

La gestion privée des parcs publics à New York

Richard Chesneau

Gestion publique et privée sont souvent imbriquées pour l'organisation des services urbains. À New York, dans le cadre de l'entretien des parcs et jardins, cet équilibre apparaît fragile et porteur d'inégalités.

Depuis les années 1960, on observe à New York une diversification des acteurs impliqués dans la production et la gestion des espaces publics. Cette évolution se caractérise notamment par le développement de partenariats public-privé. La municipalité s'appuie de plus en plus fréquemment sur des organismes de droit privé pour mener à bien les missions qui relèvent de ses attributions. Ces acteurs, qu'ils soient des associations ou des entreprises, jouent désormais un rôle essentiel dans la production et la gestion urbaine à New York, notamment en matière d'espaces publics (Gervais 2014). La ville a été par exemple pionnière dans le développement des *Business Improvement Districts* (BID), des alliances constituées de propriétaires fonciers qui, avec l'accord de la municipalité, ont pour mission d'« améliorer le fonctionnement de leur quartier » (Tonnelat 2001).

Les parcs de la ville, gérés par le Department of Parks and Recreation (Département des parcs et loisirs), n'échappent pas à cette évolution. On observe ainsi depuis la fin des années 1970 l'apparition d'un nouveau type d'acteurs : les *park conservancies*. Ces organisations privées à but non lucratif coordonnent les efforts de bénévoles et d'employés pour entretenir et animer une vingtaine des 1 700 parcs de la ville. Elles s'appuient en grande partie sur la philanthropie pour financer leurs activités. Elles ont développé avec la municipalité de nouveaux modes de gestion des parcs, formalisés par des accords de gestion.

La High Line est l'incarnation récente la plus visible du développement des organisations privées comme gestionnaires des parcs municipaux (Lang et Rothenberg 2017 ; Lindner et Rosa 2017). Ce parc, aménagé sur une voie de chemin de fer désaffectée, est le fruit de la mobilisation de Friends of the High Line. Cette association de résidents a milité dès la fin des années 1990 par le biais de campagnes publiques pour sensibiliser citoyens et élus pour la transformation de l'infrastructure en parc urbain. Le rôle central de l'association a conduit la Ville à lui confier la gestion (« entretien, exploitation et animation¹ ») quotidienne du parc depuis son ouverture. Friends of the High Line a par ailleurs la charge de collecter les fonds nécessaires à l'exercice de ses missions auprès de sources privées et publiques². À l'inverse de la municipalité, son statut juridique à but non lucratif lui permet de collecter des dons pour financer ses activités, couvrant ainsi près de 100 % de son budget annuel³. Le rôle des *conservancies* est donc double : gérer les parcs au quotidien et assurer au moins une partie de leur financement.

Cet article analyse ce qui a conduit à l'apparition des *conservancies*. Replacer leur développement dans un contexte plus large d'évolution de l'action publique à New York permet d'identifier leurs sources historiques et culturelles, tout en pointant les principaux enjeux posés par le développement de partenariats avec des acteurs privés dans la gestion des espaces publics.

¹ Voir le site internet de Friends of the Highline : thehighline.org.

² Voir le site internet du New York City Parks Department of Parks and Recreation : nycgovparks.org/parks/the-high-line.

³ Voir le site internet cité : <https://www.thehighline.org/about/>.

Figure 1. La High Line au niveau de la 23^e rue



Photo : Chesneau, 2018.

Le reflet d'un investissement citoyen important et diversifié dans les parcs

Il convient tout d'abord de replacer les *conservancies* dans un environnement complexe qui voit intervenir plusieurs types d'acteurs dans la gestion des parcs new-yorkais. À titre d'exemple, le site du Department of Parks and Recreation présente un recensement non exhaustif de soixante-dix-neuf organisations partenaires à travers la ville⁴. Kanna Atarashi et Mary Rocco ont identifié huit principales catégories d'organisations assurant la gestion des parcs à New York, du Parks Department aux *conservancies*, en passant par les petites associations de quartier (Atarashi et Rocco 2018). Leurs travaux décrivent une diversité d'acteurs, reflet d'un engagement sociétal fort en faveur de l'accès à la nature en ville, illustré notamment par les nombreux programmes et associations dédiés à leur entretien.

Parmi cette diversité d'acteurs, il n'est pas toujours aisé de distinguer les *conservancies* des simples associations de résidents. En identifiant les principales caractéristiques des *conservancies*, l'organisation The Trust for Public Land⁵ permet d'opérer une catégorisation. Selon sa définition, les *conservancies* sont des « acteurs privés à but non lucratif qui récoltent des fonds indépendamment de la municipalité et les dépensent selon un plan d'action élaboré avec l'acteur public propriétaire du parc » (Harnik et Martin 2015). C'est donc le rôle de gestionnaire que leur confère la municipalité qui les distingue de simples associations de résidents. La délégation de gestion est encadrée par un accord entre les deux parties.

Une réponse aux défaillances de la municipalité

Les premières *conservancies* sont nées à la fin des années 1970 avec le soutien de la municipalité. New York traversait alors une grave crise financière et budgétaire. Cette situation a conduit à une réduction des dépenses publiques (Brecher et Horton 1993) qui n'a pas épargné les parcs. Le budget

⁴ Voir le site internet du New York City Parks Department of Parks and Recreation : <https://www.nycgovparks.org/about/partners>.

⁵ The Trust for Public Land : <https://www.tpl.org/>.

du Department of Parks and Recreation a diminué et le nombre de ses employés a été divisé par deux entre 1978 et 2017 (Simonet et Krinsky 2017). Cette baisse des investissements dans la maintenance des parcs a conduit à une dégradation des infrastructures et des espaces naturels et à une hausse de l'insécurité (Birge-Liberman 2010).

Cette situation a conduit les riverains de certains parcs à s'organiser pour entretenir eux-mêmes leurs parcs, en lieu et place de la municipalité défaillante (ramassage des déchets, arrachage des mauvaises herbes, etc.). En gagnant en savoir-faire et en importance, tant par le nombre de bénévoles que par leur budget, ces associations ont acquis une légitimité qui a conduit la municipalité à formaliser leur rôle de gestionnaire de parcs par des accords de gestion à la fin des années 1990. La Central Park Conservancy, créée en 1980, en est l'exemple le plus connu et le plus étudié (Kinkead 1990). Après dix-huit ans d'activité pour restaurer et entretenir Central Park, elle a signé avec le Department of Parks and Recreation un accord de gestion en 1998 pour formaliser son rôle. Elle est aujourd'hui la plus importante *conservancy* de la ville en termes d'employés, de dons récoltés, de budget (85 millions de dollars) et de visibilité : en matière de communication, son identité visuelle a par exemple remplacé celle du Department of Parks and Recreation dans l'ensemble du parc. Figure 2, la Central Park Conservancy est ainsi présentée comme le principal opérateur du parc.

Figure 2. Panneau d'information présentant le projet de réfection d'un espace de jeu à Central Park



Photo : R. Chesneau, 2019.

Les accords signés entre le Department of Parks and Recreation et les *conservancies* sont négociés au cas par cas. Ils permettent d'établir leurs missions, de fixer les limites de leur action, les moyens financiers qui leur sont alloués et la répartition des tâches entre personnels municipaux et employés de la *conservancy*. Ces accords organisent aussi la composition de leurs conseils d'administration afin que la ville conserve une forme de contrôle sur leur gouvernance. La ville de New York a ainsi des représentants dans chacun d'entre eux. La municipalité reste par ailleurs propriétaire des parcs, limitant les pouvoirs des *conservancies* en matière de transformation de ces derniers, ce qui les cantonne à un rôle d'animation et d'entretien.

La municipalité de New York, qui accompagne les *conservancies* dans leur développement, est désormais à l'initiative de la création de tels partenariats public-privé. Devant le succès des premières *conservancies*, notamment en matière de collecte de dons et d'organisation du travail bénévole, elle a par exemple créé en 1989 la City Parks Foundation, une fondation rattachée au Department of Parks and Recreation qui lui permet de récolter des dons et d'apporter une aide

matérielle et financière aux différentes associations locales actives dans les parcs⁶. Par ce procédé, la ville encourage le bénévolat, ce qui lui permet de réduire la main-d'œuvre dans ses parcs et donc, de fait, le budget qu'elle dédie à leur entretien (Krinsky et Simonet 2017).

Un mode de gestion contesté

Si les partenariats public-privé – notamment le modèle de gestion développé par les *conservancies* – sont aujourd'hui activement soutenus et encouragés par la municipalité, ils sont critiqués par nombre d'associations et lobbys spécialisés dans les questions d'espaces publics, tels que Project for Public Spaces ou New Yorkers for Parks⁷. Ces derniers s'appuient notamment sur les travaux issus du champ de la justice environnementale, qui montrent que l'accès à des parcs de qualité est essentiel pour la santé physique et mentale des citoyens et qu'il existe une discrimination sociale et raciale (Hughey *et al.* 2016). Le modèle de gestion et de financement mis en place par les *conservancies* renforcerait selon ces associations les inégalités en matière de qualité des parcs entre les quartiers de la ville. Deux facteurs expliqueraient selon elles ces disparités : le temps et l'argent. En s'appuyant sur des organisations composées en partie de bénévoles et financées par des dons, la municipalité aurait créé un déséquilibre entre les quartiers aisés, dont les résidents ont les moyens financiers et du temps à consacrer à ces activités, et les quartiers les moins aisés, dont les habitants ne disposent pas des ressources matérielles pour le faire. Par exemple, le succès de la Central Park Conservancy ne peut pas être analysé sans étudier l'environnement du parc. Ce dernier est en effet bordé par l'Upper West Side et l'Upper East Side, deux des quartiers les plus cossus de la ville⁸, et par Midtown, le plus important quartier d'affaires. La High Line fait elle aussi l'objet de critiques similaires. Le projet, qui est devenu une attraction touristique majeure, a en effet mobilisé d'importants fonds publics et privés alors que de nombreux parcs de quartiers, situés dans des districts moins attractifs, n'ont pas bénéficié de tels moyens (Brash 2017).

Ces écarts ne s'observent pas seulement entre les parcs dont la gestion est assurée par des *conservancies* et les autres, mais aussi entre les *conservancies* elles-mêmes. Le budget d'un parc géré ainsi dépend en effet en partie de sa capacité à lever des dons pour financer ses activités. Certaines *conservancies*, à l'image de la Central Park Conservancy ou de Friends of the High Line, arrivent à financer la quasi-totalité de leurs activités par la philanthropie, avec un soutien financier et humain limité de la ville. D'autres ont plus de difficultés et doivent recourir au bénévolat pour mener à bien leurs missions. À titre d'exemple, la Van Cortlandt Park Conservancy (district du Bronx) cherche depuis huit ans les financements pour doter le parc de nouvelles toilettes publiques. Elle assure en outre plusieurs tâches essentielles au bon fonctionnement du parc, comme le ramassage des déchets ou le désherbage, par du travail bénévole, quand d'autres *conservancies* mieux dotées recourent désormais à des employés⁹. Malgré ses efforts, on est loin des normes de propreté et de maintenance observées à Central Park.

Un modèle fragile

Substituer des fonds issus de dons privés à des fonds issus du budget municipal induit des incertitudes budgétaires et rend ces organisations vulnérables. La crise financière de 2008 en est une illustration intéressante. À l'échelle du pays, les dons réalisés par les Américains ont diminué de 7 % en 2008 et de 6,2 % en 2009 (Reich et Wimer 2012). Dans ce contexte, la Prospect Park Alliance (Brooklyn) a dû se séparer d'une partie de ses effectifs pour faire face à une baisse brutale

⁶ Entretien avec une responsable de la fondation, réalisé en avril 2019.

⁷ Entretiens avec des dirigeants des deux organisations, réalisés en avril 2019. En ligne : Project for Public Spaces, <https://www.pps.org/> et New Yorkers for Parks, <http://www.ny4p.org/>.

⁸ *American Community Survey*.

⁹ Entretien avec une bénévole de Van Cortlandt Park, réalisé en avril 2019.

de ses financements¹⁰. Pour assurer un avenir serein aux parcs de la ville, les associations et lobbys se battent pour augmenter le budget du Department of Parks and Recreation, dans un contexte où le budget dédié par les collectivités locales aux parcs diminue à l'échelle des États-Unis depuis plusieurs années (Pitas *et al.* 2018). La campagne « *Play Fair* », lancée en février 2019 par plusieurs organisations et Barry Grodenchik¹¹, conseiller municipal, pour inciter le maire de la ville à augmenter le budget dédié aux parcs, est le dernier exemple en date de cette mobilisation. Ses organisateurs centrent leur communication autour d'un argument : le Department of Parks and Recreation, qui a à sa charge 14 % de la surface de la municipalité de New York, ne dispose que de 0,59 % de son budget. Cette campagne victorieuse a permis aux activistes d'obtenir une hausse du budget du Department of Parks and Recreation de 44 millions de dollars pour l'année 2020, le portant à un total de 584 millions de dollars.

L'examen des *conservancies* renvoie à une évolution de la gouvernance urbaine qui s'observe à New York depuis les années 1970. La diversification des acteurs et le rôle grandissant du secteur privé dans la production et la gestion des espaces publics ont permis, avec le soutien des municipalités, de pallier les manquements de ces dernières. Les parcs de la ville ont bénéficié de cette opportunité en développant les *conservancies*, des organisations dont la principale qualité réside dans la capacité de financement et d'innovation. Le modèle qu'elles ont créé reste cependant fragile puisqu'il s'appuie sur des dons et des bénévoles, ressources incertaines qu'aucun système de péréquation ne permet de répartir justement entre tous les parcs de la ville. Cette vulnérabilité a déjà été source de problèmes par le passé. La crise économique traversée par les États-Unis suite à la pandémie de Covid-19 laisse craindre une dégradation de la situation financière de ces organisations. À cet égard, les prochaines années seront un test important pour les *conservancies* et leur modèle de financement et, plus généralement, pour la municipalité qui recourt de plus en plus régulièrement aux partenariats public-privé pour mener à bien ses missions.

Bibliographie

- Atarashi, K. et Rocco, M. 2018. *Stewardship Models in New York City: Incorporating Equity and Community Engagement in the East Side Coastal Resiliency Project*, Barnard College.
- Birge-Liberman, P. 2010. « (Re)Greening the City: Urban Park Restoration as a Spatial Fix », *Geography Compass*, vol. 4, n° 9, p. 1392-1407.
- Brash, J. 2017. « Park (in)equity », in *Deconstructing the High Line, Postindustrial Urbanism and the Rise of the Elevated Park*, New Brunswick, New Jersey : Rutgers University Press, p. 73-91.
- Brecher, C. et Horton, R. D. 1993. *Power Failure: New York City Politics and Policy Since 1960*, New York : Oxford University Press.
- Gervais, L. 2014. « Du privatisme à la gouvernance urbaine, administration de l'espace public urbain et questions de justice spatiale aux États-Unis », *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain* [en ligne], n° 11. URL : <https://journals.openedition.org/mimmoc/1597?lang=fr>.
- Harnik, P. et Martin, A. 2015. *Public Spaces/Private Money, The Triumphs and Pitfalls of Urban Park Conservancies*, Washington, DC : Trust for Public Land.
- Hughey, S. M., Walsemann, K. M., Child, S., Powers, A., Reed, J. A. et Kaczynski, A. T. 2016. « Using an Environmental Justice Approach to Examine the Relationships Between Park Availability and Quality Indicators, Neighborhood Disadvantage, and Racial/Ethnic Composition », *Landscape and Urban Planning*, vol. 148, p. 159-169.
- Kinkead, E. 1990. *Central Park, 1857-1995: the Birth, Decline, and Renewal of a National Treasure*, New York : Norton.

¹⁰ Entretien avec un responsable de la Prospect Park Alliance, réalisé en avril 2019.

¹¹ Voir en ligne : <http://www.ny4p.org/what-we-do/play-fair>.

- Krinsky, J. et Simonet, M. 2017. *Who Cleans the Park?*, Chicago-Londres : The University of Chicago Press.
- Lang, S. et Rothenberg, J. 2017. « Neoliberal Urbanism, Public Space, and the Greening of the Growth Machine: New York City's High Line park », *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 49, n° 8, p. 1743-1761.
- Lindner, C. et Rosa, B. (dir.). 2017. *Deconstructing the High Line: Postindustrial Urbanism and the Rise of the Elevated Park*, New Brunswick, New Jersey : Rutgers University Press.
- Pitas, N. A., Barrett, A., Mowen, A. et Roth, K. 2018. « The Great Recession's Profound Impact on Parks and Recreation » [en ligne], URL : www.nrpa.org/parks-recreation-magazine/2018/february/the-great-recessions-profound-impact-on-parks-and-recreation.
- Reich, R. et Wimer, C. 2012. *Charitable Giving and the Great Recession*, Stanford, CA : Stanford Center on Poverty and Inequality.
- Simonet, M. et Krinsky, J. 2017. « Swept Away: Public Work and the Politics of Employment in New York City's Parks » [en ligne], *Metropolitiques*. URL : <https://metropolitiques.org/Swept-Away-Public-Work-and-the-Politics-of-Employment-in-New-York-City-s-Parks.html>.
- Tonnelat, S. 2001. « Times Square Business Improvement District », *Villes en parallèle*, vol. 32, n° 1, p. 353-361. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.persee.fr/doc/vilpa_0242-2794_2001_num_32_1_1358.

Richard Chesneau est doctorant en urbanisme et aménagement au Lab'Urba (Université Paris Est). Il réalise une thèse intitulée *Délégation de gestion et participation citoyenne dans les parcs urbains : le modèle des park conservancies à New York*, sous la direction de Sophie Didier.

Page personnelle : <https://www.laburba.com/membres/richard-chesneau/>

Pour citer cet article :

Richard Chesneau, « La gestion privée des parcs publics à New York », *Métropolitiques*, 21 décembre 2020. URL : <https://metropolitiques.eu/La-gestion-privee-des-parcs-publics-a-New-York.html>.