

Revell, Keith D. *Building Gotham : Civic Culture and Public Policy in New York City, 1898-1938*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2003, Pp. x, 327. Illustrations, index. US 42,75\$

Michèle Dagenais

Volume 33, Number 2, Spring 2005

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1016388ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1016388ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Urban History Review / Revue d'histoire urbaine

ISSN

0703-0428 (print)

1918-5138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Dagenais, M. (2005). Review of [Revell, Keith D. *Building Gotham : Civic Culture and Public Policy in New York City, 1898-1938*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2003, Pp. x, 327. Illustrations, index. US 42,75\$]. *Urban History Review / Revue d'histoire urbaine*, 33(2), 64–65. <https://doi.org/10.7202/1016388ar>

Note

1. Ce belgicisme désigne, selon la définition du *Petit Robert*, toute « personne qui fait régulièrement la navette par un moyen de transport collectif, entre son domicile et son lieu de travail ». Le dictionnaire renvoie au « banlieusard » français.

Christine A. Dupont

La Fonderie (Musée bruxellois de l'Industrie et du Travail)

Revell, Keith D. *Building Gotham : Civic Culture and Public Policy in New York City, 1898–1938*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2003, Pp. x, 327. Illustrations, index. US 42,75\$.

En 1898, la création du *Greater New York*, issu de la fusion des 96 municipalités entourant la « ville-centre », engendre des problèmes d'une ampleur inégalée. La constitution de cette première agglomération métropolitaine, alors considérée comme la deuxième ville la plus peuplée et étendue au monde, va susciter la recherche de nouvelles approches pour gérer ces problèmes. L'ouvrage de Keith D. Revell porte sur cette période charnière au cours de laquelle s'élabore une conception inédite de New York, de ses besoins et des solutions avancées pour tenter d'y répondre. Plus que les politiciens municipaux ou les élites locales traditionnelles, affirme Revell, les experts sont les véritables artisans d'une conception tout comme d'un mode de gestion nouveaux, envisagés de manière régionale. Au delà de la quête de l'efficacité généralement accolée aux experts, c'est l'élaboration de cette conception inédite de l'action publique, rendue nécessaire dans un contexte où la vision traditionnelle de la communauté apparaît de plus en plus obsolète et inadéquate, qui constitue le moteur des actions de ces technocrates et fonde la base sur laquelle ils construisent leur légitimité.

Mais en quoi cette nouvelle vision consiste-t-elle ? L'auteur l'identifie comme une culture civique de l'expertise, née de la crise de légitimité qui ébranle les élites économiques (banquiers, propriétaires et promoteurs fonciers), les politiciens locaux et certains hauts fonctionnaires élus incapables de s'ajuster au nouveau contexte, parce qu'encore marqués par la culture du « *privatism* » caractéristique du 19^e siècle. Fondée sur le volontarisme plutôt que l'engagement envers le bien-être public, la culture traditionnelle, aussi marquée par un esprit de clocher, promeut les droits individuels plutôt que collectifs et a une vision étriquée des problèmes politiques. En lieu et place de cette conception dépassée, la culture civique émergente, portée par les experts issus tout à la fois du secteur des affaires, du gouvernement, de l'enseignement supérieur, de la philanthropie, se caractérise par son penchant pour une gestion pensée dans ses multiples ramifications et sa capacité à établir des liens entre les problèmes et leurs solutions. Le volontarisme, l'individualisme et le localisme cèdent ainsi le pas aux principes de centralisation, d'interdépendance et à une vision régionale des problèmes urbains. En phase avec

son époque, cette culture civique de l'expertise repose sur la conviction que la nouvelle réalité, régionale ou métropolitaine, appelle des solutions à cette échelle. Mais cette transition ne parvient pas toujours à se traduire sur le plan concret, dans la mesure où elle exige, notamment, d'importants changements institutionnels.

Building Gotham s'inscrit dans le courant des études récentes qui réexaminent l'histoire des villes en adoptant une échelle métropolitaine ou régionale, estimée plus susceptible d'éclairer les dynamiques du développement urbain que les travaux se limitant à analyser les villes définies en fonction de leurs limites administratives. C'est le premier mérite de Keith D. Revell, spécialiste d'administration publique. Le second est d'avoir choisi de multiplier les points de vue pour mener son enquête sur les transformations que connaît New York durant les quatre premières décennies du XX^e siècle, de manière à suivre au plus près les débats et les actions entreprises par des ingénieurs, des avocats, des économistes ou encore des urbanistes autant rattachés aux secteurs public que privé. Cependant, dans son souci ou son désir de bien démontrer la contribution de ces technocrates, l'auteur a trop souvent tendance à les présenter comme étant les seuls dotés d'une juste vision de la situation et capables d'embrasser une conception régionale de la gestion de New York, les politiciens étant, pour leur part, enfermés dans leur compréhension locale et parcellaire des problèmes à résoudre. Les premiers apparaissent porteurs d'une pensée progressiste, tandis que les seconds ne peuvent que défendre une vision traditionnelle et limitée.

L'adoption d'un angle dichotomique et un peu caricatural n'empêche cependant pas l'auteur d'exposer habilement les tenants et les aboutissants de nombreux développements dans divers secteurs de la scène métropolitaine où s'entremêlent les débats et les actions menées par les acteurs des secteurs privé et public. La première partie de l'ouvrage porte d'abord sur la construction d'infrastructures (le *Holland Tunnel* et la *Pennsylvania Station*) et de réseaux ferroviaires permettant de circuler dans la ville de New York et dans la région environnante. Présentés en second lieu, les efforts menés pour établir un organisme consacré à la supervision du trafic portuaire dans et autour de New York ne connaîtront cependant pas le même succès, à cause de la multiplicité des intérêts sectoriels en présence. La seconde partie du livre s'attarde à reconstituer les conflits et les événements entourant la mise en place du métro, de systèmes d'aqueduc et de traitement des eaux et d'une nouvelle fiscalité. La dernière partie traite, en premier lieu, du problème du zonage et de l'adoption du règlement de 1916 qui, si il recèle la promesse de permettre un développement plus ordonné de New York, s'avère jusqu'à un certain point un échec dans la mesure où, à l'usage, il servira davantage à protéger les intérêts des propriétaires qu'à la mise en place d'un plan d'urbanisme. Ainsi en va-t-il aussi des tentatives de planification régionale au cours desquelles s'opposent les visions « localistes » et les intérêts sectoriels à celles, plus larges, inspirées par une compréhension globale de la situation.

Comme le démontre minutieusement l'auteur, ces développements se produisent dans un contexte opposant les acteurs partisans de la propriété privée, de la liberté individuelle, du contrôle local et du conservatisme fiscal, d'une part, aux tenants de la mise en place d'institutions régionales et mûs par une logique plus centralisatrice, fondée sur les trois principes suivants : celui de l'interventionnisme dans la gestion publique ; celui de la reconnaissance de l'interdépendance sur le plan physique et économique de la ville moderne conçue comme un système où les frontières entre ville-centre et banlieue, bien-être public et propriété privée, richesse individuelle et ressources collectives s'estompent ; celui, enfin, du principe de la possibilité d'une certaine adéquation entre le bien-être individuel et collectif. Tout au long de l'ouvrage, Revell démontre bien que l'adoption de politiques plus globales n'a pas toujours représenté une panacée, les systèmes qui en résultent donnant parfois lieu à de nouveaux conflits émergeant de l'existence de cette nouvelle échelle. Comme il le conclut lui-même, si les tenants de la culture civique de l'expertise ont eu un impact profond sur la structure physique et institutionnelle de la ville, ils n'ont cependant pas réussi à obtenir la reconnaissance d'une nouvelle approche de l'intérêt public tout comme celle de la ville considérée comme un tout. Partant de ce constat, la conclusion de l'ouvrage cherche à convaincre que, pour difficile qu'il soit de parvenir à faire émerger une manière unifiée de concevoir et de gérer la ville, cela ne devrait pas invalider le fait qu'il a existé une volonté réelle et sincère d'améliorer le bien-être collectif. Il n'empêche que, dans cette conclusion comme dans le reste du livre, Revell ne définit jamais vraiment ce qu'il entend par intérêt commun ou bien-être collectif donnant à penser que ces données existent de manière objective alors qu'il s'agit plutôt de constructions sociales. S'il s'agit là d'une question qui pourrait faire l'objet d'une longue discussion, il n'empêche que l'auteur aurait dû la considérer.

Michèle Dagenais
Département d'histoire
Université de Montréal

Peterson, Jon. *The Birth of City Planning in the United States, 1840–1917. Creating the North American Landscape.* Gregory Coniff, Edward K. Muller & David Schuyler, eds. Baltimore: John Hopkins University Press. 2003. Pp. 431. \$73.00 (hardcover).

In the past few years, the history of city planning has received considerable attention in the publishing world. From Robert Fishman's edited collection *The American Planning Tradition* (2000), to Kenneth Kolson's *Big Plans: The Lure and Folly of Urban Design* (2002), to Sir Peter Hall's revision of *Cities of Tomorrow* (2001) and Leonie Sandercock's postmodern critiques, *Towards Cosmopolis* (1998) and its sequel *Mongrel Cities* (2004), there is a renewed interest in understanding the influences of the planning profession. Most of the attention in

the literature tends to concern postwar planning; it is less usual to see authors pursue this investigation very far into the nineteenth century.

Jon Peterson's *The Birth of City Planning in the United States* is an attempt to divine the origins of the city planning movement since 1840, and while its closing pages take the story briefly into the 1990s, it is the role of planning and planners in the decade before the First World War—the Progressive Era—that is his primary focus. His book is only the most recent volume in the critically acclaimed series *Creating the North American Landscape*, from Johns Hopkins University Press. While most other titles in the series concern the United States, they do include *Unplanned Suburbs: Toronto's American Tragedy* by Richard Harris (1996) and *Manufacturing Montreal: The Making of an Industrial Landscape, 1850—1930* by Robert Lewis (2000). The series editors include such distinguished figures as David Schuyler, longtime member of the Society for American Regional and City Planning History, and editor of the *Journal of Planning History*. Peterson himself is a professor of history at Queens College, City University of New York, and he brings his expertise as an urban historian to full measure in the book's more than 330 lucidly written pages. Peterson has published previously on the impact of sanitary reform on city planning in the United States (1983), and it is on this theme that his new work begins.

The book is organized more or less chronologically, with thematic divisions emerging as a pleasing coincidence. The two principal antecedents to planning—concern over sanitation and the need for parks in America's congested cities—are shown to have given way to the emergence of the City Beautiful movement, the development and evolution of which Peterson devotes almost one hundred pages. Peterson shows how this truly was a *movement*, a popular cause taken up by civic associations—including many women's groups—all across the country. He shows how City Beautiful proponents, such as Charles Mulford Robinson (author of the seminal *The Improvement of Towns and Cities* [1901]) took up the cause of beautifying America's cities with nothing less than religious fervour: "Protestant traditions of collectively enacted and emotionally charged spiritual renewal, [were] now expressed more secularly as community revitalization" (124).

It was this movement that would encourage the warm reception for the 1902 McMillan Plan for Washington, a plan that would itself prove so influential. The standard narrative of the history of city planning is that it was the 1893 Columbian Exposition in Chicago, with its iconic "White City," that gave birth to modern city planning. Peterson exposes this as a myth: the White City did not provide a practical model for real city planning, only an ideal. It would take the real-world example of the McMillan Plan for Washington, DC, to truly show what was possible—although that this groundbreaking plan should have existed at all when it did Peterson calls one of "the great puzzle[s] of American Planning History" (77). He explains that even though there was