bien à l'échelle de la ville que de l'Etat. En 1954, en effet, Moses est nommé directeur de la *State Power Authority* et entreprend immédiatement un vaste programme de construction de barrages dans le nord de l'Etat où il a déjà installé plusieurs parcs. Il cumule alors douze emplois aussi bien comme serviteur de l'Etat que de la ville. La combinaison de ces fonctions lui donne le contrôle sur des sommes d'argent extraordinairement importantes qui font de lui l'incontournable passage de tout projet d'envergure.

Pourtant, c'est aussi dans les années cinquante que la réputation de Moses souffre des premières critiques. Dans le domaine du logement tout d'abord, quelques journalistes commencent à s'étonner que les travaux n'avancent pas aussi vite que l'image de Moses de faiseur l'avait laissé espérer. Une enquête du *Women City Club* sur le projet

Manhattantown révèle les conditions de logement désastreuses dans lesquelles sont maintenues les populations en prévision de leur expulsion. L'état de corruption générale à New York et le manque de surveillance exercée sur les opérateurs de la rénovation urbaine a donné naissance aux pratiques maintenant connues sous le nom de "milking", comme lorsque les promoteurs choisis par le *Slum Clearance Committee* pour redévelopper le site se contentent, en tant que nouveaux propriétaires, d'empocher les loyers de blocks entiers sans payer aucune taxe foncière et sans le moindre entretien de bâtiments de toutes façon voués à la destruction. Les populations captives doivent alors subir des augmentations de loyer arbitraires tandis qu'aucun relogement à un prix accessible ne leur est proposé. En général, après quelques années de dégradation et d'arriérés de taxes, la ville se voit dans l'obligation de racheter le site afin d'assumer elle-même les frais de la rénovation. Bien sûr tous les sites ne sont pas soumis au même traitement. Cependant, Moses, débordé, a dû déléguer beaucoup de ses pouvoirs à des adjoints dont les accointances politiques et mafieuses ont guidé le choix de promoteurs véreux. Quelques journaux dénoncent les pratiques de ces compagnies et Moses est légèrement critiqué pour son manque de contrôle des sociétés privées.

Pourtant, le problème des évictions et du relogement ne se pose pas que dans le cas des projets de rénovation urbaine. Les nouvelles autoroutes que Moses met en travaux dans ces années là traversent des tissus déjà densément occupés. Malgré une opposition locale bien organisée, Moses refuse de déplacer le tracé de la *Cross-Bronx Expressway* et expulse des milliers de familles sans solution de relogement. Les quartiers coupés en deux sont alors soumis au même processus de dégradation déjà observé dans les sites de la rénovation. Mais la logique du trafic automobile prévaut encore. Les habitants ne trouvent pas d'échos dans les journaux, ni même auprès de leurs élus locaux, apparemment pris dans les mailles de la machine politique new-yorkaise, elle-même dépendante des sommes d'argent colossales investies dans les projets. Moses, sûr de son pouvoir ne prend plus de précautions: "Quand on intervient dans une métropole trop densément bâtie, on doit ouvrir des passages au hachoir. Je vais simplement continuer à construire. Vous faites de votre mieux pour m'arrêter."⁴

Mais l'idéologie de la suprématie de l'automobile commence à se fissurer. Déjà en 1929, la *Regional Planning Association* avait dénoncé dans son rapport le manque de politique globale concernant les transports en commun et les coûts entraînés par le tout automobile. Pourtant ce n'est qu'après guerre, que quelques journaux, notamment le *New Yorker* sous la plume de Lewis Mumford, commencent à questionner ouvertement les objectifs de la *Triborough Bridge Authority*, principal bras de Moses pour la construction de routes.

"Nos spécialistes borgnes continuent de mener de grands plans de développement autoroutiers, comme si le transport automobile existait dans un vide social, et comme si New York n'était qu'un corridor ou un terminal pour véhicules, sans aucune raison d'être pour elle-même. Pour ces experts, une bonne solution aux problèmes de circulation

⁴ Extrait des mémoires de Robert Moses (1970) *Public Works, a Dangerous Trade*, McGraw-Hill, New York. Traduction personnelle.

consiste à construire plus de routes, de ponts et de tunnels afin que les voitures circulent plus rapidement vers des destinations plus lointaines dans des communautés plus chaotiques encore, desquelles seront construites de nouvelles routes afin que les automobilistes puissent s'échapper de ces nouveaux environnement salis et encombrés."⁵

Par ailleurs, les bénéfices de la *Triborough Authority* sont souvent pointés du doigt par les réformateurs comme une source logique de financement du métro défaillant et concurrencé par la route. Pourtant, Moses continue jusqu'à la fin de sa carrière de refuser de considérer la possibilité de doubler les voies rapides par des rails (ou même de créer des réserves foncières pour un futur système de transport public) oblitérant pour de longues années le développement du métro. Malgré les nombreuses études qui mettent en évidence la complémentarité financière et pratique de la combinaison des deux modes de transport vers le nouvel aéroport d'Idlewild (futur J. F. K.), seule la route est construite et aussitôt embouteillée. A l'heure actuelle le projet de desserte expresse sort à peine des cartons. De fait, Moses s'est toujours opposé à l'élaboration d'un plan public et global de développement urbain en relation avec les infrastructures. Un tel outil se serait fatalement opposé aux méthodes basées sur le secret que l'indépendance de la Triborough authority garantissait.⁶

En 1956, le passage de l'*Interstate Highway Act* au congrès renforce encore les pouvoirs de Moses en subventionnant à hauteur de 90% les travaux de nouvelles autoroutes capables d'accueillir les nouveaux modèles de camions. En 1955, un accord financier entre *Triborough* et *Port Authority*, l'autre géant semi-public de l'aménagement de la région permet à Moses de profiter de ces fonds à grande échelle et d'entamer rapidement la construction du pont suspendu de *Verrazano* à l'entrée de la baie, tout en maintenant d'autres projets comme le pont de *Throgs Neck* entre *Long Island* et le continent. Les fonds fédéraux subventionnent de leur côté les autoroutes qui doivent alors nécessairement relier ces gigantesques infrastructures.

Le pont *Verrazano* est quelquefois considéré comme le chef d'œuvre de Moses. Ouvert en 1954, c'est alors le plus long pont suspendu au monde. Sa silhouette élancée ferme la baie de New York entre *Brooklyn* et *Staten Island*, changeant pour toujours le décor d'arrivée offert aux voyageurs arrivant par bateau. Il ouvre aussi au développement urbain un des districts de New York encore essentiellement rural.

L'opposition s'organise cependant et réussit à bloquer plusieurs des grands projets de voie rapides à Manhattan comme la *Midtown Expressway* qui devait traverser l'île à la hauteur du 8^{ème} étage de l'*Empire State Building* pour rejoindre un tunnel sous l'Hudson vers le New Jersey. La *Downtown Expressway*, une autre traverse avortée à la hauteur de *Greenwich Village* rencontre encore plus de résistances et donne lieu à des collectifs d'opposition bien organisés. Jane Jacobs notamment se fait connaître par ses talents

⁵ Lewis Mumford (1963), *The Highway and the City*, New York: Harcourt Brace and World.

⁶ Lewis Mumford avait aussi dénoncé ce refus de la coopération: "M. Robert Moses... utilise le mot "planification régionale" comme un juron, pour indiquer sa haine persistante... d'une politique globale et tournée vers l'avenir. De la même manière il utilise l'expression "planificateur à cheveux longs" pour désigner quiconque se montrerait avec une proposition qui ne correspond pas à son répertoire d'idées reçues, pour la plupart aujourd'hui manifestement inadéquates et largement dépassées." Mumford, opus cit.

d'activiste de quartier efficace. "Le plan de M. Moses pour une autoroute dans le centre historique de Manhattan, celui qui comporte des répercussions pour *Washington Square*, est toujours présenté de façon attrayante comme une voie rapide, entre les ponts sur *l'East River* et les tunnels sous *l'Hudson*, pour préserver la ville du trafic de transit. Pourtant le plan comprend un échangeur en forme de plat de spaghettis en plein milieu de la ville. Cela sera un goulot d'étranglement et, en accueillant le trafic vers le centre ville, il aura tendance à encombrer plutôt qu'à fluidifier le trafic de transit."⁷

Pourtant, ce ne sont pas les critiques concernant les aménagements routiers qui marquent le début de la fin de la carrière de Moses. L'ouvrage incendiaire, maintenant classique, de Jacobs ne sort qu'en 1961 alors que Moses a déjà démissionné de tous ses mandats municipaux. Deux problèmes ont alors suffisamment terni son image auprès du public. Tout d'abord les enquêtes sur les opérations dévoyées de renouvellement urbain sont maintenant soutenues par de grands journaux comme le *New Yorker*. Les tribunaux s'intéressent aux cas de plus près et le nom de Moses est de plus en plus souvent imprimé aux côtés de patronymes connus de la mafia. Par ailleurs, Moses a perdu sa réputation de protecteur des parcs. Ses tentatives malheureuses et largement médiatisées pour construire un parking dans *Central Park* et une rue à travers *Washington Square* ont permis aux journaux de retourner la maxime longtemps tenue pour automatique qui associait les voitures aux espaces verts. Afin d'éviter tout scandale, et probablement pour se débarrasser d'un domaine d'intervention qui ne lui plait guère, Moses profite alors de l'offre de poste de président de la foire universelle de 1964 pour abandonner tous ses mandats municipaux; à l'exception de celui protégé du contrôle public de directeur de la *Triborough Authority* qui reste son fief.

Malgré son échec financier retentissant, dû en grande partie au manque d'expérience des personnels embauchés par Moses, la foire universelle est pour lui l'occasion de terminer un parc qu'il avait projeté dès ses premières années de réformateur. *Flushing Meadows* est aujourd'hui une respiration essentielle à *Queens*, le district de New York au plus fort taux d'immigration et de croissance.

Moses conserve ses postes de l'administration de l'Etat de New York aux parcs et à l'énergie jusqu'en 1962, lorsque le gouverneur Nelson Rockefeller accepte sa démission. Moses a utilisé une fois de trop la menace de son retrait, une arme qui lui avait beaucoup servi afin d'imposer ses vues. Le gouverneur est lui-même un homme de pouvoir immense sur lequel les pressions des alliés de Moses comme les entrepreneurs ou les syndicats n'ont pas d'effets. Il n'a par ailleurs pas pu compter comme auparavant sur sa réputation auprès du public, maintenant ruinée par les scandales financiers de la foire et sa nouvelle image anti-parc. Enfin, en 1968, Rockefeller réussit à faire voter au sénat une loi fusionnant *Triborough* avec la *Metropolitan Transportation Authority*, organisation publique en charge du métro, dépouillant définitivement Moses de ses derniers attributs, mais conservant la structure administrative qui avait fait ses preuves. Maintenu à un grade purement honorifique, il ne peut même pas terminer les derniers projets de pont qu'il avait entamés. Il termine sa vie reclus et décrié par les médias comme un homme

⁷ Jane Jacobs (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Vintage Books, p.366.

corrompu et sans pitié pour les new-yorkais qu'il a déplacés et condamnés aux embouteillages.

Urbaniste ou spéculateur?

D'aucun pensent que le rôle de faiseur de ville généralement attribué à Robert Moses par les journaux et plus encore par la biographie de Robert Caro est largement exagéré.⁸ Les modes de contrôle parfois un peu simplistes exposés par Caro tendent en effet à tisser autour de Moses une toile dans laquelle se seraient pris tous les grands décideurs aussi bien que les élus. Le livre est basé sur une affirmation simple dans laquelle le maire pourrait être identifié à la ville. A partir de là, il suffisait à Caro de montrer comment Moses a pu prendre contrôle du maire, ou de la même manière du gouverneur, pour aboutir à l'équation Moses = New York. "Ce livre tente de raconter deux histoires simultanées. Comment New York, très différente il y a quarante ans est devenue ce qu'elle est aujourd'hui et comment le Robert Moses idéaliste est devenu ce qu'il est. C'est un livre sur ce qui est arrivé à la ville et à l'homme. Car, à un degré que peu de gens ont vraiment compris, ces deux histoires sont une seule et même histoire."⁹

Les critiques plus récentes des nombreux travaux et articles sur Moses prennent une forme commune de re-séparation du destin de la ville et de l'homme en tentant de briser le mythe du constructeur tout puissant.¹⁰ Malheureusement, à part une réhabilitation du personnage, ces travaux ne redonnent pas une place bien définie à un homme dont on reconnaît néanmoins un impact certain sur le paysage urbain de New York et plus encore sur les mécanismes de l'aménagement.¹¹ Pour y remédier, on pourrait se pencher à nouveau sur la comparaison avec Haussmann, cette fois en s'appuyant sur les travaux de Maurice Halbwachs. Dans sa thèse de doctorat sur les expropriations à Paris¹², cet auteur a montré comment les plans finalement réalisés ne correspondent pas tant au dessin proprement dit des grands décideurs qu'à des "poussées sociales" dont ces mêmes

⁸ voir Ray Bromley (1998), "Not So Simple! Caro, Moses, and the Impact of the Cross-Bronx Expressway," in *The Bronx County Historical Society Journal*, 35, No. 1 (Spring 1998): 4-29. Voir aussi Marshall Berman (1982) "Robert Moses: the expressway world" in *All that is solid melts into air*, Simon and Schuster Inc.

⁹ Rober Caro, opus cit.

¹⁰ voir par exemple la récente rétrospective consacrée à Moses par le Musée de la Ville de New York, le Queens Museum et Columbia University, associée à la publication d'un catalogue édité par les historiens Hillary Ballon et Kenneth T. Jackson (2007) *Robert Moses and the Modern City: the Transformation of New York*, W. W. Norton. Cette exposition, à laquelle Robert Caro n'a pas participé, a donné lieu à une polémique entre cet auteur et l'historien Jackson qui soutient que Caro a "diabolisé" Moses.. Voir aussi Leonard Wallock (1991), "The myth of the master builder, Robert Moses, New York, and the dynamics of Metropolitan Development Since World War II", *Journal of Urban History*, Vol. 17 n. 4, 339-362.

¹¹ Lewis Mumford, que Moses avait qualifié de "révolutionnaire catégorique", dans une interview avec Robert Caro a déclaré: "Au vingtième siècle, l'influence de Robert Moses sur les villes d'Amérique a été plus grande que celle de quiconque." Caro, opus cit. p.12.

¹² Maurice Halbwachs (1909), *Les prix des terrains à Paris et les expropriations au 19ème siècle*, thèse de droit soutenue en 1909 à l'université de la Sorbonne.

personnes ont su tirer profit. Haussmann apparaît alors non plus comme un grand aménageur mais comme un "spéculateur" de génie surfant sur la vague des transformations inévitables d'une ville en mutation. Cette qualification serait sans nul doute aisément transposable à Moses, que Caro décrit aussi comme un grand visionnaire opportuniste. Par ailleurs, elle aurait le mérite de porter un regard plus critique non plus sur l'homme mais sur les structures de pouvoir dont il a su tirer profit. Dans ce registre, la figure de la *public authority* présente aujourd'hui un grand intérêt pour la comparaison avec la France. Ne serait-elle pas comparable à celle des Etablissements Publics d'Aménagement qui n'en finissent pas de dépasser leur date de disparition programmée ? Ou encore à celle des Sociétés d'Economie Mixte (SEM) associées à leurs inévitables Zones d'Aménagement Concertées (ZAC) ? Et ne rejoint-on pas ici les débats toujours vifs sur la contradiction apparente entre concertation et réalisation et qui tendent à montrer que, de manière sans cesse répétée, l'Etat pratique la tactique de "l'électron libre" afin de se dégager du poids du contrôle démocratique ? A cet égard, nous pourrions considérer que Moses est le plus grand outil que l'administration fédérale et new-yorkaise se soient jamais donné pour construire. On pourrait alors inverser l'équation et dire que Moses n'a fait que suivre et infléchir la marche d'une ville en croissance constante suivant les directives pro automobile de l'administration fédérale.