

La ville à l'épreuve des crises : une opportunité pour refonder la fabrique urbaine ?

Conférence du 24 juin 2013 organisée par l'Iddri

ÉDITORIAL

Dans notre société d'urbains – bientôt quatre milliards dans le monde –, la fabrique de la ville pose aujourd'hui un ensemble de défis dont la conjugaison ne peut être résolue par un bouquet de recettes préétablies, mais exige un véritable changement de paradigme.

Nous ne nous étendons pas ici sur les défis auxquels sont confrontées les villes des pays en développement. Nous nous intéresserons au cas de l'Europe de l'Ouest, et de la France en particulier.

Un premier défi – qui surplombe les autres – relève de ce qu'on appelle couramment la « gouvernance des villes ». Ce concept approximatif demande certes à être défini précisément, mais on observe bien dans le cas français les très grandes difficultés posées par l'organisation et le fonctionnement de la fabrique de la ville. Le débat actuel sur les métropoles et l'organisation territoriale, dans le cadre de ce qu'on appelle l'acte III de la décentralisation, le met bien en évidence. Les (contre-)exemples du Grand Paris et de l'agglomération de Marseille illustrent de façon aigüe la difficulté de redéfinir l'organisation du pouvoir urbain, non en se contentant d'en redéfinir l'anatomie (quels pouvoirs à quels niveaux), mais en s'attachant à la physiologie du système (le mode d'articulation des différents niveaux de pouvoir).

Cette complexité peut aussi être observée au niveau des financements, où les principes du droit administratif et plus encore les pratiques de l'aménagement sont interpellées par le cadre juridique de l'aménagement et ses incessantes remises en cause. Les mécanismes habituels du financement de l'aménagement sont en panne, et les orientations du développement des villes sont trop souvent davantage dictées par la disponibilité des ressources que par des choix urbanistiques, politiques et sociaux en phase avec les objectifs de développement durable.

Ces éléments contribuent à la fragmentation des villes et des quartiers, à la croissance de l'inégalité des territoires. Et les « thèmes valises » si porteurs du partenariat public-privé et de la coproduction de la ville ne semblent guère en mesure de contrarier ces évolutions en l'état. Il en est de même pour les plans climat au contenu parfois incertain ou les écoquartiers, qui peuvent être de belles vitrines techniques mais ne sont pas toujours de puissants facteurs d'intégration sociale.

L'enchevêtrement de ces difficultés pose crûment la question de la gouvernance urbaine et met en évidence la nécessité de refonder le cœur même du système de la production urbaine et de la planification spatiale. Dans le cas français, il est clair qu'on ne reviendra pas au système qui a perduré jusqu'au début des années 1980, caractérisé par une forte centralisation et un financement hors marché (subventions, aides fiscales, etc.). Il est d'autant plus urgent de refonder le système de production/renouvellement de la ville en y intégrant la répartition des pouvoirs, les finances locales et une conception rénovée de la planification urbaine. La tâche est urgente, elle demande la coopération active des différents niveaux politico-administratifs.

Laurence Tubiana et Vincent Renard

Le **Club Ville de l'Iddri** a pour objectif de contribuer à la compréhension, partagée par les différents acteurs, des leviers de développement urbain pertinents pour les mutations à opérer. Il s'agit, en se basant sur l'analyse d'études de cas, de définir un cadre conceptuel commun pour comprendre comment les mécanismes actuels de la fabrique urbaine sont impactés par les objectifs du développement durable, dans ses dimensions sociétale et environnementale, et non de définir de façon normative ce qu'est une ville durable – cette approche d'un terme protéiforme et localement marqué est en effet un non-sens. Dépasser la fragmentation des points de vue et des visions sectorielles et/ou disciplinaires, parfois contradictoires, pour les intégrer dans une perspective pragmatique de la durabilité, constitue l'ambition, mais aussi l'enjeu, du Club Ville de l'Iddri.

Ce cadre commun doit permettre d'identifier les différents drivers (déterminants, facteurs de changement, leviers d'action) qui participent à la fabrique de la ville, leurs interactions, ainsi que les éléments de diagnostic et d'évaluation faisant sens avec une approche systémique de la ville.

Les membres du Club Ville sont les entreprises et les acteurs publics qui jouent un rôle clé dans la production urbaine, ainsi que des représentants des collectivités territoriales. L'ensemble des métiers de l'urbain et la diversité des points de vue sont représentés.

Il s'agit d'entreprises françaises ayant une forte activité à l'international, ou d'entreprises étrangères présentes en France.

ÉDITORIAL	1
REFONDER LES POLITIQUES URBAINES !	5
1. FINANCEMENT, PRODUCTION ET RÉPARTITION DE LA VALEUR URBAINE	5
1.1. Évolutions des modalités de financement de la ville	5
1.2. La situation actuelle : des difficultés aiguës à financer la ville durable	6
1.3. Comment continuer à financer la ville dans ce contexte de crise ?	7
1.4. Étude « Production urbaine, création de valeur et redistribution »	8
2. DE NOUVEAUX MODES D'ORGANISATION POUR CONSTRUIRE LA VILLE QUE L'ON SOUHAITE	11
2.1. Constats	11
2.2. Clarifier le mille-feuille territorial	11
2.3. Refonder une planification stratégique	12
2.4. Assurer la solidarité entre territoires	13
2.5. « Villes durables recherchent une fiscalité locale »...	13
2.6. Coproduire la ville durable : une nécessité	14
3. LES RÉPONSES POLITIQUES	15
3.1. Le projet de loi de décentralisation	15
3.2. Que retenir de ce projet ?	15
INTERVIEW DE MICHEL COLOMBIER, DIRECTEUR SCIENTIFIQUE DE L'IDDRI	17

REFONDER LES POLITIQUES URBAINES !

La ville (entendue au sens large de vaste territoire urbain) est le lieu où s'incarnent aujourd'hui la plupart des grands défis contemporains.

Le Club Ville a dans un premier temps formulé un certain nombre de constats : une production urbaine dans l'impasse sur le plan de son financement, des acteurs publics à la peine et des opérateurs privés qui urbanisent leurs stratégies en même temps qu'ils se recentrent sur les produits et les localisations les moins risquées. Puis le Club Ville a cherché à identifier et réinterroger les « nœuds » ou rouages qui structurent le système de production de la ville. On trouvera dans la première partie les résultats les plus saillants.

Un constat plus général est que l'État a des difficultés à se réinsérer dans le jeu juridico-institutionnel du pouvoir urbain, et cela reflète moins une situation conjoncturelle que structurelle (organisation de la réponse publique). L'État n'est plus le lieu où se décident les modalités de la fabrique de la ville. Il est urgent que l'État se dote de moyens pour redéfinir sa stratégie d'intervention. La décentralisation et le passage à une fabrique de la ville plus seulement « *top-down* » avec des collectivités qui décident, mais de plus en plus partenariale, voire « *bottom-up* », avec l'importance des acteurs privés et des habitants-usagers, expliquent en partie cet état de fait. De même, la fabrique urbaine ne peut se laisser enfermer dans des approches sectorielles, et l'irruption des problématiques telles que la transition énergétique et la révolution numérique appelle de nouvelles approches.

Faut-il alors acter cette impuissance étatique à peser sur la fabrique urbaine, et laisser uniquement le champ aux initiatives locales ? Non ! Notre conviction est que les collectivités locales ne peuvent être autonomes sans un cadre national juridique et opérationnel adapté. Pour construire la ville durable, on ne peut faire l'économie d'une

réflexion sur le rôle de l'État et sur la production des lois, et sur une réflexion collective sur les valeurs de la ville. Il faut une mobilisation autour de la ville comme objet politique et la constitution de lieux, comme le Club Ville, où puissent être collectivement débattus les défis urbains.

Dans le cadre de sa réflexion sur les mécanismes de production urbaine, le Club Ville a entamé une série de discussions autour de deux axes principaux, qui structurent ce livret. L'objectif est de restituer la richesse des échanges issus de nos rencontres régulières, d'en faire un bilan réfléchi utile à la diffusion de nos idées autant qu'à nos futurs travaux.

La première partie sera centrée sur les modes de financement, avec une réflexion sur la production et la répartition de la valeur. La seconde partie abordera la question des modes d'organisation, avec l'objectif de comprendre la nature du système qui pourrait concilier solidarité et efficacité du modèle économique de la ville.

1. FINANCEMENT, PRODUCTION ET RÉPARTITION DE LA VALEUR URBAINE

1.1. Évolutions des modalités de financement de la ville

1.1.1. Le contexte particulier de l'après-guerre

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la reconstruction des villes, le financement des équipements, la reconstruction et la construction neuve se sont développés dans un contexte économique-financier très particulier, dont on peut retenir deux éléments principaux :

- une généralisation des mécanismes hors marchés pour financer la ville (subventions, aides fiscales ou taux d'intérêt privilégiés) ;
- une économie administrée et décentralisée, avec tout particulièrement l'intervention de la

Caisse des dépôts et consignations, qui a transformé des sommes considérables d'argent totalement liquides (les millions de livrets de caisse d'épargne) en prêts à (très) long terme.

1.1.2. Intervention publique et montée des acteurs privés dans un contexte de création de valeur importante

À partir des années 1960, le « jeu urbain » a été un puissant créateur de valeur, attirant beaucoup d'acteurs, dans un contexte juridique très flexible au départ. Dans les années 1960 et 1970, la promotion immobilière s'est fortement développée, mais c'est aussi à cette époque que l'intervention publique a pris un grand essor, avec en particulier le développement d'agences foncières publiques et d'un mouvement de « municipalisation des sols ». L'exemple des villes nouvelles illustre bien cette tendance : ainsi, le préfet de la Région Île-de-France, doté de pouvoirs importants, a développé une puissante machine à récupérer les plus-values foncières en maîtrisant l'ensemble du processus de production foncière : acquisition à prix maîtrisé au moyen notamment du droit de préemption, puis aménagement public par des établissements publics d'aménagement, et revente aux conditions de marché. L'ensemble de la chaîne de production de la ville produisait de la valeur.

1.1.3. Vers une financiarisation de la ville

Une nouvelle rupture s'est opérée à la fin des années 1980, avec la déréglementation financière, aux échelles nationale et mondiale, qui a conduit

progressivement à ce que l'on peut appeler une certaine dictature du *return on equity* (ROE, ou « retour sur investissement »).

La « ville saisie par la finance » est une ville dont les formes sont largement déterminées par les logiques financières. Elle découle d'un double processus : d'une part, la montée en puissance des acteurs financiers (banques, investisseurs institutionnels,

fonds d'investissement, etc.), dont l'objet est de placer de l'argent pour le faire fructifier ; d'autre part, la généralisation de leurs logiques et techniques (recours à l'hypothèque, endettement, titrisation, produits dérivés) à l'ensemble de la fabrique urbaine¹. Cela s'est traduit aussi par des mouvements cycliques incontrôlables, avec des

produits financiers innovants, qui ont pu se révéler dangereux. La crise des *subprimes* l'a bien mis en évidence, et le recours à outrance à ces produits financiers innovants a fortement ébranlé le financement de la ville. Ainsi, par exemple, la fermeture de Dexia à la suite de la crise de 2008 est en partie imputable à un abus de la transformation (emprunter court pour prêter long). Dans un tel contexte, comment reconstruire les moyens de financer la ville ? Avec quelles ressources et quels choix dans leur mobilisation ? Faut-il freiner le recours à des produits financiers innovants ou faut-il au contraire exploiter ces sources de financement ?

1.1.4. Révolution numérique et évolution de la chaîne de création de valeur

La production de la valeur est aujourd'hui bousculée par l'arrivée de nouveaux acteurs ; l'interface utilisateur devient le lieu de la création de valeur, déplaçant son origine de l'amont à l'aval. Les entreprises du numérique s'insèrent dans les chaînes de valeur (phénomène d'intermédiation). Ainsi, à Malte, IBM s'investit dans la gestion des grandes infrastructures urbaines en produisant la couche servicielle tandis que la maintenance des infrastructures, moins rentable, reste aux mains des opérateurs historiques. De même, dans le tourisme, il existe des intermédiaires puissants : les hôtels sont asservis à des sites de réservation tels qu'Expedia ou Booking : en s'insérant dans la chaîne de valeur sans chercher à contrôler la production du service final ; les sites de réservation captent une partie des marges sans les coûts d'investissement importants liés à l'infrastructure.

1.2. La situation actuelle : des difficultés aigües à financer la ville durable

1.2.1. Des acteurs publics à la peine et des opérateurs privés en retrait

Les acteurs publics (État et collectivités locales) ne semblent plus en mesure de financer l'ensemble des besoins urbains. En France, la situation des finances locales laisse présager un avenir bien sombre.

La réforme de la taxe professionnelle a conduit à une baisse des contributions des entreprises aux budgets des collectivités de 7 milliards d'euros par an compensée en partie par l'État sous forme de dotations.

Le budget de l'État ne permet plus de soutenir l'aménagement du territoire ; ainsi, l'État lance le chantier du métro Grand Paris Express, mais ne parvient difficilement à boucler son financement. De manière générale, les villes européennes

12/02/13 : le gouvernement annonce que les dotations de l'État aux collectivités territoriales après avoir stagnées entre 2012 et 2013, vont diminuer de 3 milliards d'euros en 2014 et 2015 (sur 50,5 milliards d'euros en 2012 et 2013). (*L'Express*)

1. Isabelle Baraud-Serfaty, « La nouvelle privatisation des villes », *Revue Esprit*, mars-avril 2011.

sont fortement préoccupées par l'incertitude sur le financement futur de leur réseau de transport. L'offre de logements sociaux est en fort décalage avec la demande (pas assez de logements, pas les bons, et pas aux bons endroits) ; depuis 2009, les départements s'alarment du financement de leurs dépenses d'aide sociale.

14/12/12 : les crédits s'effondrent, les transactions baissent : les crédits dans l'ancien de plus de 30 % sur les neuf premiers mois de l'année. (*Les Échos*)

15/02/13 : la construction de logements neufs s'effondre en France, affectant l'emploi dans tout le secteur du BTP. Les ventes au détail des promoteurs ont chuté de 28 % en 2012, après un recul de 10% en 2011 (*Le Monde*).

06/04/13 : la CDC enregistre une perte de 458 millions d'euros sur 2012, et se recentre sur ses missions d'intérêt général (*Les Échos*).

22/02/13 : La Foncière Gécina a cédé 1,3 milliard d'actifs en 2012, dont 766 millions dans le secteur résidentiel. (*Boursier.com*)

23/10/12 : Veolia devient minoritaire dans Transdev, ce qui lui permet de déconsolider plus de la moitié des 900 millions d'euros de dettes de sa filiale et d'entamer son désengagement du secteur des transports publics (*Les Échos*).

Enfin, l'activité immobilière n'est plus rentable pour les banques, et la crise des crédits touche particulièrement durement le secteur du logement.

Ces difficultés s'ajoutent au constat que, en France comme de manière générale en Europe, les opérateurs privés recentrent leur positionnement (en tant que maîtres d'ouvrages) sur les produits urbains les plus rentables et les moins risqués.

La question de la rentabilité de la production de la ville devient alors cruciale dans ce contexte où l'argent est rare. Il ressort des travaux du Club Ville que la difficulté se situe plus dans l'incapacité à mobiliser et à redistribuer la valeur créée par la production urbaine que dans l'absence de plus-values générées par cette production.

1.2.2. Financement de projet vs. Financement de société

La tendance actuelle est un glissement de plus en plus marqué d'un financement de société vers un financement de projet. Celui-ci se distingue du financement de société par son champ

étroitement délimité (les possibilités de diversification pour pallier certains aléas y sont quasi inexistantes) et par sa durée déterminée². Il se caractérise également par le fait que le remboursement des apports de fonds est estimé par rapport à la capacité du projet à générer des flux qui

permettront de rembourser, à un terme relativement court correspondant à la durée du projet, le financeur. De plus, cette approche amène le financeur à rentrer dans le projet et à donner son avis sur son contenu. La capacité du projet à générer des flux entraîne un urbanisme « incrémental », projet par projet, difficilement compatible avec un planning global, stratégique, tandis que l'avis du financeur sur le contenu du projet peut aller à l'encontre de la nécessaire initiative et au leadership de l'autorité publique locale. Comment concilier un tel financement et le portage par les collectivités locales de politiques territoriales de long terme à des échelles larges ?

1.3. Comment continuer à financer la ville dans ce contexte de crise ?

1.3.1. Les solutions de financement aujourd'hui exploitées

Un premier élément de réponse est de trouver les moyens pour que l'argent public soit investi dans le but de faire lever sur les investissements privés. Des initiatives présentées dans les séances du Club Ville vont dans ce sens : par exemple, la création de la société d'économie mixte (SEM) Énergies Positif qui agit comme un tiers investisseurs auprès des collectivités locales.

De plus en plus, les collectivités s'orientent vers la finance de « marché » pour compléter leurs recettes (titrisations, titrisations croisées, produits dérivés, et autres « produits structurés »), mais la crise des *subprimes* a montré qu'il fallait non pas en finir avec la modernisation de la finance, mais en verrouiller les pratiques avec des règles strictes et aller vers une plus grande diversification des produits.

Depuis quelques années, les partenariats public-privé, sur le modèle de la *private financing initiative* mise en œuvre au Royaume-Uni pour la première fois en 1992 et qui s'est beaucoup développée pendant la fin des années 1990 et début du siècle (il s'agit, dans le cadre de partenariats entre acteurs publics et privés, de financer les équipements publics avec des capitaux privés), sont également perçus comme une solution au financement de la ville, notamment des équipements publics, mais dans une logique de remède aux carences de finances publiques. De plus, le coût élevé de ces « loyers » – d'autant plus élevé pour un acteur privé que pour un acteur public – peut conduire à reporter la dette sur les générations futures dans le cas de certains de ces contrats. Il convient alors de déterminer quels équipements peuvent être financés par ces partenariats et d'établir un cadre juridique adapté.

2. Patrick Vandevoorde, « Le partage public-privé dans le financement des infrastructures et des équipements urbains », *Revue d'économie financière*, 2006.

Ramener les investisseurs institutionnels dans le logement et dans la production de la ville en général, notamment en organisant un cadre financier adapté pour répondre aux besoins, apparaît également comme une option face aux difficultés de financement de l'immobilier, en particulier du logement.

1.3.2. Financer la ville durable : prendre en compte les effets de long terme et organiser équitablement la redistribution de la valeur urbaine

Les modèles de production de la ville, notamment le modèle classique avec trois payeurs finaux (propriétaire, contribuable et usager), sont remis en question. Par exemple, en France, les propriétaires initiaux bénéficient bien

souvent de la valorisation des terrains, étroitement liée à la présence d'infrastructures publiques et à l'offre de services collectifs, sans participer de manière systématique au financement de ces infrastructures et services. La ville durable appelle ainsi à une reconfiguration des modèles économiques et techniques des services urbains, notamment dans le contexte de pénurie des finances publiques.

La prise en compte des effets externes sur le long terme peut permettre de pallier les difficultés de financement de la production urbaine ; il s'agit de valoriser les effets externes positifs de long terme pour qu'ils soient redistribués aux acteurs qui en sont à l'origine, ceux qui produisent et financent la ville. De nombreux acteurs publics et privés mettent en place des initiatives visant à quantifier les externalités positives qu'ils créent (contribution au maintien de l'emploi, contribution au développement économique et social, etc.) pour se diriger vers un nouveau modèle économique qui prenne en compte les externalités négatives et qui rémunère les externalités positives.

27/03/2013 : la Banque postale et la Caisse des dépôts et consignations créent leur co-entreprise pour financer les collectivités territoriales (AEF).

16/04/13 : Le crowdfunding pourrait représenter un montant de 5 Mds de dollars dans le monde en 2013, un montant certes modestes au regard des modes de financement traditionnels, mais en plein développement (Les Échos).

27/03/13 : un groupe de travail informel se réunit régulièrement à l'Élysée pour réfléchir à « comment rediriger une partie des 1 400 milliards d'euros logés dans des contrats d'assurance-vie pour financer la construction de logements » et « en particulier la catégorie dite intermédiaire » (Le Monde).

28/02/13 : le Grand Paris pourrait générer 60 milliards d'euros de recettes à terme, selon la Chambre de commerce et d'industrie de l'Île-de-France qui a calculé l'impact économique de ce projet (Le Figaro).

1.3.3. La répartition des plus-values d'urbanisation

Nous nous sommes intéressés à la manière de permettre la création, la diffusion et le partage de la valeur ajoutée métropolitaine. Cette question est abordée en lien avec le modèle économique. Une difficulté majeure est de réussir à créer une articulation entre ceux qui supportent les coûts de la ville durable et ceux qui en tirent les bénéfices. Il convient également de ne pas se focaliser uniquement sur « diminuer les coûts et maximiser les bénéfices », mais de travailler sur les péréquations entre les secteurs de la production de la ville (aménagement et promotion par exemple) et entre les bénéficiaires et les perdants de la métropole.

L'IDDRI a coordonné, dans le cadre des travaux du Club Ville, une étude visant d'une part à mesurer la valeur créée par la production urbaine en prenant en compte les effets externes, à la fois socio-économiques, énergétiques et environnementaux, et d'autre part à expliciter le système de partage de cette valeur entre ceux qui supportent les coûts et les bénéficiaires, pour tendre vers une répartition équitable de la valeur dans une perspective globale, de long terme et durable.

1.4. Étude « Production urbaine, création de valeur et redistribution »

1.4.1. Présentation de l'étude

Par production urbaine, nous entendons toute opération d'aménagement, quelle qu'en soit l'échelle.

Les effets externes ou externalités sont les effets non pris en compte par les mécanismes des marchés ; ils désignent une situation dans laquelle l'action d'un agent économique influe, sans que cela soit son but, sur la situation d'autres agents, alors même qu'ils n'en sont pas partie prenante. Ainsi, la construction d'une gare visant à une amélioration d'accessibilité aux services/aménités/emploi a pour effet externe une hausse des prix du foncier et de l'immobilier à proximité de la gare et engendre ainsi des bénéfices externes, qui en l'occurrence sont captés par les propriétaires des biens valorisés. L'urbanisation peut également avoir des effets externes négatifs. Par exemple, la construction d'une autoroute pourra entraîner des nuisances sonores, qui auront pour effet de dévaloriser certains biens immobiliers trop exposés.

Il est possible de mettre en place des mécanismes hors marché permettant d'internaliser ou de prendre en compte ces effets ; par exemple, la réglementation européenne impose aux opérateurs de bâtir des panneaux anti-bruit le long des autoroutes pour atténuer les nuisances sonores.

De même, la taxe foncière, quand elle est assise sur la valeur de marché des biens, peut permettre de redistribuer les plus-values captées par les propriétaires.

Le travail mené dans le cadre de l'étude s'organise en deux parties :

- la première partie est consacrée à un état des lieux des méthodes de mesure et de prise en compte des effets externes de la production urbaine. Il s'agit de répondre à plusieurs interrogations : comment mesure-t-on et prend-on en compte les effets externes environnementaux (pollution de l'air, nuisances sonores, etc.), socio-économiques (amélioration d'accessibilité, mixité ou *gentrification*, qualité urbaine du bâti, etc.) en France et à l'étranger ? Quelles méthodes existent ? Sont-elles utilisées par les acteurs de la production urbaine ? Qu'en est-il de la monétarisation des effets externes, préalable pour organiser leur redistribution ?
- la seconde partie est une phase d'application. Il s'agit, à partir d'un cas d'étude – une opération d'aménagement –, d'une part de mesurer la valeur créée en prenant en compte les effets externes de long terme, depuis le début des opérations jusqu'à aujourd'hui, d'autre part d'identifier les bénéficiaires et les perdants de l'opération ; qui a supporté les coûts de l'opération sur le long terme et qui a bénéficié de la valeur créée ? Quelle participation au financement et quelles retombées économiques pour les différents acteurs ? Comment cette valeur a-t-elle été répartie et avec quels outils ? Comment tendre vers une répartition équitable et assurer ainsi un financement de long terme et efficace de la production urbaine ?

1.4.2. Conclusions générales de l'étude

Nous livrons ici non pas le détail du bilan financier réalisé dans le cadre de cette phase d'application, mais les quelques conclusions générales que nous avons pu mettre en évidence.

Il ressort des travaux de recherche du groupe de travail que le périmètre aussi bien d'évaluation des effets externes que celui applicable à l'internalisation de la valeur créée (se répercutant notamment sur les prix du foncier) doit être adapté à chaque cas.

La mesure et l'internalisation des externalités doivent débiter dès la phase de conception du projet jusqu'aux retombées des coûts et des bénéfices de ces externalités plusieurs années après la fin des travaux. Il s'agit d'étendre l'évaluation des effets externes environnementaux, obligatoire dans le cadre de l'étude d'impacts, aux effets externes socio-économiques. De plus, ces évaluations doivent être actualisées au fur et à mesure de l'avancée des projets, l'étude d'impacts n'étant

réalisée qu'une seule fois avant le début des opérations. Ces évaluations doivent s'inscrire dans les logiques des acteurs, qui aujourd'hui s'en tiennent au calcul de la rentabilité du projet de leur point de vue et à court terme ; elles doivent être valorisées dans le processus de décision et constituer un outil d'aide à la décision.

On observe également que des projets visant à réhabiliter des zones dégradées en tissu urbain dense, qui nécessitent un investissement plus important au début des opérations, peuvent générer des bénéfices pour la collectivité d'autant plus conséquents que les impacts environnementaux négatifs sont minimes dans de telles zones. Ces projets en renouvellement urbain sont ainsi souvent plus porteurs d'externalités positives, même si plus coûteux pour les acteurs qui financent les opérations ; il faut trouver les moyens de mobiliser ces retombées économiques positives de long terme pour permettre aux acteurs de réaliser de tels projets malgré le surcoût d'investissement au départ.

Pour autant, nous observons que, dans tous les projets, la valeur créée ne peut être maximisée et répartie équitablement qu'à condition que les acteurs publics aient une véritable vision d'ensemble pour leur territoire. La capacité de la puissance publique à exploiter ce potentiel d'effets externes positifs est déterminante ; elle se traduit notamment par un projet urbain global et l'orientation vers un développement urbain durable, moins consommateur en énergie, mixte socialement (limitation du phénomène de *gentrification*) et économiquement viable.

La question des outils utilisés pour atteindre ces objectifs de long terme et pour internaliser les effets externes est cruciale ; face à un manque d'outils adaptés de coproduction public-privé, certaines communes ou intercommunalités, soucieuses de diffuser leur vision du territoire, se dirigent vers des outils hors cadre juridique, tels que des chartes. On peut mentionner ici la charte entreprises-territoires mise en œuvre sur le territoire de la communauté d'agglomération Plaine Commune, qui vise à organiser un développement social et économique durable ; il s'agit d'accompagner les entreprises dans leur implantation sur le territoire en facilitant l'insertion professionnelle des résidents dans les entreprises présentes sur ce même territoire. De même, la Charte qualité construction neuve, comportant des exigences fines en termes de prix de sortie et de taille des logements, est diffusée à tous les constructeurs de logements à l'échelle du territoire de Plaine Commune. Elle vise à produire des logements abordables et assurer une mixité sociale à l'échelle du territoire.

Bilan de l'état des lieux des méthodes opérationnelles de mesure et des modes d'internalisation/prise en compte des externalités

Les externalités de la production urbaine...	créent de la valeur (coûts et bénéfices)...	... qui peut être internalisée selon différentes méthodes.
Bruit (circulation/transports)	Dévalorisation du foncier Coût sociétal (santé humaine)	Pour les infrastructures de transport, mesures d'évitement, d'atténuation et de compensation (ex : cas des autoroutes où les maîtres d'ouvrages financent l'insonorisation des logements exposés au bruit). Coûts supportés par les maîtres d'ouvrages et en majorité reportés sur les usagers des infrastructures de transport.
Pollution de l'air	Coût sociétal (santé humaine, baisse des récoltes, dégradation des bâtiments)	Mesures d'atténuation des risques de pollutions lors de toutes les phases du projet, particulièrement à l'échelle du bâtiment ou de l'infrastructure de transport. Coûts supportés par les maîtres d'ouvrages mais reportés sur les acheteurs des bâtiments et les usagers des infrastructures de transport.
Impact sur la biodiversité	Coût sociétal (santé humaine, baisse des récoltes, dégradation des bâtiments)	Pour les infrastructures de transport, méthodes d'évitement des zones protégées, atténuation des impacts et compensation (possibilité de compenser les dommages d'une opération en finançant le maintien de la biodiversité dans des zones éloignées de l'opération et non impactées directement). Coûts supportés par les maîtres d'ouvrages et en majorité reportés sur les usagers.
Pollution des sols et des eaux	Coût de dépollution	Mesures pour réduire les risques naturels aggravés par l'opération.
Émissions de CO ₂	Coût de l'augmentation des risques naturels (effondrements, inondations, etc.)	Peu d'internalisation des coûts de la réhabilitation énergétique ou de la construction de bâtiments BBC, RT2010, RT2012, RT2020... Les gains effectifs en prenant en compte le comportement des usagers d'énergie ne sont pas encore bien évalués.
Consommation énergétique	Coût des impacts dus au changement climatique	
Accessibilité à l'emploi aux aménités et aux commerces	Coût des accidents liés à la production et au transport d'énergie Coût de la sécurité énergétique.	En France, captation des bénéfices de l'aménagement par les propriétaires fonciers qui voient leurs biens valorisés par les opérations d'aménagement. Pas d'internalisation et de redistribution prévue pour les investisseurs dans l'aménagement.
Mixité sociale	Valorisation foncière Bénéfice lié à la diminution du temps de transport Bénéfice lié à la diminution des accidents sur la route Gain de productivité des entreprises (facilité de recrutement)	Pour les infrastructures de transport : versement transport par les entreprises. À l'étranger, nombreux dispositifs de récupération des plus-values foncières ou de participation des propriétaires fonciers à l'effort financier de l'aménagement : - <i>Special Assessment Tax</i> (États-Unis) - <i>Town Planning Schemes</i> (Inde) - <i>Taxe sur la plus-value</i> (Danemark) - <i>Tax Increment Financing</i> (États-Unis) Etc.
Sécurité	Dévalorisation foncière Bénéfice pour les ménages vivant en logements sociaux	
Dynamisme/Attractivité/ Développement économique	Valorisation foncière Bénéfice sociétal (diminution des crimes et délits)	De plus, dans de nombreux pays (États-Unis, Australie, Canada, Chine, Chili, Inde, etc.) est implémentée la taxation annuelle sur la propriété avec pour base le prix du marché des biens immobiliers évalué annuellement (« <i>property tax</i> »).
Qualité du bâti/du paysage urbain	Valorisation foncière Gain de productivité, d'innovation et de connaissances pour les entreprises	Il y a consensus sur le fait que cette taxation est la solution la plus durable pour capter et redistribuer équitablement les plus-values (nombreuses références).

Les outils d'aménagement classiques, tels que les ZAC, peinent à remplir les exigences qu'une politique territoriale à une échelle large fondée sur un financement efficace et équitable impose. Comment repenser les outils pour les rendre plus aptes à créer la ville inclusive et freiner le phénomène de métropolisation ?

2. DE NOUVEAUX MODES D'ORGANISATION POUR CONSTRUIRE LA VILLE QUE L'ON SOUHAITE

Avec la question des modes d'organisation, l'objectif est de comprendre la nature du système qui pourrait concilier solidarité et efficacité du modèle économique de la ville. Pour le Club Ville, il s'agit bien de réinterroger les modes d'organisation à la lumière des mécanismes de fabrique de la ville et de son financement.

Cette réflexion doit selon nous se faire à plusieurs échelles : entre territoires, en particulier dynamique et délaissés ; au sein d'un territoire urbain, entre les zones centrales et périurbaines ; entre le territoire du projet urbain et le reste du territoire.

Elle doit aussi se faire en termes de processus : comment améliorer la décentralisation ? Comment refonder la planification stratégique ? Comment favoriser une coproduction public-privé performante ?

2.1. Constats

La répartition actuelle des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales est un obstacle à la **production** de la ville durable. Le constat est clair : les velléités de développement durable urbain portées par les lois successives (SRU, Grenelle, etc.) sont largement émoussées par l'absence de pilotes bien identifiés pour les problématiques territoriales. La volonté commune de construire une ville plus durable se heurte à des interrogations pourtant légitimes : qui est responsable de quoi ? Qui décide de quoi aujourd'hui ? Les mêmes constats et les mêmes questions s'appliquent au financement de la ville durable. Cela réduit logiquement l'efficacité de l'action publique.

Parallèlement, force est de constater que la majorité des constructions se fait sous la forme de petits projets d'initiative privée et sur des périmètres restreints : la fabrique de la ville est particulièrement fragmentée, alors que la ville durable nécessite de déployer une macro-intelligence donnant du sens à l'ensemble. Par ailleurs, le phénomène de métropolisation se poursuit, certaines zones étant de plus en plus attractives pour la population et les emplois, ce qui pose des difficultés d'inclusion

sociale, d'autres territoires décrochant sans que l'on sache comment inverser les tendances. Ce sont autant de déséquilibres à réajuster et de défis à relever pour le pays.

Le pouvoir de l'État reste important pour améliorer cette situation, mais il est réparti de façon complexe entre six ministères (Ville ; Intérieur [direction des collectivités locales] ; Réforme de l'État et Décentralisation ; Logement et Égalité des territoires ; Écologie ; et Finances). Il en résulte un manque de visibilité de l'action publique dans ce domaine et une réelle difficulté à réformer le système ; nous le verrons en particulier pour la question du projet de loi de décentralisation.

2.2. Clarifier le mille-feuille territorial

L'objectif d'une réforme en matière de compétences, de fiscalité et de planification de la ville durable ne doit pas consister uniquement en une relocalisation des compétences, mais doit aussi et surtout travailler sur la physiologie, c'est-à-dire mettre de l'intelligence dans les articulations entre niveaux, ce qui implique d'identifier des chefs de file et de pratiquer un arbitrage des responsabilités. Si le pouvoir urbain est aujourd'hui difficilement identifiable, c'est avant tout parce que les relations entre les acteurs du système ne sont ni claires ni fortes, et cette confusion dans la répartition des pouvoirs accroît – toutes choses égales par ailleurs – les inégalités territoriales. La dimension de principe et les choix de la décentralisation de 1981 (avec par exemple l'exécutif du niveau communal) ne devraient pas figer la trajectoire. Ces choix, issus de la rationalité politique du moment, ne doivent pas prendre le pas sur le mouvement général de la décentralisation et son ambition, qui était de revisiter la structure institutionnelle du pays pour la rendre plus efficace face aux enjeux contemporains. Cette volonté est plus que jamais d'actualité.

Les quatre échelons de gouvernance du système français (État, Région, département, commune) ne sont pas hiérarchisés verticalement. L'édifice n'est pas organisé, en raison de l'interdiction de principe de tutelle d'une collectivité sur une autre. Il y a ainsi un morcellement des compétences et une dilution de la responsabilité urbaine : il n'existe pas un interlocuteur pour une politique donnée, mais une myriade, donnant avis et consultations. Par ailleurs, le pouvoir national manque de relais pour ses politiques.

Pour les questions de planification urbaine, il n'existe pas de chefs de file clairement identifiés et la production urbaine apparaît éclatée et mal coordonnée. Cette spécificité française, ajoutée à celle du nombre important de communes, toutes dotées

des pouvoirs d'urbanisme de base (autorisations individuelles et planification locale, exercice du droit de préemption), rend délicat le pilotage et implique des articulations faibles et peu lisibles entre les différents niveaux. Elle est aujourd'hui contre-productive dans un contexte où le contrôle de légalité ne joue pas pleinement son rôle.

La distribution des compétences institutionnelles influe sur les compétences « humaines » : l'absence de pilote implique que certaines questions ne sont pas posées et que les méthodes pour y répondre ne sont pas produites, au détriment de la fabrique de la ville. Par exemple, aucun acteur n'a une incitation à évaluer les coûts et bénéfices de grandes orientations d'urbanisation, et des calculs marginaux sont utilisés par chacun des acteurs au détriment du bénéfice global. De même, la dimension « captation de la rente urbaine » par la collectivité publique est aujourd'hui largement ignorée car elle nécessite d'œuvrer à la bonne échelle et d'investir de façon importante dans les compétences manquantes.

2.3. Refonder une planification stratégique

La planification territoriale est le reflet de l'organisation institutionnelle : les outils (schéma de cohérence territoriale [SCOT], plan local d'urbanisme [PLU]) introduits par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU, 2000) sont chargés du renouveau de la planification dans un contexte décentralisé où les agglomérations émergent, mais où les communes restent puissantes. Fondés sur un dialogue horizontal entre les différentes collectivités locales, si possible à l'échelle des aires urbaines, les SCOT doivent permettre de produire des visions et des stratégies communes d'aménagement à cette échelle, et se traduire dans les PLU (ainsi que les programmes locaux de l'habitat [PLH] et les plans de déplacement urbains [PDU]). Toutefois il est difficile d'obtenir le bon périmètre d'action : soit leur périmètre évacue les conflits qui seraient inévitablement issus de choix volontaristes, soit ils sont porteurs de consensus « mous » car l'organisation institutionnelle ne permet pas de gérer autre chose. La capacité à réellement prescrire est un réel défi : comment, avec un tel éclatement institutionnel, produire un texte suffisamment précis pour qu'il se traduise clairement dans les documents qui se déclinent à plus petite échelle tout en restant stratégique ? Depuis le Grenelle II, le SCOT est renforcé : il doit être plus précis pour être plus prescriptif et doit intégrer l'ensemble des éléments contenus dans les documents de planification thématiques de rang supérieur. La philosophie de l'action publique est donc de renforcer

la contrainte par le droit, au risque de rendre les exercices de planification très lourds en temps et en ressources pour les collectivités locales, sans toutefois agir sur la question institutionnelle, qui est pourtant largement bloquante. Il existe aussi le risque de remettre en cause la distinction entre PLU et SCOT, entre zoning (programmatique) et planning (stratégique). On peut s'interroger sur une telle logique réglementaire qui ignore la dimension de la gouvernance.

La planification territoriale avec le SCOT est en fait conçue comme un outil biface : elle doit d'une part favoriser la reconstruction d'un dialogue et d'une entente entre collectivités, en particulier autour de la thématique du développement durable largement introduite dans le droit de l'urbanisme depuis la loi SRU ; elle doit d'autre part œuvrer à réorienter les dynamiques de développement urbain. On comprendra la difficulté d'avancer rapidement sur la réorientation de la fabrique de la ville. Les consensus et compromis locaux, à la base des politiques d'urbanisme, ne peuvent pas toujours permettre la mise en place d'une politique à la hauteur des défis. Le phénomène de « malthusianisme » de certains élus se combine au « *nimbysme* »³ des habitants et les logiques de centrifugation en périphérie se poursuivent ; dans le système institutionnel actuel, cet obstacle ne peut être levé. Si les situations varient selon les territoires, on peut toutefois affirmer que partout la difficulté à agir à l'échelle des aires urbaines peut être identifiée. De même, on peut mesurer la difficulté à articuler une réelle compréhension des mécanismes économiques de la fabrique urbaine avec ces grands exercices de planification, et des questions comme celle du lien entre forme urbaine et énergie restent difficilement préhensibles. L'autonomie progressive de l'exercice de planification vis-à-vis de l'urbanisme opérationnel n'est pas étrangère à cet état de fait, et explique aussi le manque d'une chaîne de transmission entre la planification et l'aménagement concret du territoire. Le lieu de la planification n'est pas le lieu de l'urbanisme opérationnel. L'enjeu n'est bien sûr pas de recréer la planification d'une autre époque, mais de produire une planification plus flexible et plus simple, mais plus solide et plus justifiée, davantage connectée aux mécanismes urbains, comme l'analyse du cas néerlandais a pu en fournir l'illustration.

Mieux articuler les deux pans de l'urbanisme que sont la régulation de l'espace et la stratégie (planification) d'un côté et l'action directe d'aménagement de la ville de l'autre apparaît aussi comme un enjeu important. Les projets urbains, construisant

3. De l'anglais « not in my backyard » (*nimby*).

de véritables morceaux de ville, vitrines pour son attractivité, doivent être mieux intégrés à la planification stratégique et non la court-circuiter comme c'est souvent le cas. La planification doit pour sa part être plus soucieuse des questionnements soulevés par les projets urbains et leurs acteurs publics et privés. En particulier, elle doit aussi être attentive aux évolutions de l'*open data* et de la gestion intelligente des différentes composantes de la ville. Cela pose d'ailleurs à nouveau des questions de compétences humaines.

Ces projets doivent relever de nombreux défis : réversibilité, gestion d'une complexité toujours plus grande (contexte urbain, normes, attentes, usages, etc.), articulation avec le modèle économique de la ville (création et captation de la valeur), gestion intersectorielle, gestion de l'apprentissage (expérimenter pour apprendre), etc. Ils doivent retrouver tout leur sens au service de la ville durable. Les projets urbains nous amènent aussi à reposer une question centrale : que signifie créer de la valeur ? Et comment profiter de cette création de valeur

pour la redistribuer équitablement (cf. étude valeur) ? Ces questions nous ramènent inévitablement à la nécessité d'une planification plus large, porteuse d'une vision d'ensemble.

Enfin, une question surplombante est celle d'une planification capable de réconcilier ville-centre et périphérie. C'est un enjeu de redéfinition, pour reprendre

le mot de J. Donzelot et O. Mongin, « Tous périurbains ! Tous urbains ! », où il s'agit de redéfinir l'espace urbain à partir des mutations de ces dernières décennies. C'est aussi cela l'enjeu de la métropolisation. Nous l'avons vu, cette planification, pour être réellement opérante, doit être articulée au modèle économique de la ville (créer de la richesse, la capter et la redistribuer).

2.4. Assurer la solidarité entre territoires

La question des systèmes de solidarité est un autre élément clé. Il s'agit d'une part de **gérer la question de la compensation entre ceux qui gagnent et ceux qui perdent avec les orientations de la planification et plus largement avec les dynamiques urbaines, et d'autre part de tirer parti des projets urbains**. Les disparités de richesse locale ont deux origines : les dynamiques urbaines de peuplement (où se situent les emplois, les populations et les besoins d'équipement public) et

l'architecture de la fiscalité. Elles ont ensuite des effets sur le peuplement et la qualité des équipements publics et leur distribution sur le territoire. La situation du Grand Paris, avec ses disparités importantes entre départements, jette une lumière crue sur cette problématique.

La péréquation est donc assurément un point essentiel, et il s'agit de la renforcer mais aussi de la redéfinir. L'objectif général de la péréquation est de « favoriser une harmonisation de l'espace, une redistribution des richesses et par là même une réduction des inégalités » en représentant un contrepoids à la compétition entre territoires.

La révision constitutionnelle de 2003 porte cette vision dans l'article 72-2 de la Constitution selon lequel « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités ». Si cette constitutionnalisation paraît absolument nécessaire du fait de la logique de transfert de compétences aux collectivités locales, et celle d'autonomie financière, la conception portée n'est pas forcément satisfaisante, car « elle ne tient pas compte de la nécessité de situer les questions financières dans la dynamique qui est la leur aujourd'hui » (Bouvier, 2013)⁴. Il s'agit donc de construire une conception de la péréquation qui puisse concilier le contexte d'autonomie financière, le besoin de responsabilisation des collectivités et un objectif d'équité. Pour cela, il ne faut pas simplement égaliser ou compenser ; il faut associer cette action de solidarité à des mécanismes qui permettent de recréer de la richesse là où il en manque et à des outils permettant d'agir sur le territoire et son développement – développement économique, mais pas seulement, car ce n'est pas la seule source de richesse fiscale (Bouvier, 2013). C'est à ce niveau que l'articulation avec la planification stratégique devrait se faire. Par ailleurs, au-delà des systèmes de péréquation, c'est la structure de gouvernance qu'il faut parfois interroger : par exemple, la création d'une métropole du Grand Paris, issue d'une fusion des départements, assurerait de fait la péréquation nécessaire.

2.5. « Villes durables recherchent une fiscalité locale »...

Cette question de la péréquation nous conduit à l'enjeu de la fiscalité et à ses impacts, à répartition de compétences donnée, sur la fabrique de la ville. La fiscalité a ceci de central qu'elle donne des moyens aux différents échelons pour agir, tout

11/02/13 : Stéphane Troussel (président du conseil général de Seine-Saint-Denis) « Si l'acte III de la décentralisation n'est pas un acte de justice et d'égalité, notamment sur la répartition des richesses, ce sera un acte manqué » (*Les Échos*)

4. M. Bouvier, 2013, « Repenser la solidarité financière entre collectivités locales : les nouveaux enjeux de la péréquation en France », *Revue française d'administration publique* [75-78].

en déterminant les équilibres et les négociations locales, ainsi que les modèles de développement choisis (on peut le voir à travers la réforme de la taxe professionnelle). Elle a enfin un effet incitatif important pour les acteurs qui construisent la ville.

Or, on peut noter une relative absence de territorialisation des dispositifs fiscaux (Scellier, PTZ, et autres dispositions fiscales moins connues) et d'évaluation de leurs effets sur la ville. Les dispositifs fiscaux ne sont pas articulés aux politiques urbaines. Les documents de planification territoriale ignorent largement ces éléments, qui sont

pourtant les clés du jeu qu'ils doivent encadrer.

La fiscalité n'aide pas la production urbaine : la fiscalité du foncier n'est ni productive, ni incitative, et ne repose pas sur une base de calcul pertinente ; elle n'est donc ni

juste ni efficace. Au-delà des difficultés techniques et politiques, la révision des valeurs locatives cadastrales, qui représentent l'une des principales assiettes d'imposition au sein de la fiscalité directe (nationale comme locale), devrait être un objectif à atteindre à moyen terme. Cette mauvaise adéquation de la fiscalité peut avoir des impacts sur les outils de politique publique. Par exemple, la politique foncière souffre d'une véritable faiblesse, or elle est clé pour la maîtrise de la fabrique urbaine et celle de la rente urbaine, c'est-à-dire sa captation et sa redistribution. Mais les limites de la fiscalité se conjuguent au fait qu'il n'y a ni le bon niveau territorial, ni les finances nécessaires, ni les compétences.

Il manque un pilote garant des équilibres territoriaux, doté d'une fiscalité adéquate. Nous l'avons vu, cela pose la question de l'échelle et de la mise en œuvre d'une péréquation entre secteurs et zones du territoire permettant une planification véritable et donnant des moyens à la production urbaine. Ceci soulève la double question de la réforme territoriale et, concomitamment, de la réforme et de la clarification des finances locales, questions sans cesse remises sur le métier. La réforme de la taxe professionnelle n'a pas favorisé une approche plus territoriale de la fiscalité. La réforme fiscale plus large, qui rendrait plus lisible l'impôt et son usage tout en responsabilisant les élus locaux, est toujours attendue.

2.6. Coproduire la ville durable : une nécessité

La question de la coproduction ajoute un dernier étage crucial au diagnostic.

D'un côté, il apparaît clair que la production de la ville a besoin des acteurs privés. Ceux-ci peuvent

fournir du financement, et du savoir-faire, dans un contexte où les financements publics sont limités et où les projets sont de plus en plus pointus, demandant innovation et maîtrise technique. On observe d'ailleurs une montée en puissance des entreprises de services urbains : de plus en plus de grands groupes s'intéressent à la ville, et créent des offres globales qui nécessitent responsabilité et implication des collectivités locales.

D'autre part, on peut identifier un certain nombre de points limitant cette coproduction. L'éclatement des compétences augmente les risques financiers et juridiques qui se cumulent et entraînent une préférence pour de petits projets avec un interlocuteur public unique, plutôt que des projets complexes impliquant plusieurs acteurs (l'essentiel de la construction se faisant ainsi hors de tout système global de financement). Le nombre important d'interlocuteurs publics non coordonnés rend plus complexe la collaboration public-privé. Ainsi, renforcer les bons niveaux doit aussi avoir comme objectif de réduire ce nombre d'interlocuteurs. Les acteurs privés sont aussi demandeurs d'une planification publique stratégique, d'une vision de long terme qui permette de réduire les incertitudes, et à laquelle ils participent ; nous avons vu que pour le moment cela n'est pas le cas.

Plus généralement, on observe souvent en France un climat de méfiance dans la coproduction public-privé. Cela réduit en particulier la capacité à travailler le plus en amont possible des projets avec les acteurs privés, alors que cela est nécessaire afin de concevoir des solutions intégrées et efficaces. À cela s'ajoute une organisation en « silo » des collectivités ne facilitant pas le traitement de ces solutions intégrées, alors même que nombre d'acteurs privés évoluent pour briser en interne ces séparations. Il est nécessaire de mieux organiser cette coproduction afin de faire de l'acteur public l'ensemblier d'opérations innovantes, souvent fondées sur de nouveaux *business models* avec plusieurs acteurs privés (par exemple le déploiement des véhicules électriques). Il est aussi nécessaire d'équilibrer le poids des acteurs privés qui agissent sur la ville par la présence d'acteurs publics compétents afin de renouer la confiance dans la coproduction public-privé et de favoriser la légitimité des acteurs privés. Disposer de pouvoirs locaux forts et sûrs de leur capacité à encadrer le travail des différents acteurs, c'est bien là l'un des enjeux de l'amélioration de la gouvernance de la ville.

15/04/13 : à Nice, Ikea développe un projet associant commerce et logement (*Les Échos*).

3. LES RÉPONSES POLITIQUES

Nous avons dressé les enjeux qui nous paraissent les plus essentiels pour la fabrique urbaine. Quelles réponses politiques face à ces enjeux ? En particulier, quelles réponses sont apportées à cette situation par le projet de loi de décentralisation ?

3.1. Le projet de loi de décentralisation

La philosophie générale du projet est celle du cas par cas, avec l'idée que c'est territoire par territoire que les solutions peuvent et doivent être trouvées. C'est donc l'idée d'une décentralisation « à la carte », prenant acte de l'importante spécificité des territoires. Ainsi, c'est aux collectivités elles-mêmes qu'il reviendrait de trouver ces solutions avec l'État comme partenaire dans cette démarche. Cela se traduit dans le concept de « conférence territoriale », structure permettant de trouver la formule locale de clarification de compétences, qui ensuite se déclinerait dans les pactes de gouvernance, distribuant les responsabilités. Cette conférence repose sur la confiance en la capacité des élus des différents niveaux de collectivités à s'entendre afin d'assurer une plus grande efficacité de l'action publique. Elle vise à institutionnaliser un dialogue existant pour le moment de manière sectorielle et pour certains projets. On

peut toutefois douter de la capacité de telles conférences à faire émerger de réelles décisions, contraignantes et significatives, sur l'éclaircissement des compétences. Il semble difficile d'imaginer que les collectivités veuillent bien se séparer de certaines compétences lorsqu'on voit le niveau de contestation au niveau national lorsqu'un projet de loi tente de toucher à la clause de compétence générale qui permet implicitement aux départements et à la Région d'intervenir sur des champs où la compétence ne leur est pas clairement attribuée. De plus, un véritable produit des conférences ne peut être trouvé que pour les territoires où l'entente est déjà bonne, mais cela n'apporte pas de solution pour les autres, où le *statu quo* est le plus probable. Au final,

le Sénat a retiré le concept de « pacte de gouvernance », y voyant une possibilité de tutelle entre collectivités et souhaitant une conférence plus souple, vidant ainsi largement de sa substance le texte.

Parallèlement, l'axe majeur de la réforme est la reconnaissance du fait métropolitain et de l'inadaptation des structures existantes pour gérer et tirer parti de ce phénomène. Se dessine ainsi un couple métropole-Région, avec différentes formes de métropoles prévues dans le texte. L'exemple lyonnais, où le Grand Lyon assurera les prérogatives du département du Rhône, illustre cette idée. Toutefois, l'émergence des métropoles, au-delà des différents statuts envisagés, pose la question de la place des communes intégrées dans ces nouveaux systèmes institutionnels, et celles des départements, dont on peut questionner l'utilité sur ces territoires urbains. Le projet de loi n'a pas souhaité aller jusqu'au bout de cette clarification, c'est-à-dire jusqu'au transfert obligatoire des compétences des départements aux métropoles. On affirme les métropoles sans vouloir toutefois toucher aux autres échelons : on ne met donc pas fin au fractionnement des lieux de décision. Par ailleurs, un certain nombre de sujets ne sont pas détaillés et l'articulation avec les autres projets de loi semble faible. Il y a peu d'éléments sur l'énergie et la question territoriale, et les questions fiscales ne sont qu'esquissées dans l'attente des discussions qui se feront dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) 2014.

3.2. Que retenir de ce projet ?

Ce qui ressort clairement de l'acte III de la décentralisation, c'est que l'État ne souhaite pas ou ne peut pas trancher au niveau national cette question des compétences, alors que dans notre système institutionnel, ce rôle lui revient. L'État ne semble plus capable de faire autre chose que d'organiser des scènes de négociation, mais il peine à faire changer les rapports de force (Le Lidec, 2007). Il apparaît extrêmement difficile de réformer le système.

Le projet de loi cherche à renforcer les échelons régionaux et intercommunaux, mais le constat d'ensemble est que le mouvement reste relativement modeste, dans une logique de réforme pas à pas. Or ce que semblent illustrer les discussions de ce texte, ce sont les limites de la réforme pas à pas : la décentralisation ne semble plus à un stade où des compromis peuvent être acceptés (l'exemple du Grand Paris est encore une fois éclairant : au Sénat, le compromis proposé par le texte a été rejeté à la fois par les tenants du changement et ceux de la stabilité).

Ce manque d'une vision d'ensemble forte s'est traduit par le découpage du texte en trois parties

12/03/13 : François Hollande, à propos du projet de loi décentralisation, une semaine avant qu'il ne soit discuté au Sénat : « Je fais confiance au Sénat pour y apporte tous les arrangements nécessaires, pour bien répartir les compétences, définir les collectivités-chefs de file ». (Acteurs publics)

04/12/12 : M. Mercier (président du conseil général du Rhône) et G. Colomb (président du Grand Lyon) se mettent d'accord afin que le département du Rhône disparaisse, sous sa forme actuelle, pour laisser la place à une grande métropole lyonnaise, préfiguration des métropoles européennes du projet de loi décentralisation (Les Échos)

et par son « détricotage » par le Sénat. Le premier texte portera sur les questions de métropoles ; le second s'intéressera au transfert de compétences aux Régions, en particulier celle du développement économique ; le troisième, enfin, qui devrait être discuté fin 2013 à partir d'un nouveau travail préparatoire associant étroitement le Sénat, traitera les questions sensibles du PLU intercommunal, de la clarification des compétences et des solidarités territoriales. On peut à ce stade parler d'échec dans l'ambition de porter un véritable acte III de la décentralisation, même si les débats vont continuer avec le passage à l'Assemblée nationale et que le texte retrouvera peut-être un peu de la substance perdue lors de son examen au Sénat. Une piste pour comprendre cet échec est peut-être celle de l'insuffisant questionnement sur le rôle de l'État, ce qui aurait constitué un préalable à la réflexion sur la réorganisation de l'édifice complet.

Au final, on peut penser que ce sont les initiatives locales qui vont faire bouger les lignes ; on le voit avec l'exemple lyonnais, qui semble recueillir l'assentiment d'une grande majorité des parlementaires, ou avec la tentative alsacienne saluée par beaucoup. Des territoires moteurs vont innover, mais pourront-ils être suivis par d'autres territoires, en particulier par ceux qui décrochent ? La philosophie d'une décentralisation à la carte soulève une certaine inquiétude vis-à-vis de l'égalité des territoires. Par ailleurs, cela survient dans un contexte où les évolutions d'autres systèmes de solidarité (péréquation) sont discutées, en particulier dans le débat sur la place

des territoires dans la transition énergétique et des nouveaux modes d'organisation.

Par ailleurs, on peut se demander si ce n'est pas par les finances et les budgets nationaux que l'État conserve la principale main sur les collectivités locales. Il est clair que les importantes restrictions budgétaires prévues pour les collectivités vont les obliger à des reconfigurations. Cette volonté et ce besoin de garder la main sur les finances locales n'est-elle d'ailleurs pas contradictoire avec l'objectif d'une évolution de la fiscalité vers une meilleure articulation à la fabrique urbaine ?

Le paradoxe est probablement que la situation de la fabrique urbaine souffre à la fois de trop et de pas assez de décentralisation. Trop au sens où 36 000 communes ont le pouvoir d'urbanisme ; pas assez au sens où les lois d'urbanisme tentent de contraindre fortement l'activité des collectivités locales et où il n'existe pas la possibilité d'un « droit local ». Il y a comme une hésitation du législateur entre la volonté de laisser les collectivités locales s'organiser, ce qui est le principe de la décentralisation, et la tentation de faire en sorte que l'État garde la main afin de porter l'intérêt général. Cela se traduit en particulier par des lois d'urbanisme très précises habitées par une vision administrative.

Les défis de l'organisation de la fabrique urbaine à relever sont donc immenses. Dans le système institutionnel actuel et avec les processus de production de la loi, porter une telle réforme semble difficile. Cela pose d'une manière renouvelée la question de la ville sur l'agenda politique. ■

INTERVIEW DE MICHEL COLOMBIER, DIRECTEUR SCIENTIFIQUE DE L'IDDRI, 30 MAI 2013

La question énergétique réinterroge toutes les dimensions de la fabrique urbaine. La transition nécessite de trouver des réponses aux questions d'équité individuelle et territoriale (péréquation), de mettre en oeuvre des modes de financement adaptés, notamment au défi de la rénovation thermique, ainsi que des solutions technico-économiques pour permettre aux acteurs publics et privés de produire la ville dans une approche systémique. Et enfin, la transition énergétique implique de repenser les formes urbaines et la mobilité pour réorienter notre développement sans fragiliser les populations les plus vulnérables. Les collectivités locales ont une importance croissante dans le traitement de la question de l'énergie, avec : la mise en place des plans climat ; l'introduction de la question énergétique dans le droit de l'urbanisme ; la mise en œuvre d'initiatives nombreuses et des réseaux de villes ; un questionnement sur les modes de vies et les changements de comportement. La question de la transition énergétique fournit donc une direction fertile pour réexaminer et enrichir, sous un angle renouvelé, les constats et les interrogations du Club Ville.

Comment définir la transition énergétique ?

La transition énergétique s'articule autour de quatre composantes :

(1) En premier lieu, la transition énergétique repose sur des innovations techniques, des objets nouveaux (véhicules électriques, maisons BBC, éoliennes, etc.).

(2) Puis il faut concevoir le champ de la politique énergétique depuis les services dont la société a besoin. Il s'agit là d'une extension du champ de la politique énergétique, qui s'intéresse aux besoins sociétaux dans toutes leur diversité pour remonter jusqu'au secteur de l'énergie et en revoir l'organisation. C'est d'ailleurs ce qui va donner un sens à ces nouveaux objets. L'énergie n'est plus un secteur à part entière, il innervé l'ensemble des questionnements, il intègre aussi fortement une dimension spatiale.

(3) La transition énergétique, ce sont aussi des évolutions considérables du système : écologie industrielle, circuits courts, hybridation, relocalisation urbaine, diversification... Tout cela se conçoit dans un grand système énergétique qui demeure, mais dont la fonction change.

(4) Enfin la transition énergétique, en conséquence des points précédents, représente un nouveau système de gouvernance à inventer pour mettre en mouvement et réguler l'ensemble de ces changements. Cela nécessitera de nouveaux acteurs, au-delà des acteurs publics, car la politique énergétique sort de son champ « classique ».

Quelle place pour les collectivités locales ?

On peut penser que l'espace démocratique local permet plus facilement d'appréhender les enjeux de la transition énergétique. Il permet de sortir des discussions très posturales qui peuvent

parfois exister au niveau national, sur ce qu'il faut faire ou non. D'une part parce que les collectivités locales ont acquis beaucoup d'expérience depuis une dizaine d'années, pas seulement dans le champ de l'énergie. D'autre part car c'est un lieu de négociation et de réalisme, où l'on peut se poser concrètement la question des possibilités d'évolution mais aussi des difficultés du changement à engager. C'est aussi un lieu d'intégration entre les différents champs des politiques publiques. Par ailleurs, la mise en place de nouveaux objets techniques suppose de mobiliser les initiatives locales, des PME, etc., dans le cadre de nouvelles politiques déployées localement. Enfin, la transition énergétique entraîne un besoin d'accompagnement, en particulier des plus fragiles, ce qui constitue une véritable opportunité pour le local, afin de le faire en cohérence avec les autres dispositifs d'accompagnement.

Il faut garder à l'esprit que les experts n'ont pas réponse à tout et que l'on ne connaît pas toutes les solutions, les possibilités offertes, les coûts engendrés, les conditions de leur réussites. Il faut donc de tester des solutions, innover selon les circonstances locales et faire remonter les enseignements en prenant en compte le fait que les territoires sont hétérogènes et que ce qui peut fonctionner à un endroit ne marchera pas ailleurs, et donc en privilégiant l'échelon local.

Qu'est-ce que cela signifie pour les collectivités locales ?

(1) Les collectivités doivent faire preuve d'anticipation, pour identifier les domaines dans lesquels il s'agit de développer leurs compétences.

(2) La transition énergétique va nécessiter l'émergence d'institutions et d'initiatives à caractère financier et technique, capable de mieux gérer une interface public-privé. En effet il y aura à maîtriser de nouvelles questions techniques (formation, savoir-faire, etc.), mais aussi un besoin de mettre à disposition des formules financières de long terme, pour des questions comme celle de la rénovation thermique, à travers différents mécanismes. Et ces acteurs devront être associés aux systèmes de solidarité.

(3) La transition énergétique représente à la fois des opportunités pour les collectivités locales de jouer un rôle majeur pour l'évolution du pays, mais aussi des craintes car cela ne sera pas simple politiquement : il faudra investir, clarifier, redistribuer, prendre des décisions fortes et structurantes...

L'énergie sort de son champ et réinterroge un monde en mouvement, celui de la ville.

« Faire la ville durable suppose une vision transversale et de long terme. C'est pourquoi la Caisse des Dépôts soutient les travaux du Club Ville qui favorisent une réflexion renouvelée sur la fabrique urbaine, ouverte à l'ensemble des parties prenantes. »

CLÉMENT LECUIVRE,
DIRECTEUR ANALYSE STRATÉGIQUE, INNOVATION ET DÉVELOPPEMENT DURABLE, CAISSE DES DÉPÔTS

« Il faut modeler la ville sur des critères autres que l'infinie disponibilité des énergies et des ressources. Les fondements de la ville durable sont à anticiper très tôt, avant même la conception des installations, pour que les solutions techniques puissent s'y inscrire durablement et de façon intégrée. »

STÉPHANE QUERE, DIRECTEUR DÉVELOPPEMENT URBAIN, GDF-SUEZ

« Renault, qui a fait de la «mobilité durable pour tous» la clé de voute de sa promesse de marque, est attaché à réfléchir et expérimenter avec les acteurs interdépendants de la ville durable aux évolutions qui vont transformer la mobilité en zones sub et urbaines, une des voies d'une économie positive. C'est le sens de notre engagement aux côtés de l'iddri. »

CLAIRE MARTIN, DIRECTEUR DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DE L'ENTREPRISE, RENAULT, ET DIRECTEUR, FONDATION RENAULT

« Le Groupe EDF s'engage aux côtés des acteurs des territoires et en particulier des collectivités locales. Il les accompagne dans la valorisation de leurs ressources énergétiques locales et le développement de l'efficacité énergétique, dans une approche systémique, qui garantit solidarité et cohérence entre le national et le local. »

CLAUDE NAHON, DIRECTRICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, GROUPE EDF

« La ville durable de demain devra faire cohabiter deux mondes : celui des infrastructures et des bâtis, au cycle de vie très long, avec celui des NTIC, dont l'évolutivité est très rapide. Aux côtés des territoires, ERDF s'engage résolument dans les smartgrids, qui sont le cœur de la fabrique urbaine par leur capacité à traiter en temps réel une multiplicité de données essentielles. »

MICHÈLE BELLON, PRÉSIDENTE DU DIRECTOIRE, ERDF