



Pour Isabelle Baraud-Serfaty, consultante en économie urbaine, la ville durable est certainement le principal défi des prochaines années. Encore faut-il que la ville durable ne demeure pas une injonction aussi vertueuse que creuse. Pour s'inscrire dans la réalité, celle-ci doit être financée, et ce financement, qui en appelle autant aux entreprises qu'à des formes renouvelées de coproduction publique-privée, pose question.

La ville durable n'est pas gratuite

Lettre à un militant de la ville¹ durable

Oserais-je te l'avouer ? J'ai longtemps considéré que le développement durable était un concept gentil mais fumeux et finalement pas très sérieux. Jamais je n'entendais d'autres manières d'en parler que la description des trois sempiternels piliers..., ... et ... Et je finissais par me lasser de ses thuriféraires bien-pensants qui entonnent des « oui-je-prends-encore-des-bains-mais-je-vais-à-vélo-au-travail ».

Et puis, j'ai eu le déclic de la « ville durable ». Ce qu'on appelle ainsi, c'est ce consensus – au moins en France – sur une certaine vision de la ville : une ville dense, qui permet d'éviter l'étalement urbain ; une ville mixte, à la fois socialement (populations diverses en termes d'origine et de niveaux de vie) et fonctionnellement (logements, bureaux, commerces) ; une ville sobre énergétiquement. On pourrait considérer qu'il

ne s'agit que de mots polis, mais ils masquent en réalité une vraie révolution. Car il y a une urgence absolue à lutter contre l'étalement urbain. Les conséquences dramatiques que cela entraîne en termes de congestion automobile et de mitage de nos paysages. De même, l'exigence de quartiers mixtes, qui semble une évidence aujourd'hui, était totalement proscrite il y a cinquante ans dans la foulée de la charte d'Athènes². Il est surtout urgent de tout faire pour remédier au malaise social que les « émeutes urbaines » et les forts taux d'abstention aux dernières élections nationales ont mis en exergue. Enfin, sur le plan énergétique, à elles seules, les villes sont responsables de 75 % des émissions de gaz à effet de serre³. Il est donc heureux que ce consensus existe. Il s'exprime aujourd'hui à travers des lois (par exemple la loi « Solidarité et renouvellement urbain » et les mesures découlant des lois Grenelle 1 et 2), et aussi à travers les pratiques tirées par la dynamique qui s'est enclenchée.

Mais force est de constater qu'on est à un tournant du chemin. Car si les intentions existent, la mise en œuvre est délicate. Elle se heurte à deux écueils.

Premier écueil, la fabrique de la ville durable se limite souvent à la seule dimension environnementale, et même plus spécifiquement encore à la seule dimension énergétique – ce dont témoignent la plupart des labels environnementaux applicables

Certes, le tir commence à être rectifié. Et l'État promet désormais davantage les « éco-cités » que les « écoquartiers ». Mais, dans les faits, cette approche réductrice de la ville durable continue à dominer.

L'enjeu de la production de la ville durable

Surtout cette approche réductrice se double dorénavant d'une iniquité : a-t-on encore collectivement (les collectivités publiques) les moyens de produire la ville durable ? Car si l'on veut que la ville durable ne soit pas qu'une injonction mais existe, il faut la produire : construire des immeubles moins consommateurs d'énergie, développer les transports en commun, augmenter le nombre de logements accessibles aux catégories de populations les moins aisées...

Or, la ville durable coûte plus cher à produire que la ville « standard ». En France, la ville considérée comme durable est, on l'a dit, celle qui se reconstruit sur elle-même, et le renouvellement urbain coûte cher car il faut intégrer des coûts de dépollution, de démolition, de relogement des habitants... De plus, le coût de construction de bâtiments durables – par exemple ceux respectant la réglementation thermique RT 2012 – est aujourd'hui de 5 à 20 % plus élevé que des bâtiments non durables⁴. Bien sûr, une partie de ces surcoûts sera absorbée par

La fabrique de la ville durable se limite souvent à la seule dimension environnementale, et même à la seule dimension énergétique.

à la construction des bâtiments (Alimérie, Pasirraha, etc.). Cela s'explique : les États, et même des villes directement, ont pris, avec le protocole de Kyoto, des engagements sur ce sujet. De plus, la consommation d'énergie et les gains financiers que sa réduction génère sont facilement quantifiables.

Second écueil : cette approche réductrice concerne aussi l'échelle de mise en œuvre. Les écoquartiers qui ont été promus par le ministère du Développement durable sont très largement citiquables et critiqués : non seulement une ville n'est pas une somme d'écoquartiers, mais les écoquartiers peuvent même être une menace pour la ville. Au rang des risques souvent évoqués, citons péle-mêle : réserve de « bobos » ; fonctionnement auto-critique ; report des mutanses, comme le stationnement automobile, sur les quartiers voisins ; obsolescence accélérée (dans la mesure où les normes, notamment énergétiques, évoluent rapidement) ; accaparement des financements publics...

les économies en phase d'exploitation – mais pas en totalité et seulement s'agissant de l'énergie. Bien sûr, calculer le vrai coût économique supposerait d'intégrer le coût des externalités négatives de la ville non durable (congestion automobile, étalement urbain, réchauffement climatique, disparition des espèces, émeutes urbaines...) et, à l'inverse, les bénéfices liés à ses externalités positives (cohésion sociale, meilleure qualité de vie, préservation de la biodiversité, catastrophes climatiques moins nombreuses...). Et bien sûr, on peut également espérer que le développement de la ville durable permette de structurer des filières de production qui, à terme, rendront moins chère la construction en bois par exemple. Mais n'est-ce pas dès aujourd'hui que l'on veut réaliser la ville durable ?

Cette question du surcoût de la ville durable – et plus largement la manière de financer la ville – se pose dorénavant de

manière très aiguë. En France, les moyens financiers de l'État et des collectivités locales s'annoncent durablement sous-dimensionnés face aux enjeux urbains⁵, et cette fragilisation de leurs finances va non seulement les empêcher de prendre en charge directement certaines opérations (par exemple la réalisation de transports en commun en site propre), mais aussi sérieusement mettre à mal un modèle d'incitations qui passait largement par l'octroi de subventions (par exemple la contribution au financement d'écoquartiers). Aussi, les modalités de production urbaine sont amenées à évoluer significativement.

La ville durable coûte plus cher à produire que la ville « standard ».

La ville durable, nouvelle frontière pour les entreprises

Aiors que cette question de la production publique de la ville durable grandit, force est d'observer en parallèle l'arrivée de nouveaux acteurs dans le champ de la ville durable.

Il y a d'abord, de manière générale, une urbanisation des stratégies des entreprises : leurs stratégies évoluent vers une plus grande prise en compte de la dimension urbaine. Selon l'observateur de tendances TrendWatching, l'approche « urbanomics » va ainsi être l'une des tendances de fond des prochaines années. Son constat est le suivant : « Les consommateurs urbains ont tendance à être plus audacieux, plus tolérants, plus libéraux, plus expérimentés, plus enclins à tester de nouveaux produits et services. Dans les marchés émergents, ces effets seront même encore plus prononcés » ; « Seulement 100 villes comptent aujourd'hui pour 30 % de l'économie mondiale, et presque la totalité de l'innovation » ; « Satisfaire les besoins des citoyens urbains de ces vastes entités urbaines requiert une approche dédiée, locale, en termes de produits, services et communication, qui réelle sinon surpasse les approches habituelles par pays⁶ ». La raison en est simple : c'est que désormais, les villes, et non plus les États, dominent le monde⁶. Sous l'effet de l'urbanisation et de l'affaiblissement du niveau national, les villes sont devenues, un peu partout dans le monde, des entités économiques et politiques puissantes. Elles représentent désormais des marchés significatifs et à fort potentiel. À elles seules, les 40 plus grandes villes mondiales concentreraient les deux tiers du potentiel économique mondial⁷.

Or, précisément, cette urbanisation des stratégies prend forme autour de la ville durable – et notamment autour de l'enjeu énergétique évoqué ci-dessus.

D'une part, l'importance de la dimension énergétique des projets conduit des acteurs à apparaître dans des secteurs où ils n'étaient jusque-là pas présents. L'exemple de la voiture électrique est significatif. Désormais, la question de l'alimentation électrique et du rechargement des batteries est une des étapes clés dans la production d'un véhicule électrique. En Allemagne, l'électricien RWE communique largement sur sa nouvelle stratégie en matière de mobilité électrique. La manière dont il se positionne dans la chaîne de valeur de la mobilité électrique laisse imaginer des incursions possibles dans le secteur de l'exploitation des parkings ou des bâtiments. L'exemple

de la voiture électrique est d'ailleurs très intéressant car il ouvre la voie à de nouveaux rapports entre public et privé.

D'autre part, certains acteurs utilisent cette entrée pour devenir des partenaires incontournables des collectivités locales. Ils élargissent leur champ d'intervention, tels Siemens ou General Electric. Spécialisés à l'origine dans la production d'équipements technologiques et de solutions énergétiques, ces groupes se positionnent désormais sur le marché de l'eau, des transports, et plus largement sur l'ensemble des services aux collectivités locales. En effet, les synergies entre l'énergie et d'autres secteurs proches sont importantes, en particulier sur le plan technologique : nouveaux systèmes de freinage des trains qui restituent de l'énergie, valorisation des déchets pour produire de l'énergie, infrastructures de dessalement de l'eau de mer, performance énergétique des bâtiments, etc. L'énergie devient en quelque sorte le plus petit dénominateur commun de nombre de projets locaux. De plus, les collectivités locales, comme les grands clients industriels, sont de plus en plus demandeurs d'offres globales et de solutions intégrées qui combinent l'ensemble des services de gestion environnementale : traitement et distribution d'eau potable et d'assainissement, gestion des déchets, services énergétiques, entretien des bâtiments.

Autrement dit, en même temps qu'elle requiert de nouveaux savoir-faire, la ville durable entraîne de nouveaux marchés. Aujourd'hui principalement structurés autour de l'énergie, il est très vraisemblable que, demain, ces nouveaux marchés se structureront également autour des technologies de l'information – les *smart grids* (réseaux électriques intelligents) témoignent d'ailleurs que l'intelligence d'une ville (*smart city*/ville intelligente) est une des clés de sa durabilité.

Plus de privé, mieux de public
Je le sens prêt à objecter. D'accord, tu veux bien admettre que la ville durable ait un intérêt pour les entrepreneurs, mais l'inverse est-il vrai ? L'irruption des entreprises dans la ville durable ne menace-t-elle pas cette ville ?

D'abord, il faut rappeler que l'intervention de ces entreprises, par exemple dans le champ des services urbains que l'on vient de citer (transport public, distribution de l'énergie et de l'eau, traitement des déchets), se fait souvent dans le cadre de délégations de service public, qui s'exécutent sous le contrôle de la collectivité locale. Mais encore faut-il que la collectivité joue ce rôle de contrôle. Le plus de privé appelle mieux de public. Mais certes, j'en conviens, cela pose des questions, inédites. Comment structurer les acteurs publics locaux de manière

des villes pourraient être dramatiques et se faire au détriment des composantes les plus vulnérables de la société.

Mais face à une puissance publique, locale ou nationale, qui s'affaiblit, on ne peut pas passer à côté de l'opportunité que constitue l'irruption des entreprises dans le champ de la ville durable. Les acteurs publics doivent donc se saisir de l'action des acteurs privés pour l'orienter dans le sens de leurs intérêts. Il y a un préalable : ouvrir la boîte noire que constitue l'intervention des acteurs privés dans la ville et analyser leurs stratégies d'intervention, plutôt que de s'enfermer dans une vaine dénomination. Ma conviction – que j'aimerais te faire partager – est que la coproduction publique-privée de la ville est nécessaire, mais elle suppose en même temps que les acteurs publics se dotent des moyens pour la maîtriser.

On ne peut pas passer à côté de l'opportunité que constitue l'irruption des entreprises dans le champ de la ville durable.

à leur donner les moyens de négocier avec des acteurs privés de plus en plus puissants ? Même si les deux chiffres ne sont pas directement comparables, il est intéressant de mettre en regard le chiffre d'affaires 2010 de Siemens (76 milliards d'euros) et le budget 2010 de la ville de Paris (7,5 milliards d'euros)... Comment concilier l'exigence accrue de mixité des fonctions avec l'éclatement toujours plus important des maîtrises d'ouvrage et la spécialisation croissante des investisseurs financiers ? Comment concilier le temps long de la fabrication de la ville avec le temps raccourci des acteurs privés ? De quelle manière la privatisation de la ville ouvre-t-elle la voie à son internationalisation ? Comment détenir et penser les espaces publics à l'aune non seulement de cette privatisation mais aussi des nouvelles frontières entre vie publique et vie privée que favorise Internet ?...

Ne serait-ce pas également la porte ouverte à la « financiarisation des villes » ? Or, celle-ci est profondément inégalitaire : la géographie sélective des investisseurs creuse l'écart entre des métropoles-oujours-plus-attractives et des petites-villes-qui-s'enfoncent-dans-la-spirale-du-déclin : au sein même des villes, elle accentue la fracture entre des territoires *prime* et des territoires relégués, comme les quartiers sensibles¹⁰. Elle s'oppose ainsi à la cohésion sociale et territoriale, sans laquelle il ne peut y avoir de développement durable. La crise des *subprimes* a peut-être montré que les conséquences de cette financiarisation

L'enjeu du modèle économique

Il y a un autre avantage à cette irruption des acteurs privés – dont la rentabilité est une condition *sine qua non* de leur intervention : c'est qu'elle rend explicite une question, qui se pose de toute façon mais qui est souvent occultée. Cette question, c'est celle du modèle économique de la ville durable : « qui paye quoi ? » en lien avec « qui gagne quoi » ? Une autre manière de formuler la question est la suivante : comment articuler les bénéfices et les coûts de la ville durable, alors même qu'ils ne surviennent pas au même moment, qu'ils ne sont pas forcément monétisables et qu'ils ne concernent pas forcément les mêmes payeurs et bénéficiaires ?

Cette question est d'abord essentielle compte tenu de l'enjeu de production de la ville durable déjà évoqué. Elle suppose au préalable de se mettre collectivement d'accord sur la manière de calculer cette rentabilité, et notamment sur le prix du temps (le taux d'actualisation, qui permet de comparer des gains futurs et des coûts actuels) et sur la valeur comparées des différents bénéfices. Surtout, elle impose d'être inventif et inviter à imaginer des modes innovants et féconds de coproduction publique-privée, notamment en travaillant sur le couple rendement/risque. Chacun sait en effet que, pour un investisseur, c'est moins la rentabilité qui compte que ce couple : tout facteur permettant de limiter son risque est de nature à faciliter son

La coproduction publique-privée de la ville est nécessaire, mais elle suppose que les acteurs publics se dotent des moyens pour la maîtriser.

intervention¹¹. Or, les collectivités locales peuvent jouer un rôle décisif pour limiter le risque des acteurs privés – dans le sens de les inciter à agir dans le sens des intérêts publics –, par exemple en s'engageant sur une stratégie urbaine favorisant la requalification d'un quartier. D'ailleurs, on se construit comme acteur de la ville durable, les entreprises désignent les villes (au sens institutionnel) comme l'une de leurs principales parties prenantes, et, réciproquement, elles se revendiquent elles-mêmes comme parties prenantes (*stakeholder*) des villes. Elles font ainsi les bases qui permettront d'inventer les nouveaux modèles économiques de la ville durable, qui sont une condition de sa faisabilité au moins aussi nécessaire que les appels à la vertu.

Mais l'approche en termes de modèle économique permet également d'aborder la question de l'équité territoriale. Les débats sur le Grand Paris (« la métropole de l'après-Kyoto ») ont ainsi mis en évidence la gageure que constitue la volonté de produire une métropolisation¹² « inclusive », c'est-à-dire qui bénéficie à l'ensemble de ses habitants. En effet, comme l'a montré Saskia Sassen¹³, l'économie de la mondialisation accentue les polarisations spatiales au sein des très grandes villes (celles qu'elle appelle les « villes globales »), certains quartiers se valorisant fortement et entraînant la relégation aux marges des villes d'un certain nombre d'activités et de populations moins valorisées.

Pour illustrer mon propos, je te propose un cas pratique (un peu long, mais éclairant), celui d'une zone industrielle d'environ trois cents hectares, en bordure de Seine, à moins de cinq kilomètres du périmètre parisien, et qui sera demain formidablement desservie par les transports en commun, et notamment le futur métro du Grand Paris. Tout le monde s'accorde à considérer que cette zone est idéale pour réaliser plusieurs dizaines de milliers de logements – dont il y a aujourd'hui un besoin crucial. Problème : le coût initial pour transformer cette zone industrielle en une zone mixte avec du logement est très élevé : la puissance publique doit acheter les terrains pour recomposer une amature vraie urbaine. Il faut dépolluer, relocaliser quelques grandes entreprises industrielles, construire des ouvrages de franchissement de la Seine et des

voies ferrées pour améliorer sa desserte. Qui doit financer ce processus de transformation cher mais hautement durable ?

La plus-value immobilière (qui correspond à la différence entre le prix de vente des logements ou des bureaux et le prix d'achat des terrains) peut sembler une source attrayante. Mais, en France, l'importance du droit de propriété explique que l'achat des terrains au propriétaire initial se fait à un prix élevé, alors même qu'on ne peut majorer indéfiniment le prix de sortie des logements ou des bureaux, sauf à se retrouver hors marché ou à rattrier que les clients les plus solvables. Le risque est alors, en matière d'habitat, d'entraîner un phénomène de gentrification (« embougeoisement »), qui se traduit par le départ des populations initiales les moins solvables – d'où des enjeux pour les populations les plus démunies mais aussi de paupérisation des classes moyennes ; et, en matière d'activité, de chasser en lointaine couronne les PME-PMI industrielles qui ne pourront guère supporter des niveaux de loyer plus élevés que ceux d'aujourd'hui – ce qui soulève des problèmes de temps de transport, d'emploi et d'efficacité des filières de production.

Le financement par l'impôt est aussi une option, mais se heurte à des questions d'acceptabilité sociale et d'échelle territoriale : *in fine*, est-ce à l'habitant-contribuable local de la commune d'implantation de la financer ? Au contribuable régional ? Au contribuable national ? Aux contribuables des autres communes de l'Ile-de-France ? Ou bien est-ce aux contribuables les plus riches de payer pour les plus pauvres, par exemple aux bureaux de payer pour les activités industrielles ?

Enfin, le financement peut se faire en faisant payer les usagers (des points sur la Seine et sur la voie ferrée, du futur métro du Grand Paris), mais là aussi l'acceptabilité sociale n'est pas évidente.

Cet exemple illustre en tout cas que penser le financement de la ville durable, c'est faire des arbitrages qui sont certes financiers mais avant tout politiques. C'est aussi permettre de vérifier, *a posteriori*, que les choix politiques qui ont été faits au nom de la ville durable permettent effectivement une telle ville. On peut multiplier les exemples : faut-il, dans le domaine du logement, continuer à favoriser le prêt à taux zéro, destiné aux primo-accédants, mais qui s'est transformé en une contribution à un mouvement d'étalement du périurbain en même



temps que d'« étalement des pauvres¹⁴ » ? Dans quelle mesure l'émergence des circuits courts¹⁵ ne bouleverse-t-elle pas les principes traditionnels de fixation des tarifs des services publics locaux. L'habitant-énergieconsommateur-vertueux d'un écoquartier acceptera-t-il de financer la fourniture d'énergie dans un quartier d'immeubles vétustes et mal isolés ? À quelle échelle doit se faire la solidarité environnementale (et sociale et économique – les trois piliers !) ?

Pour conclure

Est-« gratuit » ce qui n'est pas justifié, pas fondé. De ce point de vue, la ville durable – dont on a vu qu'elle répond à une vraie exigence – ne saurait être gratuite. Mais elle n'est également pas gratuite dans le sens où il faut bien que quelqu'un la paye. Mais alors, n'y aurait-il de ville durable que payante, à l'image de ces villes privées ou *gated communities* payées exclusivement par leurs usagers et que je déteste tout autant que toi ? Je crois que c'est en cherchant à dépasser cette opposition entre gratuit et payant qu'on trouvera les moyens de penser le mode de production d'une ville durable qui n'a pas de prix. Justement, les exemples d'oxymores urbains abondent : le Vélib' est un transport collectif individuel, l'agriculture urbaine est à la mode, et la dimension immobile (immobilier) des lieux de mobilité comme les gares ou les aéroports n'a jamais été aussi présente. Ils sont un appel à faire preuve d'imagination et considérer que l'approche économique de la ville durable doit être l'œuvre de tous.

ISABELLE BARAUD-SERATY

Notes

1. Le terme de « ville » est abordé ici dans le sens large de territoire urbain.
2. La charte d'Athènes est la synthèse des travaux du Congrès international d'architecture moderne qui s'est tenu à Athènes, en 1933 sous l'égide de Le Corbusier sur le thème de la ville fonctionnelle. Le principal concept était la création de zones indépendantes pour les quatre « fonctions » de la ville : vie, travail, loisirs et infrastructures de transport.
3. Virginie Ruisson, « Les paradoxes urbains », in *Atlas des futurs du monde*, Robert Laffont, 2010, p. 70.
4. « RT 2012 : les professionnels pensent maîtriser les coûts », *Le Monde*, 28 janvier 2011.
5. Une externalité est « un effet de l'action économique d'un agent économique sur un autre qui s'exerce en dehors du marché » (A. Pigou). Une externalité peut être positive ou négative.
6. I. Baraud-Seraty, « La nouvelle privatisation des villes », *Esprit*, mars-avril 2011, www.trendwatching.com/trends/11/trends2011.
7. « 11 crucial consumer trends for 2011 », *Trendwatching* Traduction de l'auteur : www.trendwatching.com/trends/11/trends2011.
8. Parag Khanna, « When cities rule the world », *January 2011*, <http://whomatters.mckinesydigital.com/cities/when-cities-rule-the-world>.
9. Parag Khanna, *op. cit.*
10. I. Baraud-Seraty, « La nouvelle privatisation des villes », *op. cit.*
11. De manière générale, on pourra se reporter sur ces sujets à deux rapports récents : le rapport du Conseil d'analyse économique, « Investissements et investisseurs de long terme », (Glachant, Lorenzi, Guinel, Trahan, 2010), et le rapport sur « Le Financement de la croissance verte », rédigé par une quinzaine d'économistes du Conseil économique pour le développement durable (Ceod, 2011).
12. Ce phénomène résulte de « la convergence toujours plus forte de flux démographiques et économiques vers les agglomérations urbaines » (cf. « Chartre des métropoles », Olivier Mongin et Vincent Feltesse). Elle se traduit par un renforcement de la capacité d'attraction du pôle central et contribue à dépasser la distinction habituelle entre « rural » et « urbain ».
13. Saskia Sassen, *The Globalization of Inequality*, Gallimard, « NRF Essais », 2009.
14. Vincent Bernard, « Les urbanistes doivent-ils se précipiter du développement durable ? », *L'Énergie de la ville*, 26 mars 2010, <http://encyclopedie-dd.org>, 26 mars 2010.
15. Un « circuit court » est un circuit de distribution dans lequel il existe un petit nombre d'intermédiaires entre le producteur et le consommateur.