

## PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ ET RECONQUÊTE URBAINE AUX ÉTATS-UNIS

LYNNE LOUISE BERNIER \*

**M**algré leur rhétorique d'économie libérale classique, les États-Unis jouissent d'une longue histoire de chevauchement entre le secteur public et le secteur privé. Les autorités avaient traditionnellement obtenu la plupart du matériel dont ils avaient besoin sur le marché. Toutes les lignes de gouvernement depuis 1945 étaient gérées à travers un partenariat public-privé de toute sorte, souvent des régies intéressées (Kettl). Jusqu'à ces derniers temps cependant, le gouvernement assurait directement la construction des équipements publics et des infrastructures, contrôlait l'aménagement du sol et distribuait la plupart des services publics avec ses propres employés. La situation change sous la pression des présidents et du Congrès, tous deux républicains, du fait du manque de ressources locales et de la croyance au « privatisme » et à l'efficacité du marché (Barkenov et Rich). Les liens entre les secteurs publics et privés aux États-Unis sont soit « simples », c'est-à-dire des contrats avec les entreprises privées qui fournissent des services, soit « complexes », c'est-à-dire des partenariats public-privé (les PPPs), qui ont très souvent pour but de faire renaître un centre ville.

Aux États-Unis, la « privatisation » consiste à demander à l'entreprise d'exécuter des tâches collectives (le ramassage des ordures ménagères par exemple) ; il a une forme juridique très claire et simple. Les autorités locales (*city* ou *county*) demandent des devis aux entreprises et signent un contrat avec l'une d'elles pour une période limitée. Le principe est qu'une entreprise privée, tout en maximisant ses gains, fera le travail aussi efficacement que possible. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas, les résultats variant souvent selon les quartiers. Parfois, le bien-être des employés n'est pas protégé et les minorités ne sont pas représentées de façon équitable parmi les employés du privé. Dans le secteur public, ces priorités seraient plus respectées (Squires). Cependant, souvent la gérance permet aux autorités locales d'épargner de l'argent. Il est également possible que les employés publics fassent une proposition concurrentielle : en effet, ils peuvent demander à renégocier leurs contrats avec la ville. Aujourd'hui les villes utilisent rarement seulement le service public et, dans quelques-unes, on est étonné de

---

\* Professeur associé de sciences politiques, Carroll College, Waukesha, Wisconsin.  
Elle remercie Catherine Thébault pour son assistance.

voir l'étendue des services privés. On trouve aussi des exemples, plus nombreux chaque année, de la vente des hôpitaux publics, des prisons, des logements publics et d'autres biens publics au secteur privé. Ce n'est plus simplement un contrat, mais la privatisation complète des services dits « collectifs ».

La forme de liaison public-privé la plus complexe (et souvent difficile à définir) s'appelle PPPs aux USA. Il s'agit souvent d'ententes entre les deux secteurs, initiées et dirigées par les entreprises, qui ont pour but principal le redéveloppement et la renaissance des centres villes en déclin. Que les lecteurs européens se rappellent : dans la plupart des grandes villes américaines entre les années 1950 jusqu'à la réussite de ces projets, les centres villes hébergeaient les couches sociales pauvres (plutôt noires), pendant que la classe moyenne profitait des autoroutes publiques pour migrer vers les lotissements des banlieues plus aisées. De plus, la perte d'emplois industriels a aussi appauvri les vieilles villes du Nord des Etats-Unis. Bien que les Européens cherchent plus souvent maintenant des maisons dans la grande banlieue, leurs centres villes n'ont jamais été aussi dépourvus que ceux des USA.

Les hommes d'affaires et les commerçants des centres villes ont rapidement compris que cette fuite vers la banlieue réduisait leurs profits. Dès les années 1950 dans beaucoup de villes, l'élite commerciale a formé des organismes privés de développement, contournant les chambres de commerce afin de se concentrer sur le redéveloppement (Greater Milwaukee Committee, par exemple). Cette « première vague » d'activité s'est concentrée sur la restructuration physique des centres villes à travers l'aménagement territorial, la rénovation urbaine (euphémisme qui veut dire « l'abolissement des taudis »), la construction d'autoroutes urbaines, les équipements culturels (musées, galeries, centres culturels, stades pour les équipes professionnelles, salles de réunion, rues piétonnes, bureaux, centres commerciaux). Durant cette première période, les groupes privés ont poussé les autorités locales à fournir l'infrastructure et à améliorer le cadre physique du centre ville où se trouvait les commerces. Les groupes privés ont promis leurs contributions ou bien à la santé économique des villes ou bien aux campagnes électorales afin de tenir les hommes politiques à une certaine distance des projets commerciaux, créant en quelque sorte un « gouvernement privé » aux centres villes (Cummings).

La « deuxième vague » des PPPs « véritables » ou « formels », promus par les « coalitions de croissance » ou les « machines de croissance », a vu le jour au commencement des années 1970 et continue à prendre des formes nouvelles aujourd'hui (Molotch). Les agents publics lançaient et participaient avec plus d'intensité aux PPPs. Les conditions économiques et politiques ont forcé les autorités à chercher des partenaires dans le privé. Les grandes villes et les villes moyennes étaient gravement atteintes par la récession économique, la

pression fiscale et la fuite des Blancs. Le gouvernement central encourageait, et quelquefois exigeait, la participation du privé pour les projets qui avaient reçu les dotations UDAG (*Urban Development Action Grants*). Aussi, les hommes d'affaires préféraient-ils une plus grande participation publique dans les projets locaux pour assurer la stabilité et l'appui financier dans le cas d'une faillite éventuelle (Warren).

Les villes utilisent beaucoup de techniques pour encourager et appuyer le développement privé. Elles ne sont pas contraintes par l'Etat central (qui ne les règle pas directement dans le système fédéral) ni par les États (qui veulent permettre de sauver les villes). Les premières années, la technique la plus connue était la fourniture d'infrastructures (les routes, les trottoirs, les conduites principales d'eau), la diminution des impôts, les actions municipales non imposables pour financer les projets privés et la location avec bail des propriétés publiques aux groupes privés (sans impôts à payer). Depuis les années 1970, d'autres moyens sont plus connus. Les autorités locales offrent l'appui public mais « hors budget » comme les dotations de l'Etat fédéral et les impôts spéciaux. Les autorités locales dans les cinquante états délivrent les « bons de revenu industriel », les bons non imposables pour financer l'équipement de certaines entreprises privées. Le gouvernement délivre le bon à son propre nom, puis prête l'argent à un taux d'intérêt très favorable à l'entreprise. La ville peut aussi créer un « TIF » (*Tax Increment Financing District*) où elle investit des fonds publics dans un quartier, mais elle permet au quartier de garder l'excédent d'impôts résultant de l'amélioration de la base fiscale. Aussi, les autorités construisent les centres culturels, puis les transfèrent dans des organismes qui ne font pas de profits. A Louisville dans le Kentucky, par exemple, ce sont les centres culturels de la ville qui ont fait renaître la vie commerciale du centre ville.

Tous ces instruments font partie du grand mouvement américain qui veut « réinventer le secteur public » (Osborne et Gaebler). On trouve beaucoup d'exemples d'un nouveau rôle d'entrepreneur, de catalyseur pour les autorités locales dans des villes comme Saint Paul, Newark, Lowell (Massachusetts), San Francisco afin d'attirer de l'argent privé pour compléter une petite somme publique disponible. Dans ces villes-là, les autorités locales ont engagé des entreprises, des fondations privées, des groupes de bénévoles pour construire les équipements publics et pour distribuer des services.

La forme la plus récente des PPPs, semble-t-il, converge sur les stades construits ou rénovés à la demande des équipes de sports professionnelles (elles sont toujours privées) qui très souvent menacent de déménager dans des villes plus accueillantes si le secteur public ne fournit pas le stade et toute l'infrastructure nécessaire, la police et même le transport pour acheminer les spectateurs. Les gérants des équipes prétendent que ces sports professionnels attirent des millions de touristes, des congrès et du commerce (ainsi, des emplois) à la ville. Le plus souvent, la municipalité accepte les conditions et les contribuables payent des impôts spéciaux pour financer la portion publi-

que du partenariat.

En bref, les PPPs sont essentiels au développement économique des grandes villes et des villes moyennes aux USA. On estime qu'entre 1970 et 1985, les autorités locales ont fourni, en moyenne, 33 % des dépenses des projets et ont participé à 75 % de tous les projets de redéveloppement urbains entrepris dans le pays.

Beaucoup d'hommes politiques, d'hommes d'affaires et d'urbanistes soutiennent les PPPs. Selon eux, les entreprises travaillent avec les municipalités pour convertir la ruine en bénéfice. Le partenariat fait renaître les centres villes bourgeois, qui attirent les ménages qui reviennent et dépensent leur argent ou bien des commerçants qui avaient fui vers les grands centres commerciaux loin de la ville (Donahue, Frieden, Mollenkopf). Certains observateurs prétendent que les PPPs réunissent des partenaires égaux, et même que l'intérêt public domine sur des intérêts privés dans leurs actions (Davis).

Par contre, les PPPs sont souvent critiqués, surtout par la gauche. Au niveau général, les censeurs se demandent si la privatisation en elle-même peut profiter à la ville entière. Ceux de l'école dite du « développement inégal », suivant une approche d'économie politique, identifient les vainqueurs et les vaincus (Fainstein, Squires). Ils sont en train d'élaborer une nouvelle théorie de l'urbanisme aux USA, basée sur le travail de l'urbaniste français Henri Lefebvre. D'après eux, les quartiers résidentiels du centre sont souvent rasés et remplacés par des commerces ou des stades. La majorité des citadins, qui sont pauvres, n'en profitent pas. Les nouveaux commerces ne les embauchent pas, ces gens ne vont pas à l'opéra, et ils n'ont pas les moyens d'assister aux matchs professionnels. Les études de projets à Boston, Detroit, San Francisco, Baltimore, New York et Cleveland montrent que la moitié des emplois professionnels et techniques qu'ils ont créés en ville sont allés aux cadres qui viennent des banlieues (Fosler).

D'un point de vue politique, les détracteurs prétendent que l'Etat local est bien évidemment le partenaire minime dans ces efforts et que les élites du privé prennent les décisions et dominent les projets collectifs. Les partenariats enlèvent les décisions collectives des mains des élus et les transfèrent à une petite élite privée qui n'est pas responsable envers le public. Peut-on être sûr que les commerçants et PDG soient capables de résoudre les graves problèmes urbains en maximisant à la fois leurs propres profits ? On peut estimer que dans ces situations le secteur public accepte et exécute les conditions du privé, ce qui veut dire le plus souvent redonner les centres villes aux classes moyennes en chassant les éléments moins acceptables. Parfois, les autorités publiques insistent pour que ces projets utilisent un certain nombre de minorités ou d'entreprises minoritaires. Le but principal de cette renaissance est cependant de faire revenir les Blancs.

Les autorités locales n'ont pas beaucoup de choix : les capitaux sont mobiles, les villes ne bougent pas. Au moment où les ressources en prove-

nance de Washington deviennent de plus en plus rares, les villes font ce qu'elles doivent pour conserver et agrandir leurs bases fiscales et leur dynamisme économique. Ces tendances ne peuvent que s'accroître dans l'avenir et on peut donc escompter une expansion du rôle des PPPs dans le développement économique local pendant encore quelque temps.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BARNEKOV, Timothy and RICH, Daniel, 1989 : « Privatism and the Limits of Local Economic Development Policy », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 25, n° 2, December, pp. 212-238.
- CUMMINGS, Scott, editor, 1988 : *Business Elites and Urban Development*, Albany, NY : State University of New York Press.
- DAVIS, Perry, editor, 1986 : *Public-Private Partnerships : Improving Urban Life*, New York : Academy of Political Science.
- DONAHUE, J.D., 1989 : *The Privatization Decision : Public Ends, Private Means*, Albany, NY : State University of New York Press.
- FAINSTEIN, Susan and FAINSTEIN, Norman, editors, 1986 : *Restructuring the City ; The Political Economy of Urban Redevelopment*, New York : Longman.
- FOSLER, R.S. and BERGER, R.A., editors, 1982 : *Public-Private Partnerships in American Cities : Seven Case Studies*, Lexington, MA : Lexington Books.
- FRIEDEN, Bernard and SAGALYN, Lynne, 1989 : *Downtown Inc. : How America Rebuilds Cities*, Cambridge, MA : MIT Press.
- HARDING, Alan, 1994 : « Urban Regimes and Growth Machines », *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n° 3, March, pp. 356-382.
- KETTL, Donald F., 1993, *Sharing Power : Public Governance and Private Markets*, Washington, DC : Brookings Institution.
- MOLLENKOPF, John, 1983 : *The Contested City*, Princeton, NJ : Princeton University Press.
- MOLOTCH, Harvey, 1976 : « The City as Growth Machine : Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, September, pp. 309-332.
- OSBORNE, David and GAEBLER, Ted, 1992 : *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA : Addison Wesley.
- SQUIRES, G.D., editor, 1989 : *Unequal Partnerships*, New Brunswick, NJ : Rutgers University Press.
- WARREN, Robert ; ROSENTRAUB, Mark ; WESCHCELER, Louis, 1992 : « Building Urban Governance : An Agenda for the 1990s », *Journal of Urban Affairs*, vol. 14, n° 3/4, pp. 399-422.