

## **Stéphane Tonnelat**

Publié dans *Villes en Parallèle*, no. 32-33-34, La ville aujourd'hui entre public et privé, Décembre 2001.

# **Le Times Square Business Improvement District**

Entre public et privé

Depuis 1983, l'Etat de New York a autorisé les propriétaires fonciers dans les zones commerciales à se regrouper pour améliorer le fonctionnement de leur quartier sur le modèle des 'special assessment districts' existants depuis les années 70 (Zukin 1995). Le simple vote d'une majorité des propriétaires dans un périmètre donné suffit à constituer cette organisation. De fait, ce processus correspond à l'incorporation, un mécanisme tout à fait propre au mode de constitution des municipalités aux Etats-Unis. Pourtant, le BID n'est pas une institution publique et démocratique. Seuls les propriétaires votent pour constituer une organisation qui concerne la vie quotidienne de toutes les personnes d'un quartier.

Les BIDs représentent une forme de ségrégation économique des territoires à l'échelle infra-communale. Une fois constitué, le BID bénéficie d'une convention avec la municipalité qui lui permet de faire collecter une surtaxe spéciale de 0,3% (à New York) sur la valeur estimée du foncier. Cet argent est ensuite redistribué au conseil d'administration du BID avec la mission d'améliorer les conditions des pratiques commerciales dans le périmètre. Un autre aspect du caractère semi-public du fonctionnement du BID concerne l'investissement. En effet, les BIDs peuvent émettre des emprunts détaxés garantis par le gouvernement local.

Si les municipalités, spécialement New York City, sont prêtes à distribuer des services et des exemptions fiscales généreuses, c'est parce qu'elles sont, surtout depuis les années 70, dans des dynamiques de restrictions budgétaires qui imposent des coupes franches dans les services publics aux habitants et aux entreprises. En renonçant à des rentrées fiscales à venir et en offrant des services financiers (collecte et distribution de la taxe), elles se débarrassent d'une partie des charges d'entretien en les privatisant. A New York City, la mairie est même prête à donner un bonus de \$60 000 pour inciter à l'incorporation (Menking 1999).

A New York, comme dans le reste des Etats-Unis, le succès des BIDs a été rapide. En 1993, on en comptait 26 : 10 à Brooklyn, 9 à Manhattan, 5 à Queens et 1 au Bronx et à Staten Island. En 1999, ils sont 41 (18 à Manhattan, 13 à Brooklyn, 7 à Queens et 4 au Bronx) (Department of Business Services, NYC).

Edward T. Rogowsky et Jill Simone Gross (1997), de la City University of New York, identifient trois types de BIDs à travers New York : les 'corporate BIDs', les 'Main Street BIDs', et les 'Community BIDs'.

Les 'corporate BIDs' sont fondés par des grandes compagnies dans des zones de bureaux en général dans les quartiers les plus riches de la ville. Les entreprises tentent d'y valoriser leur investissement foncier et d'améliorer ainsi leur image de marque.

Les 'Main Street' BIDs sont destinés à revitaliser les centres-villes qui souffrent de l'exode des classes moyennes vers la banlieue. Ils doivent travailler avec les flux des communautés immigrantes pour établir une base commerciale stable. Ils sont en général moins riches et plus petits que les premiers.

Enfin, les 'community' BIDs sont les plus petits. Ils sont plus courants dans les quartiers pauvres de la ville où ils se contentent généralement d'un service minimal de nettoyage et de

décoration épisodique. Leurs ressources financières et leurs compétences de négociations avec l'administration sont réduites étant donné le faible potentiel financier du périmètre.

Les BIDs qui questionnent le plus les relations entre public et privé, tant au niveau de la représentativité démocratique et de la fiscalité que du contrôle social de la rue sont les 'corporate BIDs'. Leur puissance est allée croissante avec les années tant et si bien que Daniel Biderman, président de trois BIDs à Manhattan (Grand Central Station, Bryant Park et 34<sup>th</sup> Street) a fini par hériter du surnom de "Maire de Midtown." Le gouvernement municipal s'est inquiété de cette évolution et l'a forcé à démissionner de l'un de ses postes à la suite d'une étude qui montrait le peu de transparence de la création et de la gestion des BIDs.

Au delà des conflits de pouvoirs entre les BIDs et la mairie ou entre les propriétaires fonciers, c'est surtout le type de gestion de l'espace public de ces 'corporate BIDs' qui semble représentatif d'une évolution du rapport public/privé dans la grande ville. A Times Square, cette organisation est arrivée à point pour rassembler des grandes entreprises déjà toutes très intéressées par les questions d'images. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si elles se sont retrouvées autour d'un site connu pour son spectacle, concept qui allait devenir le cœur de la construction de la valeur du site.

### **Times Square BID.**

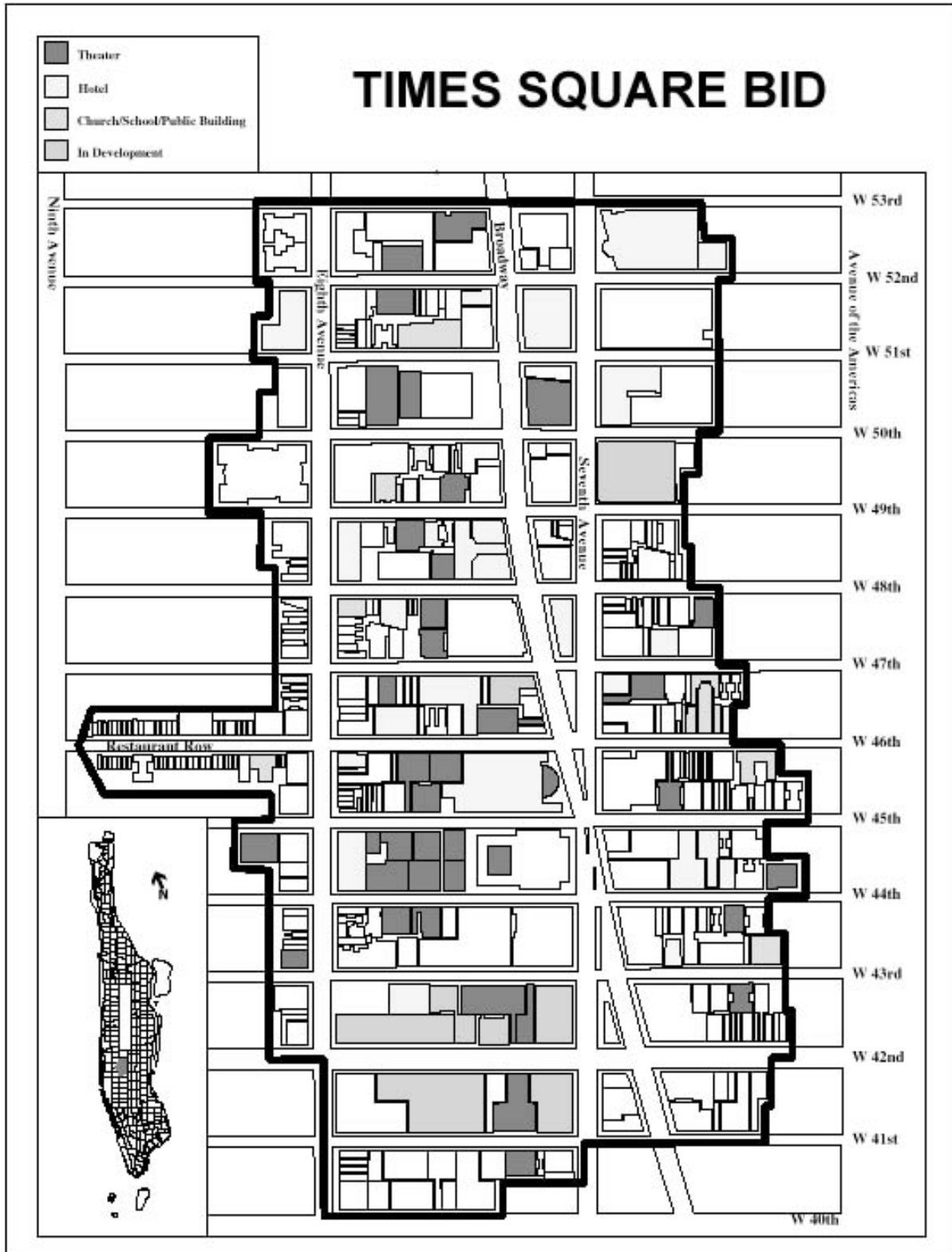
Le "Times Square BID" a été créé en 1992 pour soutenir le re-développement de Times Square et changer l'image de crime et de décadence qui l'accompagnait. La bannière qui pend maintenant à de nombreux poteaux et qui constitue son logo photographique parle du "New Times Square" avec des couleurs criantes.

Le périmètre englobe plus de 40 blocs de la trame urbaine en plus de l'intersection qui constitue techniquement Times Square (voir plan). Les données fournies par l'organisation dans les rapports d'activités annuels annoncent la présence d'environ 5000 entreprises réparties entre la finance, les assurances, les services aux entreprises, le théâtre, la musique et les médias. Les grandes entreprises occupent la majeure partie des 2 millions de mètres carrés de bureaux et en construisent d'avantage.

De manière générale, ce sont des entreprises de taille multinationale qui siègent au conseil d'administration du BID et qui en déterminent les grandes lignes d'action. Ainsi, l'organisation est dominée par un pool de représentants des médias, du monde du spectacle, de l'immobilier et de la finance. Quelques personnalités politiques élues siègent aussi au conseil mais ne font pas partie du comité exécutif. Leur avis n'est que consultatif. On y trouve un membre de l'administration municipale (service commercial), un membre du conseil municipal dont la circonscription contient Times Square, la présidente du Borough of Manhattan et un représentant du contrôleur des finances de la ville (personnalité élue). Siègent également les présidentes des 'Community boards' 4 et 5 chevauchées par le périmètre du BID. Elles représentent les habitants dans une organisation dont ils sont par ailleurs exclus (27 000 habitants avec un revenu moyen inférieur à la moyenne de Manhattan).

Au niveau financier, les propriétaires d'immeubles commerciaux apportent la majeure partie du budget de l'organisation avec un montant de \$5 900 000. Les propriétaires de logement payent quant à eux la somme symbolique de \$1 par lot. D'autres contributions comme des bourses de soutien ou des donations déductibles des impôts sur le revenu amènent un complément variable d'environ \$1 million auquel s'ajoute 1,5 autre million apporté par des programmes ou des licences accordés par le BID. Au total, le budget annuel s'élève donc à

\$8,5 millions. Cette somme énorme permet au BID d'organiser des services efficaces aux entreprises. Les quatre principaux postes de dépense sont dans l'ordre la sécurité (\$2 millions), le marketing commercial (\$1,7 million), la propreté des espaces publics (\$1,4 million) et l'administration (\$1,3 million) auxquels s'ajoute \$1 million de dépenses générales.



Le BID compte sur un afflux de plus de 35 millions de visiteurs à Times Square par an. Pour les aider à s'orienter et à choisir les attractions touristiques, il a mis en place un centre d'information dans un ancien théâtre en plein milieu de Times Square. Un de ses grands mérites est la mise à disposition de toilettes pour les visiteurs. Ceux-ci s'y pressent à raison de 2000 par jour jusqu'à présent. Pour diffuser encore son image touristique, le BID organise la fête traditionnelle du nouvel an où une énorme boule est suspendue du haut du Times Building à l'extrémité sud du Square depuis 1904. L'événement rassemble plus de 500 000 spectateurs et 1 milliard de téléspectateurs. Bien sûr, pour que l'effet soit le plus efficace possible, il faut que le square soit impeccable et que son image soit parfaite. C'est pourquoi le BID a mis en place plusieurs types de partenariats qui touchent à tous les aspects du pouvoir d'un gouvernement. Ainsi, sous l'égide du pouvoir médiatique, cette organisation s'est vu déléguer des pouvoirs exécutifs, législatifs et même judiciaires.

### **Pouvoir exécutif**

La sécurité à Times Square, et surtout la réputation de sécurité, sont des choses sérieuses. De fait, la principale mission du BID dans ses premières années a été de lutter contre tous les trafics qui nuisaient à sa réputation. Ainsi, la drogue, l'alcool et la prostitution qui faisaient partie intégrante de l'imaginaire du lieu en ont maintenant presque quasiment disparu. Pourtant l'investissement dans la sécurité n'a pas diminué avec la réduction du crime. Au contraire, la police privée s'est trouvée de nouvelles missions de nettoyage comme l'éviction des joueurs de bonneteau, des vendeurs de rue, des artistes et des sans-abri. Les 45 officiers de sécurité travaillent en deux rondes de 7h à 18h et de 15h30 à minuit. Ils disposent d'une cabane, de deux voitures, d'une jeep et d'une bicyclette. Ils n'ont pas d'arme à feu mais peuvent se servir d'une matraque.

La complémentarité avec la police de New York s'est révélée parfaite. Pour tout ce qui touche les crimes graves, les agents du BID sont "les yeux et les oreilles du NYPD," reliés par radio aux policiers municipaux, affirme M. Esposito, vice-president of Operations. Pour tout le reste, c'est à dire pour des délits qui n'intéressent pas les policiers (car ceux-ci ne veulent pas aller passer une journée au tribunal pour un vendeur sans licence) les agents du BID préparent le travail ou dégagent le terrain. Eventuellement, ils pratiquent le "citizen's arrest", un droit garanti par la constitution américaine et qui permet à n'importe quel citoyen d'arrêter quelqu'un sur la base d'un flagrant délit avec témoin. Sur ce deuxième front, le travail a été efficace et les petites infractions ont notablement diminué.

Les agents ont par contre beaucoup plus de mal avec les vendeurs à la sauvette. En effet, leur crime n'est pas un délit très estimé de la police de New York qui ne coopère pas autant que le BID le souhaiterait. De plus, les touristes ne considèrent pas forcément les camelots d'un mauvais œil d'autant qu'ils achètent leurs marchandises. Pourtant, du point de vue des grandes entreprises qui contrôlent le quartier, les vendeurs de rue symbolisent à la fois un manque à gagner mais aussi et surtout l'image d'une économie inégalitaire, avec ses pauvres et ses riches, qui est contraire au cadre de bonheur généralisé qu'ils tentent de construire.

En définitive, la vente ambulante sur les trottoirs est le seul point noir au tableau de chasse du BID. L'organisation en reporte la faute sur la police de New York dont la section anti vente ambulante est débordée.

Ce dernier exemple montre un côté des limites d'une répartition public/privé où l'autorité de la police privée repose essentiellement sur des valeurs consensuelles. Ainsi, les agents du BID peuvent sans opposition s'attaquer au crime reconnu mais peinent à faire admettre la

légitimité de l'élimination pure et simple d'activité non nuisible à l'ordre public mais gênantes pour l'image que les propriétaires du quartier voudraient construire et entretenir.

La seule parade que le BID a pu trouver jusqu'à maintenant est le remplissage "d'affidavits" par ses agents sur la base desquels le NYPD peut procéder à des interpellations. Pourtant, ce système ne peut retenir que les caractères discriminants d'une personne et ne peut donc suffire à déterminer avec précision l'identité d'un contrevenant à répétition dans un endroit aussi bondé que Times Square. De fait, il arrive que les vendeurs et les officiers de la police privée se partagent un trottoir en se regardant en chiens de fusils sans que personne ne cède la place.

### **Pouvoir judiciaire et nettoyage**

Afin de faciliter le travail des agents du NYPD, le BID a largement subventionné la délocalisation d'une petite cour de justice dans le quartier (Feinblatt et Sviridoff 1995). Ainsi les officiers n'ont pas forcément besoin de passer la journée au tribunal avec la personne arrêtée. Le résultat en est un double 'nettoyage' du quartier.

Non seulement, les 'criminels' n'encombrent plus les trottoirs mais en plus, les coupables sont condamnés à des peines de service communautaire dans le quartier. Le nettoyage des rues est la deuxième action du BID la plus visible dans l'espace public. 50 travailleurs dont au moins une dizaine sont des condamnés travaillent tous les jours de 6h du matin à 10h du soir. Une des principales préoccupations des dirigeants du BID semble être non seulement la visibilité des résultats atteints mais aussi celle des travailleurs en marche. Ainsi, en 1992, le BID commanda à un designer de costume de théâtre reconnu des nouveaux uniformes pour ses employés à la propreté. Les combinaisons et les casquettes en sortirent aussi orange vif que les poubelles et les T-shirts et les logos aussi violets que les sacs plastic qui y sont disposés (Zukin 95, 66). Pour couronner le tout, Felix I et II, des balayeuses électriques au design agressif et aux mêmes couleurs finissent de transformer le nettoyage en spectacle.

Les causes des condamnations sont diverses allant de la possession de petites quantités de drogue à la prostitution, du vol à la tire à l'agression et de la vente à la sauvette aux graffitis. Si le programme de réinsertion sociale qui sous-tend le discours des dirigeants et des fondateurs de la cour s'entend pour des personnes marginalisées et dans le besoin, notamment dans le cas de cure de désintoxication, les peines de services communautaires pour les autres constituent dans beaucoup de cas une appropriation par le privé de travail public et sous-payé. En 1998, les condamnés avaient déjà fourni un travail équivalent à un montant d'un million de dollars. Comme l'écrivent Feinblatt et Sviridoff (1995, 88) tous les deux engagés dans le fonctionnement de la cour, "La cour de Justice de Midtown rime avec business". L'équipe de nettoyage du BID en est l'exemple le plus frappant.

### **L'aide sociale**

Le principal programme social du BID est son "Times Square Consortium for the Homeless." Cette organisation travaille avec des associations déjà en contact avec les sans-abri pour essayer de retirer de la rue une population résistante à l'aide institutionnelle. Pour certains il s'agit de cure de désintoxication, pour d'autre simplement d'un traitement médical approprié et d'un logement temporaire. Le BID a mis en place avec l'église St Luc, dans le quartier, un petit centre d'hébergement d'une capacité de 7 lits. Evidemment son taux d'occupation est maximal, un chiffre dont le BID se vante au même titre que le taux d'occupation des chambres d'hôtel pour touristes! Pourtant, l'insuffisance est ici évidente et le BID ne parle pas des personnes traitées à qui on ne trouve pas de chambre dans le voisinage.

Par ailleurs, le financement de cette aide aux sans-abri n'est curieusement pas inscrit au budget général du BID. De fait, ce programme fonctionne sur la base de subventions

publiques complémentaires accordées par l'état fédéral et l'état de New York. Il est à regretter que le budget collecté localement ne serve que pour les tâches immédiatement visibles alors que le BID va chercher de l'argent public à un niveau territorial supérieur pour s'occuper de problèmes pour lesquels les propriétaires fonciers ne veulent pas payer. De fait, le statut public/privé du BID l'autorise à collecter des fonds dont d'autres quartiers bien moins riches auraient un grand besoin.

D'autres BIDs à Manhattan comme le Grand Central Partnership ont inventé des systèmes plus radicaux en engageant des sans-abri pour un salaire de \$1 de l'heure (très inférieur au taux horaire minimal) pour faire eux même le nettoyage et procéder à l'expulsion d'autres personnes dans leur cas. Le Times Square BID avait aussi proposé à ses débuts des bons pour achats contre tout sac de déchets qui serait collecté et apporté par un sans-abri. Peu après, la mise en place de la cour de Justice de Midtown a mis fin à cette pratique pour en instaurer une autre plus légitimée et moins onéreuse en utilisant les condamnés. Les sans-abri ont donc été repoussés et dépendent pour ceux qui veulent de l'aide d'une administration municipale de plus en plus autoritaire et défaillante.

### **Pouvoir législatif et zoning**

L'action du BID sur l'espace ne se limite pourtant pas aux seuls bricolages visibles du trottoir et de la rue, aussi contraignants soient-ils pour les piétons (barrières et programme de régulation des flux, "Times Square Shortcuts"). Le BID est lié de près à deux projets de modification des règlements municipaux en matière de Zoning.

D'abord, en effectuant une étude d'ordre psycho-expérimental, le BID a 'prouvé' que les commerces liés au sexe augmentaient la violence dans leur environnement (Times Square BID 1994). Fort de ces résultats, il a mené une campagne auprès du maire et du conseil municipal pour une réglementation stricte des implantations de ces magasins. Les efforts pour l'amélioration de la 'qualité de la vie' du maire Giuliani ont trouvé un appui dans ce document et ont entamé un harcèlement législatif et policier intensif de ces établissements. Selon le nouveau plan proposé, seuls trois commerces pourraient rester dans le périmètre du BID. Dans ce projet, l'association public/privé a été encore une fois fructueuse puisque les cours de justice successives saisies par les parties (Mairie contre exploitants) jusqu'à la Cour Suprême se sont appuyées sur le document produit par le BID.

Le deuxième projet soutenu par le BID est d'ordre nettement plus spéculatif. Jusqu'à maintenant, l'autorisation peut être donnée au propriétaire d'un immeuble classé dont la hauteur n'atteint pas le maximum autorisé par le règlement de vendre ses droits à construction manquants à un propriétaire immédiatement voisin, adjacent ou de l'autre côté de la rue. Ce dernier peut alors dépasser le gabarit maximum d'autant. Cette mesure dite des "Air Rights" est sensée compenser le manque à gagner causé par le classement d'un immeuble. Or, dans le périmètre du Times Square BID, de nombreux théâtre classés ne peuvent céder leurs droits à construire car les bâtiments autour d'eux ont déjà atteint les tailles maximales.

Le projet des "Floating Air Rights" (droits à bâtir flottants) vient remédier à cette impossibilité en proposant la vente des droits n'importe où dans une zone déterminée. Or les fronts ouest de la huitième avenue sont pour l'instant des parcelles sous valorisées présentant des gains spéculatifs potentiels gigantesques. Seulement, leur hauteur est limité par un règlement local qui interdit de dépasser les hauteurs existantes. Grâce à la proposition, les promoteurs pourraient outrepasser les gabarits imposés et réaliser des profits considérables.

Pendant, cette proposition est un reniement complet de la pensée des 'Air Rights' qui conservait toujours une hauteur moyenne des façades dans une rue donnée. Ainsi, on pouvait construire plus tout en évitant les sentiments de claustrophobie qui avaient initiés dès le 19<sup>ème</sup>

siècle les contraintes de gabarits. Avec les droits flottants, c'est la pure course au profit qui demeure seule maîtresse.

Naturellement, les habitants du quartier de Hell's Kitchen (qui commence à l'ouest de la 8<sup>ème</sup> Avenue) se sont opposés au projet de loi et l'ont porté en justice où le projet a été jugé non conforme aux pratiques de l'urbanisme pour défaut d'étude environnementale. A ce jour, le projet est bloqué mais les pressions restent et l'alliance des promoteurs, des propriétaires fonciers et du gouvernement municipal s'activent à renverser le sens de la justice.

### **Conclusion**

Le Times Square BID, pratique un partenariat public/privé à plusieurs niveaux qui tire parti de la structure fédérale de l'état américain et du statut particulier des villes au sein des états. Cette stratégie l'autorise à intervenir auprès de plusieurs instances publiques afin de mener une politique commerciale intégrée au niveau du quartier qui soit cohérente avec les visées expansionnistes des grands groupes qui y sont implantés. Ainsi, il faut bien voir que le BID est surtout une opération de promotion de l'image du quartier que ce soit auprès des consommateurs ou des entreprises.

Au niveau municipal, le BID utilise les services de collecte des impôts et met en place une gestion de l'espace public complémentaire des services offerts par la mairie. De plus, les entreprises qui viennent s'implanter dans le périmètre bénéficient la plupart du temps d'exemption fiscales importantes.

Au niveau de l'Etat de New York, le BID obtient principalement un statut qui lui permet d'être assimilé à une organisation à but non lucratif dont les finances sont couvertes par la trésorerie publique. De plus, le BID peut recevoir des dons déductibles des impôts. Le tour de force est d'avoir concilié une vocation explicitement commerciale (Business Improvement) avec les statuts d'une organisation caritative. C'est aussi l'Etat de New York qui a autorisé et mis en place la cour de Justice de quartier dont le BID est un sponsor et un bénéficiaire.

Enfin, pour ses missions d'ordre effectivement non lucratif pour les entreprises du quartier (aide aux sans-abri), le BID met en place des partenariats avec des organisations fédérales chargées de veiller à la réduction des inégalités. Celles ci apportent donc de l'argent extérieur dans un processus qui est pourtant présenté comme l'archétype du modèle de la libre entreprise et du 'self empowerment.'

Finalement, le BID est bien un système de partenariat public privé mais, à la différence d'autres systèmes, le destinataire final des opérations n'est pas le citoyen ou le citoyen. Le modèle classique veut en effet que la puissance publique s'allie à des entrepreneurs pour faciliter une dynamique dont la communauté sort gagnante. Si le schéma est ici respecté, la communauté résultante est plutôt restreinte. Elle englobe principalement des multinationales ainsi que leur clientèle dans un circuit consumériste. Le problème du côté public est l'incorporation de l'espace dans cette vision. En définitive, le Times Square BID pose comme un fait acquis que l'espace public est d'abord et avant tout l'espace du marché. Celui-ci est donc destiné aux entreprises et à des clients qui ressemblent à des statistiques dans un rapport d'activité. Il n'y aurait plus d'habitants à Times Square, seulement des passants dont le mini gouvernement local a rassemblé sous la tutelle du 4<sup>ème</sup> pouvoir les trois autres traditionnellement séparés. Effectivement, à Times Square, c'est avant tout l'apparence qui compte. Les services publics doivent tous contribuer à la construction du nouveau carrefour du monde. C'est maintenant leur principale mission.

## **Bibliographie**

- FEINBLATT J. and SVIRIDOFF M. (1995), "The Midtown Community Court Experiment", in *Sex, Scams and Street Life, The Sociology of New York City's Times Square*. Edited by Robert P. McNamara, Praeger Publishers, Westport Connecticut.
- MENKING W. (1999). "Elected by the Property Owners: Business Improvement Districts" in *Shaping Conflict #1*, CUNY Center for Cultural Studies.
- POUZOULET C. (2000). *New York, New York, Espace pouvoir, citoyenneté dans une ville-monde*, Belin.
- ROGOWSKY E. T. et GROSS J. S. (1997).- "To Bid or Not to Bid? ", in *Business Improvement Districts (BIDs) and Economic Development in New York City*, by E. T. Rogowsky, R. Berkman, J. S. Gross, CUPA Working Paper Series.
- TAYLOR W. R. Editor (1991). *Inventing Times Square, commerce and culture at the crossroads of the world*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Times Square BID (1994). "Report on the Secondary Effects of the Concentration of Adult Use Establishments in the Times Square Area," prepared by Insight Associates.
- ----- (1997-98) Annual Reports.
- TONNELAT S. (2000). "The Extras of Times Square" in *Found Object*, The Center for Cultural Studies CUNY Graduate Center.
- ZUKIN S. (1995). *The Culture of Cities*, Blackwell Publishers.