

Le Pennsylvania Convention Center de Philadelphie : politiques fiscales et dynamique métropolitaine

David Giband

Volume 41, numéro 112, 1997

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/022608ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/022608ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de géographie de l'Université Laval

ISSN

0007-9766 (imprimé)

1708-8968 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Résumé de l'article

Un palais des congrès a récemment été construit au centre-ville de Philadelphie afin d'y insuffler un nouveau dynamisme. L'analyse que propose cet article s'inscrit dans un débat qui porte à la fois sur la pertinence de ce type d'équipements en matière de stratégie urbaine, et sur la délicate mise au point d'une gestion urbaine concertée à l'échelle métropolitaine.

Citer cet article

Giband, D. (1997). Le Pennsylvania Convention Center de Philadelphie : politiques fiscales et dynamique métropolitaine. *Cahiers de géographie du Québec*, 41(112), 49–65. <https://doi.org/10.7202/022608ar>

Le *Pennsylvania Convention Center* de Philadelphie: politiques fiscales et dynamique métropolitaine

David Giband

Université Jean-Monnet

UMR «Environnement, Villes et Sociétés»

Saint-Étienne, France

Résumé

Un palais des congrès a récemment été construit au centre-ville de Philadelphie afin d'y insuffler un nouveau dynamisme. L'analyse que propose cet article s'inscrit dans un débat qui porte à la fois sur la pertinence de ce type d'équipements en matière de stratégie urbaine, et sur la délicate mise au point d'une gestion urbaine concertée à l'échelle métropolitaine.

Mots-clés: palais des congrès, minorités ethniques, métropole, politique urbaine, industrie du tourisme et de l'hôtellerie.

Abstract

The Pennsylvania Convention Center of Philadelphia: Fiscal Policy and Metropolitan Dynamics

A convention center was recently built in Philadelphia, in the hope that it would bring about urban and economic rejuvenation. This paper focuses on the real impact of this type of equipment within the context of a unified metropolitan system of government.

Key Words: convention center, ethnic minorities, metropolis, urban policy, tourism and hotel industry.

INTRODUCTION

Dans le mouvement de reconquête urbaine auquel se joignent de nombreuses villes américaines, la multiplication des palais des congrès (*convention centers*) apparaît depuis quelques années comme une stratégie classique de développement. En effet, de plus en plus de municipalités investissent dans ce que l'ancien maire de Saint-Louis décrit comme une «industrie sans fumée qui ne pourra pas déménager en banlieue» (Sanders, 1992). En construisant des palais des congrès, les autorités municipales poursuivent un double objectif: redynamiser la croissance des villes face aux banlieues (nouveaux espaces de l'identité américaine) et se positionner favorablement dans la compétition urbaine internationale. Ces palais

des congrès¹, présentés souvent par leurs promoteurs comme des solutions miracles, posent à l'évidence de nombreuses questions qui concernent tout aussi bien leur efficacité économique réelle que leur rôle exact dans le processus de recomposition urbaine. À ce titre, l'analyse de l'exemple philadelphien est révélateur à la fois d'un cas spécifique sur le plan ethnique et urbain et de pratiques en cours dans de nombreuses métropoles américaines.

L'élaboration d'un projet urbain en fonction d'un équipement comme le *Pennsylvania Convention Center* suscite plusieurs questions. Parmi celles-ci, deux retiennent ici notre attention: 1) Est-ce qu'un palais des congrès peut être considéré comme une solution viable en relation à l'ensemble des problèmes d'une ville comme Philadelphie? 2) Est-ce qu'un tel projet permet d'initier des politiques urbaines non plus fragmentées, mais globales à l'échelle de la métropole?

L'analyse, qui sera menée en quatre temps, présentera d'abord le lent avènement du projet du palais des congrès de Philadelphie, en l'insérant dans son contexte historique et politique. L'étude de la neutralisation des oppositions au projet, notamment de celle des groupes ethniques, posera ensuite le problème du droit des minorités face aux impératifs de la vie politique municipale et métropolitaine. Suivra un examen des techniques financières et commerciales illustrant l'arrivée en force d'acteurs régionaux dans la gestion municipale et l'instauration d'une dynamique métropolitaine. Enfin, le dernier volet abordera le problème sous l'angle urbanistique en situant le développement physique du projet dans le débat sur la production d'espaces de consommation.

LA DIFFICILE GESTATION DU PROJET (1976-1993)

Les prémisses du projet du *Pennsylvania Convention Center* remontent à 1976, lorsque la tentative avortée pour modifier l'image de la cité² conduit les élites à se tourner dans une autre direction. La thématique de «Philadelphie, ville postindustrielle»³ fait alors son apparition au sein du *Greater Philadelphia Movement*, mouvement d'élites civiques et d'affaires issues des principales entreprises tertiaires de la ville. Le propos du *Greater Philadelphia Movement* est de guider le redéveloppement économique et spatial de Philadelphie autour de la croissance des activités de services de niveau supérieur en centre-ville. La construction d'un palais des congrès fait partie d'une stratégie de développement économique et de requalification d'une partie du centre-ville (*Market East*). Le palais des congrès de Philadelphie, selon le discours de ses promoteurs, va permettre d'atteindre deux objectifs: procurer un bénéfice financier à la ville et lutter efficacement contre un chômage endémique. Cependant, deux obstacles barrent la route à la réalisation de cette renaissance urbaine. D'une part, l'infrastructure hôtelière insuffisante limite de fait la capacité d'accueil des congressistes. D'autre part, l'attitude de l'administration Rizzo (1972-1980), qui pour des raisons essentiellement électorales s'oppose à la construction du *Pennsylvania Convention Center*, compromet également l'avenir du projet.

DES OPPOSITIONS ANCRÉES DANS UNE LOGIQUE COMMUNAUTAIRE ET TERRITORIALE (1980-1984)

Il faut attendre l'administration Green (1980-1984) pour que le projet d'un palais des congrès revienne au cœur du débat municipal. Un premier vote portant sur le financement d'un tel équipement échoue en 1982, à la suite de la virulente opposition des élus représentant les communautés de quartier. Ceux-ci justifient leur opposition en soulignant que la création du palais des congrès risque de grever fortement le budget municipal et de priver les quartiers (notamment noirs) de subsides. De plus, le plan de l'administration Green est volontairement écarté par les tenants du *Pennsylvania Convention Center* qui préfèrent le monumental projet de la future administration Goode (1984-1992), donnée gagnante aux élections de 1984⁴.

Une fois au pouvoir, cette administration se trouve dans l'impossibilité de financer le futur palais des congrès. En effet, ni le gouvernement fédéral, qui ne dispose d'aucun programme, ni le secteur privé, peu tenté par des investissements massifs dont la rentabilité est incertaine, ne sont prêts à financer l'opération. Un financement municipal, auquel accepte de contribuer l'État de Pennsylvanie, paraît être une solution, mais les élus refusent de signer un chèque en blanc. Ces derniers votent malgré tout, en 1984, un budget initial de 442 millions de dollars (US) répartis sur dix ans. Deux conditions impératives assortissent cependant ce vote: d'une part, la ville ne doit pas augmenter ou créer de nouveaux impôts et, d'autre part, l'administration Goode doit obtenir de l'État de Pennsylvannie une aide de 185 millions de dollars (US). Si le vote crée une ouverture réelle pour le projet, l'appel à l'État donne prise à une complexification politique du dossier, car le débat est ainsi déplacé de la scène politique locale vers Harrisburg, capitale de l'État de Pennsylvanie. Or, à ce niveau, l'influence des hommes d'affaires et de la bureaucratie est plus importante.

LE CHANGEMENT D'ÉCHELLE DU PROJET ET LES NOUVELLES OPPOSITIONS (1984-1986)

Loin de susciter l'unanimité, le projet de financement provoque la critique. Celle d'abord d'une fraction minoritaire du milieu d'affaires de la ville, regroupée autour de la Chambre de Commerce⁵, pour qui le problème réside plus dans le gigantisme de l'opération que dans son existence même. Celle aussi des minorités ethniques et des communautés de quartiers dont le porte-parole, Elois Williams, président de la *Philadelphia Coalition of Neighborhood Organizations*⁶, estime que «ce serait la pire catastrophe qui puisse jamais frapper cette ville si la loi sur le financement du palais des congrès était votée à Harrisburg»⁷. Selon les défenseurs du projet, la taille de 136 000 mètres carrés est nécessaire afin de faire face à la concurrence. En 1986, la ville n'est classée que 26^e au rang des villes accueillant des congrès. L'intention des promoteurs est de hisser Philadelphie au sein des dix premières villes dans le marché de l'industrie du tourisme et des congrès avant 1990.

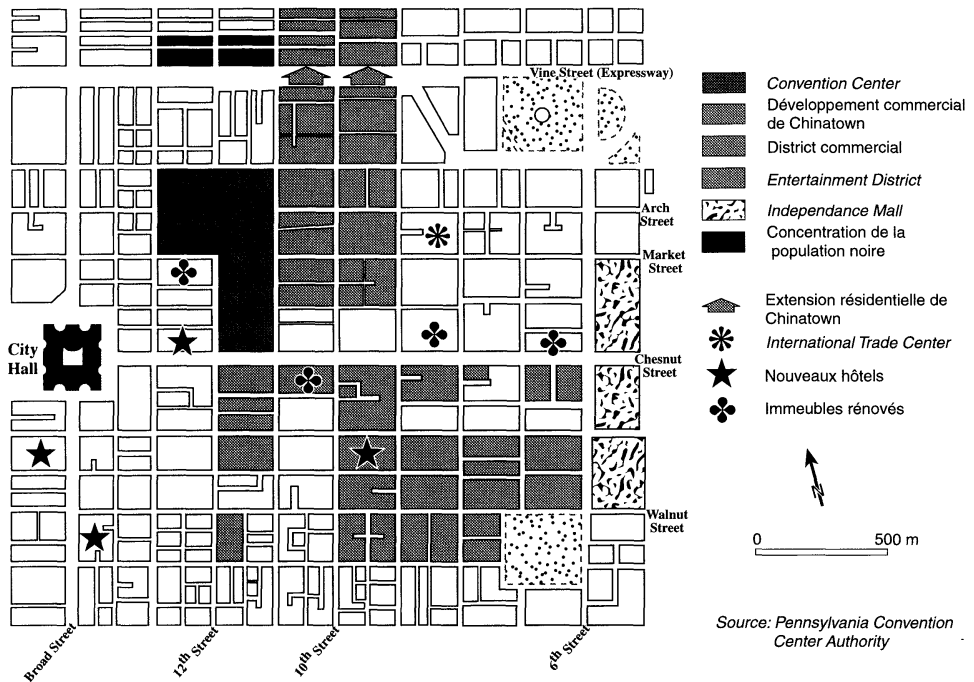
De son côté, la *Philadelphia Coalition of Neighborhood Organizations*, consciente du risque de déplacement du débat, s'oppose à une participation trop active de l'État, et demande à ce que le projet soit soumis à un référendum (comme cela avait été le cas à Denver en 1985). L'administration Goode refuse, préférant recourir à un mode de gestion éloigné des pressions populaires et du contrôle public. Dans cette optique, elle élabore un projet de loi sur le financement du centre qui associe investisseurs privés, l'État de Pennsylvanie et la ville de Philadelphie, le tout au sein d'une nouvelle entité administrative: la *Pennsylvania Convention Center Authority*.

Cependant, par deux fois en 1986, la municipalité échoue dans sa tentative de faire voter le projet de loi à Harrisburg. À nouveau, deux groupes s'objectent. Les représentants des minorités et des communautés de quartier (sénateurs issus de la branche noire libérale du parti démocrate philadelphien), déplorent la faible participation des minorités au projet⁸. L'opposition des républicains de banlieue prend quant à elle une forme plus partisane. En effet, nombre d'élus suburbains refusent de financer un équipement qui servira les seuls intérêts démocrates. Cette dernière opposition prend corps autour d'une ancienne rivalité ayant comme point de départ la taxe sur les emplois (*Wage tax*) perçue par la ville de Philadelphie sur les résidents de banlieue qui travaillent en ville⁹. Pour certains, comme le sénateur Stephen Frierd du comté de Delaware, cette rivalité explique largement pourquoi les élus de banlieue votent contre le projet¹⁰. Il convient également de noter que les législateurs des banlieues et des comtés ruraux perçoivent la ville comme un bastion de corruption qui reçoit bien plus que sa part des revenus de l'État.

LE PENNSYLVANIA CONVENTION CENTER, PARTIE PRENANTE DU PROJET MÉTROPOLITAIN (1986-1993)

Le refus initial de l'État et la méfiance de la banlieue cèdent peu à peu du terrain sous l'influence de deux phénomènes. D'une part intervient le rôle accru du lobby immobilier local, partisan actif du *Pennsylvania Convention Center*. Les entreprises locales de l'immobilier, à l'origine peu tentées par le projet, en deviennent les principaux défenseurs dès l'annonce d'un financement public. En 1986, ces entreprises forment le *Rubin Group*¹¹ afin de promouvoir l'activité immobilière autour du site. En effet, la construction du palais des congrès valorise de nombreux projets voisins, comme la rénovation du *Harrison Building*, l'érection d'une tour de bureaux au-dessus du centre commercial *The Gallery* ou encore la rénovation du *Lit Brothers Building* en centre commercial (figure 1). Très vite, l'influence du *Greater Philadelphia Movement*, acteur traditionnellement limité à l'antichambre politique, va *decrecendo* face à l'activisme du lobby immobilier, plus prompt à s'engager directement dans l'arène politique régionale (figure 2).

Figure 1 Les aménagements sur *Market East*



D'autre part, il faut également prendre en compte l'élection d'un nouveau gouverneur de l'État, favorable à la réalisation d'une «ville internationale» pouvant redonner vie au tissu économique régional. Le but du palais des congrès n'est plus de relancer la seule croissance du centre-ville, mais plus globalement d'inscrire l'ensemble de la métropole philadelphe¹² (figure 3) dans la compétition urbaine internationale sous la forme d'un projet urbain cohérent. Ce projet, centré sur la construction d'un équipement structurant, doit être le point de départ de développements hôteliers, touristiques et commerciaux censés améliorer l'image et l'économie de toute la métropole¹³.

Si le financement est un point de discorde, la question du contrôle de l'entité administrative chargée de gérer l'opération suscite également une lutte acharnée entre les représentants de la banlieue, soucieux de contrôler leurs investissements dans une ville au bord de la crise fiscale, et l'administration municipale Goode, qui réclame un droit de veto sur la gestion financière du projet. Le 4 octobre 1986 est finalement créée la *Pennsylvania Convention Center Authority*, dont le conseil d'administration, composé de huit membres, se partage équitablement entre représentants de la banlieue et de la ville¹⁴. Le procureur de la ville ainsi que le sénat de l'État de Pennsylvanie disposent d'un droit de regard. Seuls les élus et les représentants des quartiers ne jouissent d'aucun siège dans la nouvelle entité administrative. La participation des élus suburbains symbolise bien plus que la

simple «revanche de la banlieue» sur une ville turbulente. Elle marque l'avènement d'un nouveau mode de politique urbaine pour la région philadelphienne, qui vise à inclure les acteurs métropolitains dans un système global et non plus fragmenté. Cette participation métropolitaine ne fait que répondre en écho aux aspirations de nombreux acteurs locaux. Qu'il s'agisse, à Philadelphie, des urbanistes (*planners*) de la *Philadelphia City Planning Commission* conscients de l'urgence d'établir un projet urbain métropolitain (en ce sens, le *Pennsylvania Convention Center* constitue une première pierre apportée à l'édifice régional), ou d'acteurs régionaux institutionnels (comme la *Delaware Valley Regional Planning Commission*¹⁵) et privés (comme certains acteurs portuaires), tous appellent à une action économique concertée.

Figure 2 Les modes d'intervention des lobbies économiques

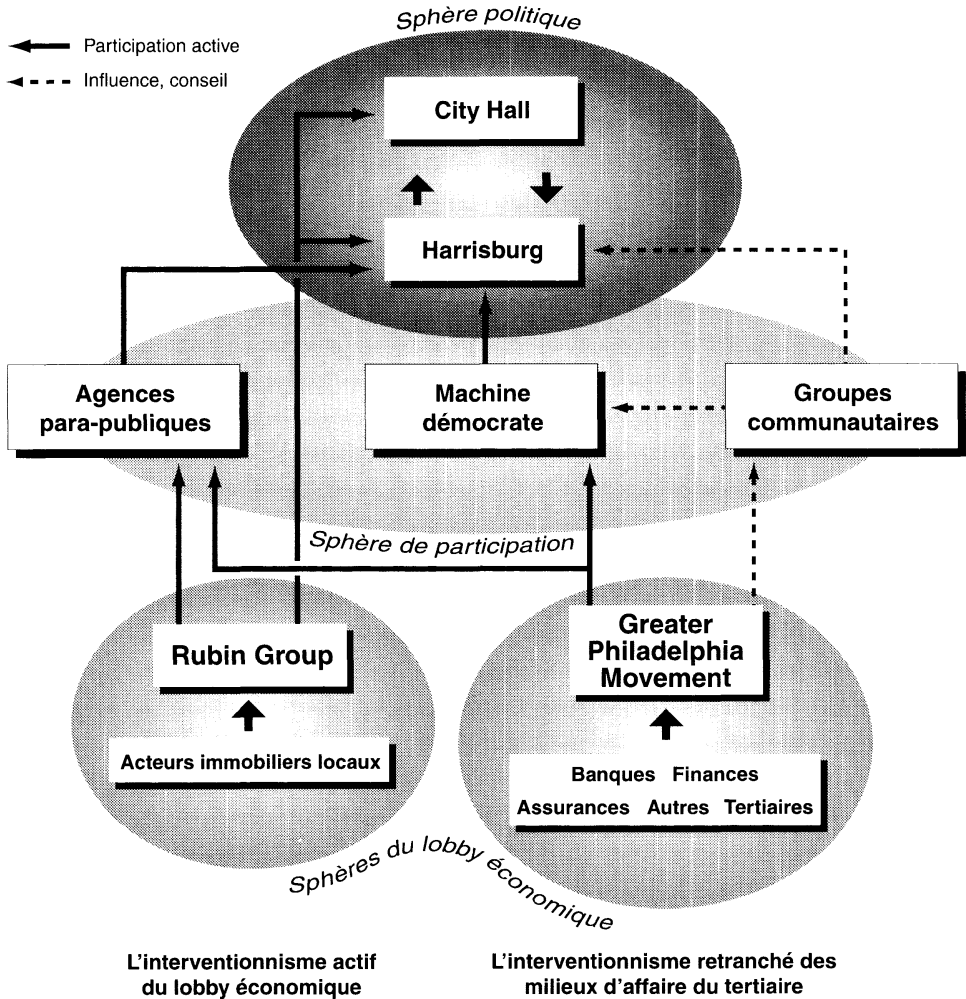
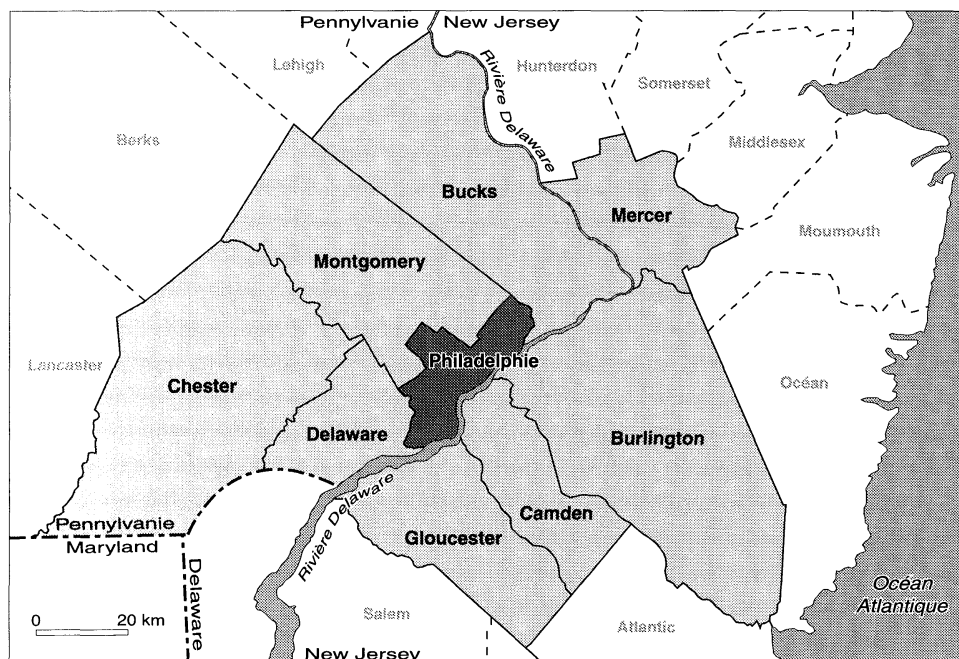


Figure 3 Philadelphie et ses comtés de banlieue



Source: Philadelphia Metropolitan Statistic Area

En 1987 est lancée la première phase des travaux, qui se termineront en août 1993. Au départ projet voué à l'échec, le palais des congrès, tout en s'imposant comme un outil indispensable à l'achèvement de la nouvelle Philadelphie, annonce la fin d'une certaine forme de démocratie locale, basée sur des rapports complexes entre administration municipale et communautés locales, au profit d'un débat plus technique aux mains d'acteurs métropolitains et privés.

LA NEUTRALISATION DES OPPOSITIONS ET LE DÉVELOPPEMENT SPATIAL DU PROJET

La neutralisation des oppositions au projet s'effectue en deux temps. Elle passe, premièrement, par une phase de négociation entre les élus suburbains et les membres du *Rubin Group*, lesquels soulignent l'importance des retombées économiques pour l'ensemble de la métropole, tout en s'engageant à développer des opérations immobilières en banlieue.

LE CHOIX DES QUOTAS ET L'EFFRITEMENT DE LA COALITION NOIRE

Une seconde phase de négociations, plus délicate, s'engage avec les élus des minorités. En effet, trois élus noirs (à la fois sénateurs à Harrisburg et conseillers municipaux) menacent de bloquer le projet si aucune mesure n'est prise en faveur de l'emploi des minorités ethniques de la ville. Pour toute réponse, la *Pennsylvania Convention Center Authority* charge, en 1987, la *Philadelphia Urban Coalition*¹⁶ de conduire une étude sur l'impact du palais des congrès et sur le rôle possible des habitants des quartiers déshérités. Un quota de 25 % d'emplois réservés aux minorités ethniques est alors proposé par la *Philadelphia Urban Coalition* et approuvé dans la charte de la *Pennsylvania Convention Center Authority*. L'élaboration de quotas d'embauche s'inscrit directement dans le débat sur les droits des minorités (notamment afro-américaines) dans une période «*post civil rights*», où le recours controversé à de telles solutions ne favorise en rien l'intégration. L'essentiel des emplois réservés reste d'ailleurs cantonné à des activités demandant une faible qualification — entretien, gardiennage, construction — ce qui fait remarquer aux élus noirs qu'il s'agit de mesures de charité, fortement ségrégatives et à court terme.

L'opposition des élus noirs sera réduite au silence en assurant à l'un l'embauche prioritaire des jeunes Noirs de son district électoral sur ceux d'autres quartiers, et à l'autre une alliance politique avec l'administration Rendell (1992-2000) en échange de responsabilités municipales. Ces pratiques de «préférences paroissiales» n'auront cependant que peu d'effet sur le dernier opposant qui ne met un terme à ses revendications qu'à la suite seulement de son retrait de la politique à 73 ans. Pour de nombreux membres d'associations afro-américaines locales, l'attitude des élus noirs face au projet représente un pas supplémentaire dans l'effritement d'une coalition noire démocrate, forgée dans les années 1970, et dans l'exclusion des minorités du débat politique local.

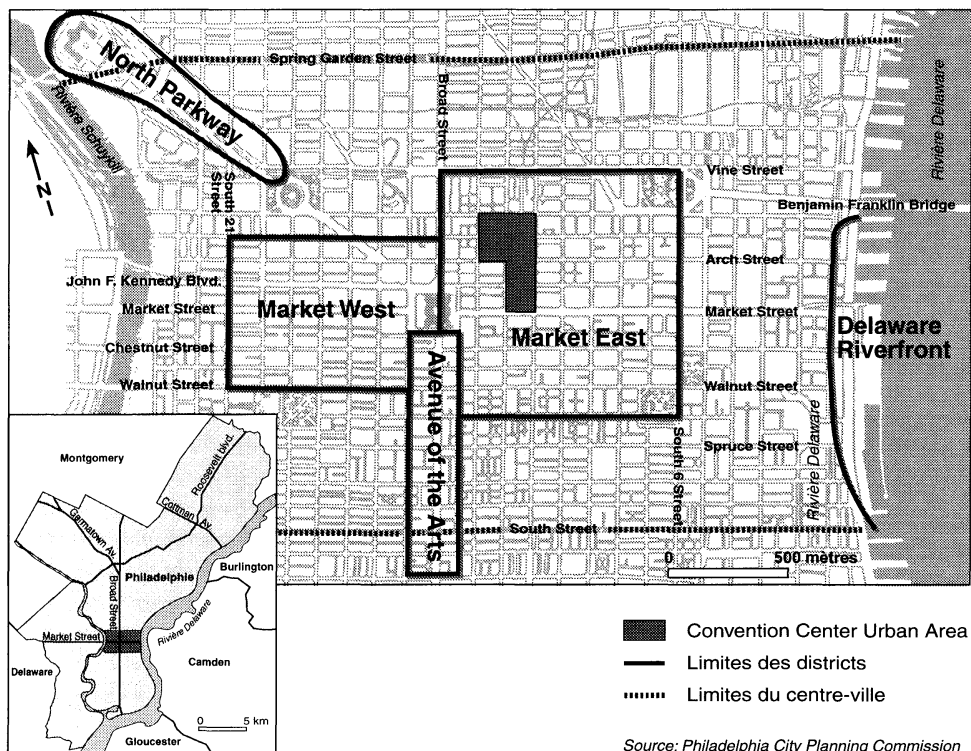
LA RÉNOVATION URBAINE ET LA RECOMPOSITION ETHNIQUE

Le choix du site fait l'objet d'une rapide procédure à l'issue de laquelle le *Reading Terminal* (ancienne gare en centre-ville) est choisi. Ce site est retenu pour sa position stratégique dans la partie est du centre-ville (*Market East*), sa taille et ses possibilités physiques de développement (figure 4). Le site, désigné comme *Convention Center Urban Area*, est localisé dans un quartier en déclin dominé par un habitat ethnique particulier (Chinatown) et la présence de quelques industries. Le quartier est ainsi partagé entre une forte communauté asiatique à la territorialité ancrée dans une structure associative vigoureuse et ancienne, une communauté blanche, composée essentiellement de commerçants et de petits industriels, et une petite communauté noire dispersée et socialement inorganisée.

Premier obstacle pour les aménageurs, le projet empiète sur la marge occidentale de Chinatown, menaçant 25 logements et quelque 30 commerces. Ce voisinage, après avoir suscité quelques antagonismes territoriaux entre résidents chinois et promoteurs du *Pennsylvania Convention Center*, apparaît rapidement comme profitable aux deux protagonistes. En effet, les associations de commerçants et de résidents chinois¹⁷ voient dans le projet une occasion de développement pour

l'ensemble de la communauté. Quant aux tenants du *Convention Center*, ils sont favorables à la présence d'un quartier commerçant actif, d'autant plus que les congressistes sont traditionnellement friands de commerces et spécificités ethniques. L'«effet Chinatown», habile mélange de tourisme, d'exotisme urbain et «d'ethnicité correcte», joue pleinement dans la valorisation du site. La *Chinatown Benevolent Association* définit en 1990 un plan d'aménagement du quartier chinois qui s'intègre à la dynamique du palais des congrès. Le plan chinois propose ainsi le développement de bureaux et de commerces dans le quartier¹⁸, la réhabilitation de logements vétustes dans Chinatown et une extension résidentielle au nord de la *Vine Street Expressway*, afin de compenser la démolition de sa partie occidentale (figure 1). La *Redevelopment Authority*, chargée des aménagements, en accord avec les associations chinoises, réhabilite 95 logements et construit un *International Trade Center* sur Chinatown tout en initiant un programme de développement immobilier de 60 logements au nord de la *Vine Street Expressway* (figure 1). De plus, la *Chinatown Benevolent Association* obtient de la ville que la plupart des commerces créés sur la 11^e rue soient destinés aux résidents de Chinatown, au même titre que les quotas d'emplois réservés aux minorités ethniques. En obtenant rapidement l'assentiment de la ville, la communauté chinoise s'impose comme un acteur utile dans la recomposition de *Market East*.

Figure 4 Les districts du centre-ville



Source: Philadelphia City Planning Commission

Quant aux résidants noirs, sans structure communautaire ni appui politique, leur déplacement ne suscite aucun émoi. Géographiquement dispersés et concentrés dans des logements insalubres, il leur est difficile de s'opposer efficacement à un projet dont la priorité est, au nom de l'intérêt général, de requalifier un espace central dégradé¹⁹. Seule une partie des résidants noirs (environ 45 %) demeure dans le quartier et se relogé au nord du site dans de l'habitat insalubre (figure 1).

Bref, sur le plan ethnique, le *Pennsylvania Convention Center* influence le développement de disparités socio-spatiales fortes, marquées par le renforcement résidentiel et commercial de Chinatown et la concentration au nord du site des familles afro-américaines (tableau 1).

Tableau 1 La répartition ethnique de la population

	1980	1990
Blancs	365	189
Afro-américains	137	62
Asiatiques	723	1077
Total	1225	1328

Source: US Bureau of the Census, 1980, 1990.

LE MONTAGE FINANCIER: L’AFFIRMATION DES ACTEURS MÉTROPOLITAINS

Le processus de financement de tout équipement urbain est généralement délicat, et cela s'avère d'autant plus vrai dans le cas du *Pennsylvania Convention Center*. Soulignons tout d'abord le fait que Philadelphie est un cas atypique dans la mesure où elle a des responsabilités de ville et de comté (*coterminous county*), ce qui lui ôte tout soutien d'une structure de comté. De plus, en raison de l'absence d'investisseurs suffisamment audacieux et face à une opposition publique vigoureuse, la municipalité ne peut ni s'appuyer sur une dynamique privée, ni financer seule le projet. En effet, le mode de financement classique des équipements urbains, qui aux États-Unis requière traditionnellement l'émission de bons et d'obligations, est ici volontairement rendu caduc afin que le conseil municipal ne soit soumis à aucun des «casse-tête des maires», à savoir le poids de la dette et l'opposition publique. Seule l'utilisation d'un financement pluriel caractérisé par le recours à l'État de Pennsylvanie est envisageable. Mais ce financement doit également répondre à une volonté de relance de l'investissement privé, plutôt réticent face à de telles opérations.

UN FINANCEMENT «PLURIEL»

La municipalité Goode met au point, en 1984, une technique financière ingénieuse, dont le cœur réside dans le «*sale-lease back arrangement*» (l'accord vente-relocation). Ainsi, au lieu de financer seule l'opération, la municipalité met en œuvre une association entre le public et le privé engageant trois acteurs:

- la ville de Philadelphie, instigatrice et principale bénéficiaire du projet (acteur public local);
- l'État de Pennsylvanie, premier banquier de l'opération (acteur public supra-local);
- la *Reading Company*, principal promoteur privé (acteur privé local).

La ville utilise son autorité d'aménageur pour rassembler les terrains nécessaires à la construction et assurer le bon déroulement du projet. Mais au lieu de rester propriétaire du site, elle le revend à la *Reading Company*, propriétaire d'une partie des terrains du voisinage et qui dispose d'un projet précis de redéveloppement. La *Reading Company* est chargée des travaux sous l'égide de la *Pennsylvania Convention Center Authority*. Dans le montage financier de l'opération, elle bénéficie de l'aide de la *Philadelphia Agency for Industrial Development* qui émet des *Industrial Revenue Bonds*, eux-mêmes financés par le banquier de l'opération, l'État de Pennsylvanie. Une fois le *Pennsylvania Convention Center* construit, la *Reading Company* le loue en retour à la ville sous forme d'un système de location-vente d'une durée de trente ans, à l'issue de laquelle la ville redeviendra propriétaire du site.

Ainsi, par un montage financier sous forme de transfert²⁰, l'opérateur public reste le principal banquier et artisan de l'opération. Ce moyen est décrit par beaucoup comme un système de «paravents financiers», puisque sous couvert d'un acteur immobilier privé, c'est bel et bien la ville qui instaure le projet, finance en partie l'opération (sous la forme d'une dette déguisée) et assume les risques d'échecs (en effet, si la gestion du centre est déficitaire, la ville aura du mal à payer sa location... sur 30 ans).

Ce type de financement présente à l'évidence des attraits pour la municipalité. Officiellement, il n'alourdit pas le montant de la dette, il éloigne tout risque de refus de l'opinion publique et attire les investisseurs privés, notamment les investisseurs nationaux (comme les grandes chaînes d'hôtels ou de restaurants).

COURSE AU GIGANTISME ET CONTRÔLE MÉTROPOLITAIN

En déguisant l'endettement sous l'aspect d'une location-vente, Philadelphie a développé une technique financière séduisante, à tel point qu'elle a été depuis lors imitée par d'autres villes, et que le congrès fédéral, conscient des risques d'endettement potentiel, cherche actuellement un moyen légal d'éradiquer cette pratique qui se répand de plus en plus. Ainsi, à l'exemple de Philadelphie, Baltimore et New York envisagent d'agrandir leurs palais des congrès; quant à Pittsburgh,

elle s'est lancée dans le monumental projet de la *Civic Arena*. Au niveau national, l'équipement en palais des congrès revêt d'ailleurs l'aspect d'une course au gigantisme (tableau 2). On peut ici établir un parallèle entre la course aux *convention centers* et la course aux stades, opérations qui témoignent d'une recherche, souvent désespérée, d'une relance de l'économie urbaine par la construction d'équipements gigantesques. C'est ce que Charles Euchner (1994) et Kenneth Shrapshire (1995) ont décrit comme un désir croissant des grandes villes américaines à faire partie de la «*big city league*».

Tableau 2 Le Pennsylvania Convention Center et ses rivaux

Ville	Superficie centre de congrès (m ²)	Chambres d'hôtels
Philadelphie	136 000	9780
<i>Villes en compétition immédiate</i>		
New York	216 000	28 400
Washington	116 000	5200
Boston	58 000	7000
Baltimore	84 000	4000
<i>Villes en compétition secondaire</i>		
Atlanta (1997)	305 000	12 000
Pittsburgh (1997)	200 000	6000
Orlando	107 000	7500

Source: Pennsylvania Convention Center Authority, 1995.

Toujours sur le plan financier, un changement radical intervient dans la structure de la politique fiscale, qui refaçonne le caractère et les produits de l'investissement du capital local. En se libérant du carcan bons/obligations (et de ses conséquences immédiates: dettes et pression fiscale), la ville se dote d'une politique fiscale qui, grâce à l'interaction du local et du supralocal, du public et du privé, permet de limiter l'endettement et de générer des revenus. Cette politique, dont l'originalité consiste à rendre pleinement volontaire l'enrôlement du secteur public, constitue le point de départ d'un nouveau partenariat public/privé. Si, dans les années 1980, le secteur privé initiait largement ce partenariat, le mouvement semble aujourd'hui s'être renversé. Quant aux produits de cette nouvelle donne fiscale, ils traduisent la fin d'un mode de financement traditionnel fortement lié à des opérations précises (opérations de quartiers, palais des congrès plus petits) et l'avènement du «*sale-lease back arrangement*», véritable porte ouverte au suréquipement municipal.

De plus, en recevant l'appui financier de l'État de Pennsylvanie (et donc des comtés de banlieue), les artisans du *Convention Center* ont redessiné la carte du capital urbain philadelphien. En effet, la réalisation du *Pennsylvania Convention Center* s'insère dans le contexte de la mise en place d'une politique fiscale basée

sur un financement hautement spécialisé, et qui accorde un nouveau rôle aux gouvernements régionaux dans la politique urbaine. Du coup, la gestion fiscale de la politique urbaine glisse ostensiblement des acteurs locaux aux acteurs métropolitains.

UN ÉQUIPEMENT D'APPOINT AUX EFFETS INÉGAUX ?

Le poids des investissements pose de plus en plus la question de la viabilité économique du projet. Pour de nombreux observateurs locaux, la question semble aujourd'hui difficile à résoudre. S'il est évident que le *Pennsylvania Convention Center* est un équipement urbain utile car générateur d'emplois et de gains fiscaux pour la ville et la métropole²¹, il n'en reste pas moins vrai qu'il grève en partie le budget municipal, et cela, malgré l'ingéniosité des modalités de financement. À ce sujet, certains auteurs mettent en cause l'efficacité réelle de ces équipements définis comme des «*special activity generators*». Pour Robertson (1995), si les palais des congrès répondent à une triple stratégie qui tend à produire des bénéfices fiscaux pour l'ensemble de la métropole, à stimuler la construction immobilière en centre-ville et à revitaliser des espaces paupérisés, en revanche ils sont très rarement rentables financièrement. Bien au contraire, la compétition acharnée pour accueillir congrès professionnels et autres manifestations commerciales a conduit la plupart des villes américaines à réduire considérablement leurs tarifs.

L'INTÉGRATION DANS LE PROJET URBAIN

La réalisation du *Pennsylvania Convention Center* a contribué à modifier le centre-ville dans le district de *Market East* (figure 1). Plus précisément, ce projet a mis fin à dix années d'un urbanisme animé depuis 1983 (date des premiers gratte-ciel) par la volonté d'achever, par des constructions en hauteur, le «*skyline*» ultra-moderne du centre-ville. Cette réorientation avait été annoncée dès 1989 dans le plan d'aménagement qui prévoyait un déplacement du centre de gravité vers l'est, où le moteur de la dynamique urbaine devait être le *Convention Center* et ses corollaires hôteliers. Depuis cette date, cinq districts découpent le centre-ville (figure 4) et, excepté celui de *Market West* (réservé au développement des activités de bureaux), ils offrent désormais un schéma de développement organisé autour du seul *Convention Center*. Le nouveau district, *Market East*, est réservé aux activités liées au tourisme et à l'hôtellerie. Cet espace est conçu comme un «*entertainment district*» (district d'amusement) autour d'un corridor (*Market Street*) à haute densité. Au développement du *Convention Center* répondent, à l'est, les équipements récréatifs (*Penn's Landing*) du *Delaware Riverfront*, au nord le district de *Parkway North*, qui organise autour du *Benjamin Franklin Parkway* un espace concentrant musées et activités intellectuelles, et l'*Avenue of the Arts*, le long de *Broad Street*, véritable complément nocturne à l'activité touristique de la ville. Chinatown occupe, pour sa part, une niche particulière dans la vie culturelle du centre-ville. Le défi de Chinatown est de tirer profit de l'afflux touristique généré par le *Convention Center* en mettant en valeur son caractère ethnique, complément de l'ambiance festive permanente.

Se basant sur l'exemple d'Atlanta, la *Pennsylvania Convention Center Authority* a décidé d'accroître et d'optimiser sa capacité hôtelière. Grâce à la construction de neuf nouveaux hôtels, la ville a augmenté le nombre de ses chambres de 6680 (1986) à 9780 (1995), dont 6686 pour le seul centre-ville (tableau 3). Au développement hôtelier correspond la multiplication des restaurants, bars et autres night-clubs situés à proximité immédiate du *Pennsylvania Convention Center* et destinés à une clientèle congressiste. L'espace de consommation ainsi produit autour du palais des congrès est censé maximiser les dépenses touristiques de cette clientèle au séjour restreint (un jour ou deux)²².

Tableau 3 La capacité hôtelière régionale

Zone géographique	1986	1995	Évolution (%)
Métropole (PMSA)*	9600**	13 500	+ 40,6
dont Ville de Philadelphie	6680	9780	+ 46,4
dont centre-ville	3586	6686	+ 86,4
à moins d'un mille du <i>Convention Center</i>	2525	5625	+ 122,2

* *Philadelphia Metropolitan Statistic Area*

** Nombre de chambres

Source: *Pennsylvania Convention Center Authority*, 1995.

Selon Plotnicov (1991), la multiplication des *convention centers* et des activités annexes (hôtels, restaurants, etc.) démontre la volonté des métropoles de s'intégrer dans le réseau de la «Cité corporative». Il s'agit de grandes entreprises nationales ou multinationales (*corporations*) de l'hôtellerie et de la restauration qui maillent les territoires urbains d'un réseau complet de palais des congrès, d'hôtels et de restaurants sous franchise. La construction, à Philadelphie et ailleurs, de ces infrastructures liées à un capitalisme international, participe de fait à une certaine standardisation des équipements dans le paysage urbain américain.

LE CENTRE-VILLE, ESPACE ARTIFICIEL DE CONSOMMATION

En ce qui a trait à l'aménagement, le *Convention Center* est relié par voie piétonne aux trois aires à fort potentiel touristique de la ville: l'*Independence National Historic Park* (sur le thème de l'histoire des États-Unis), l'*Avenue of the Arts* (thème du spectacle et de la culture), et *Parkway North* (thème de la culture autour des musées). Chacun de ces trois districts voit sa vocation renforcée par quelques équipements. Les districts possèdent des frontières nettes qui aident à les identifier facilement. Le cœur de chacun des districts est constitué par une rue (*street corridor*) comme *Broad Street* ou *Benjamin Franklin Parkway*, et complété par divers services.

Popularisés par les succès de *Faneuil Hall* (Boston) et *Harborplace* (Baltimore), les «*festival marketplaces*» sont conçus pour remédier aux manques de ressources de la ville sur le plan de l'animation culturelle. Diverses manifestations se produisent autour de la thématique des festivals ethniques (Nouvel an chinois, Saint-Patrick, Pow-Wow des nations indiennes) ou d'événements culturels. Cette

politique urbaine a pour résultat la production en centre-ville d'espaces de consommation touristiques et culturels restreints à un public spécifique (de congressistes). Depuis son ouverture, le *Pennsylvania Convention Center* a ainsi accueilli une quarantaine de conventions annuellement. En 1995, il a attiré 66 496 congressistes et 74 650 visiteurs d'expositions commerciales; les prévisions pour 1996 chiffrent à 225 000 le nombre de congressistes, qui dépenseront 60 millions de dollars (US).

VERS UNE POLITIQUE MÉTROPOLITAINE CONCERTÉE?

Cette étude traduit à l'évidence la volonté d'une ville et d'une région en déclin de relancer croissance et activité sous la forme d'un partenariat associant le public et le privé. Cette nouvelle forme de coopération amène plusieurs constats. On voit notamment se dessiner, grâce à l'exemple philadelphien, l'ébauche d'un mode de gouvernement urbain où les rôles entre acteurs locaux et métropolitains tendent à se confondre dans le même moule de l'action parapublique. Il s'en dégage en effet un nouveau rôle pour les gouvernements métropolitains ainsi qu'une nouvelle lecture des rapports entre le centre et la périphérie. Mais peut-on pour autant parler d'une véritable gestion métropolitaine concertée? La question se pose d'autant que nombre de problèmes régionaux sont encore à résoudre. Ainsi, une gestion difficile des infrastructures portuaires de la vallée de la Delaware et des contentieux fiscaux qui tardent à se régler émaillent encore la vision métropolitaine d'une politique économique d'ensemble. Le *Pennsylvania Convention Center* constitue certainement un premier pas vers une gestion globale à l'échelle de la métropole, mais un pas encore trop soumis aux querelles de clocher. L'élaboration d'une politique métropolitaine est considérée par beaucoup comme la seule solution aux problèmes des grandes villes américaines, solution qui se heurte à de nombreuses résistances, traductions d'antagonismes sociaux et raciaux beaucoup plus délicats à résoudre.

NOTES

- 1 La surface occupée par les palais des congrès est passée, aux États-Unis, de 2,1 millions de mètres carrés en 1970 à 7,3 millions en 1990 (source: *Pennsylvania Convention Center Authority*).
- 2 On a voulu passer d'une image industrielle déclinante à une image de cité historique rajeunie et gentrifiée. Cette tentative a échoué car la plupart des aménagements soit n'ont pas été prêts à temps (comme l'aménagement du vieux port, symbole du renouveau de la ville), soit ont présenté des coûts d'aménagement beaucoup trop élevés.
- 3 Le thème fait référence aux travaux de Bell (1973) où trois éléments entrent en compte dans la définition d'une société postindustrielle: le passage d'une économie de production de biens à une économie de services, la prééminence d'une classe de professionnels et de techniciens et le développement d'une éthique des loisirs.
- 4 Le projet Green proposait une surface de 76 000 mètres carrés alors que le projet Goode prévoyait la construction d'un palais des congrès de 136 000 mètres carrés.
- 5 Représentant les industriels et les petites entreprises.
- 6 Principale coalition des groupes de quartiers.
- 7 *The Philadelphia Inquirer*, 8 juin 1986. Traduction libre.

- 8 Cf. discours électoral prononcé le 19 avril 1986 dans les quartiers noirs de *North Philadelphia*.
- 9 Taxe érigée dans les années 1970 afin d'accélérer le remboursement de la dette municipale, au grand dam des villes de banlieue.
- 10 *The Philadelphia Inquirer*, 11 mars 1986.
- 11 Du nom d'un des promoteurs immobiliers.
- 12 Philadelphie, plus huit comtés de banlieue.
- 13 *Pennsylvania Convention Center Authority Charter*, p. 2.
- 14 Sur ces huit membres, le gouverneur de l'État en désigne deux de la métropole *stricto sensu* et deux autres de la région philadelphienne au sens large. Le maire, pour sa part, désigne deux membres et le conseil municipal également deux, dont l'un est nommé par le président du conseil et l'autre par le chef du parti minoritaire (républicain).
- 15 Créée en 1963 afin de projeter la planification économique de la vallée de la Delaware, son rôle, initialement réservé aux problèmes portuaires et aux infrastructures de transport, a évolué. En effet, la définition d'un schéma métropolitain pour 2002 intègre planification économique et sociale. Dans ce contexte, on mise sur le palais des congrès pour développer l'industrie régionale du tourisme.
- 16 Coalition de minorités ethniques et communautaires.
- 17 C'est-à-dire la *Philadelphia Chinatown Development Corporation* et la *Chinatown Benevolent Association*.
- 18 Grâce au financement de la diaspora chinoise américaine.
- 19 D'après un discours du conseiller municipal Ed Schwartz, prononcé le 13 août 1986.
- 20 Ce système est appelé BAT: «Build, Operate and Transfer», dans Blacklock (1994).
- 21 Le *Pennsylvania Convention Center* a créé, depuis 1994, 1257 emplois directs (dans la construction notamment) et 451 emplois indirects (hôtellerie, restauration). Les bénéfices fiscaux pour la ville s'élèvent à 10,7 millions de dollars (US) et pour l'État de Pennsylvanie, à 7 millions (US).
- 22 Selon la *Pennsylvania Economy League*, la dépense moyenne journalière d'un congressiste aux États-Unis est estimée à 128 \$ (US).

BIBLIOGRAPHIE

- ABBOTT, Carl (1993) Five Downtown Strategies: Policy Discourse and Downtown Planning since 1945. *Journal of Policy History*, 5 (1): 5-27.
- ARNOLD, R. (1990) *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press.
- BEAUREGARD, Robert (1989) Philadelphia. *Cities*, 6 (4): 300-308.
- BELL, Daniel (1973) *The Coming of a Post-Industrial Society*. New York, Basic Books.
- BLAICKLOCK, T.M. (1994) Financing Infrastructure Projects as Concessions. In S. Farrel (éd.) *Financing Transport Infrastructure*. Londres, PTRC Education and Research Services.
- COHEN, Roger (1988) Philadelphia Keeps the Faith. *Planning*, 54 (9): 23-28.
- EUSCHNER, Charles (1993) *Playing the Field: Why Sport Teams Move and Cities Fight to Keep Them?* New York, John Hopkins University Press.
- FAINSTEIN, N. et FAINSTEIN, S. (1986) Regime Strategies, Communal Resistance and Economic Forces. In Fainstein S. et N. (éds) *Restructuring the City: the Political Economy of Urban Development*. Oxford, Basic Blackwell.
- GOTTDIENER, Mark (1986) *Cities in Stress: A New Look at the Urban Crisis*. Beverly Hills (CA), Sage publication.

- HORAN, Carl (1991) Beyond Governing Coalitions: Analysing Urban Regimes in the 1990's. *Journal of Urban Affairs*, 13: 119-135.
- JUDD, Denis (1979) The Case of Tourism: Political Coalition and Redevelopment in Central Cities. In G. Toben (éd.) *The Changing Structure of the City*. Beverly Hills (CA), Sage publication.
- KANTOR, Paul (1987) The Dependant City, the Changing Political Economy of Urban Economic Development in the US. *Urban Affairs Quarterly*, 22 (4): 493-520.
- KEATING, Dennis et KRUMHOLZ, Norman (1991) Downtown Plans of the 1980's. The Case for more Equity in the 1990's. *Journal of the American Planning Association*, 57 (2): 136-151.
- KNOX, Paul (1991) The Restless Urban Landscape: Economic and Sociocultural Changes and the Transformation of Metropolitan Washington D.C. *Annals of the Association of American Geographers*, 81 (1): 181-205.
- MOLOTCH, Harvey (1993) The Political Economy of Growth Machines. *Journal of Urban Affairs*, 15 (1): 29-53.
- PANNELL, Kerr and Foster (1986) *The Pennsylvania Convention Center*. Rapport commandé par la Philadelphia City Planning Commission.
- PENNSYLVANIA CONVENTION CENTER AUTHORITY (1994) *Annual Report*.
- PENNSYLVANIA ECONOMY LEAGUE INC. (1995) *Economic Impact of the Pennsylvania Convention Center*.
- PHILADELPHIA CITY PLANNING COMMISSION (1989) *A New Plan for Center City*.
- PLOTNICOV, Leonard (1991) Competition and Cooperation in Contemporary American Urban Development. *City and Society*, 5 (2): 103-119.
- ROBERTSON, Kent (1995) Downtown Strategies in the US. *Journal of the American Planning Association*, 61 (4): 429-438.
- ROBINSON, Carla Jean (1989) Municipal Approaches to Economic Development: Growth and Distribution Policy. *Journal of the American Planning Association*, 55 (3): 283-294.
- SANDERS, Heywood (1992) Building the Convention City: Politics, Finance and Public Investment in Urban America. *Journal of Urban Affairs*, 14 (2): 135-139.
- SAWICKI, David (1989) The Festival Marketplace as Public Policy. *Journal of the American Planning Association*, 55 (3): 347-361.
- SCHWARTZ, Edward, conseiller municipal (1986) *Tourism Jobs, Business and Neighborhood Development Council*, discours.
- *Convention Center Costs and Benefits*, mémorandum du 14 mars 1986.
- SHORT, J. B. (1993) Reconstructing the Image of an Industrial City. *Annals of the Association of American Geographers*, 3 (2): 207-224.
- SHROPSHIRE, Kenneth (1995) *The Sport Franchise Game: Cities in Pursuit of Sport Franchises, Stadiums and Arenas*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- SIEBER, Thimoty (1991) Waterfront Revitalization in Post-Industrial Port Cities of North America, *City and Society*. *Journal of the Association of Urban Anthropology*, 5 (2): 120-136.
- TREPANIER, Marie-Odile (1996) *Stratégies métropolitaines alternatives aux États-Unis et au Canada*. Papier présenté aux VIII^e entretiens Jacques Cartier, Lyon.