

Ville durable cherche modèle économique

Les réflexions sur la ville durable oublient trop souvent l'entrée économique. L'auteur pose ici les bases d'un débat qui n'en est qu'à ses prémises.

L'auteur :

Isabelle Baraud-Serfaty
Consultante en économie urbaine
(Ibicity),
Maître de conférences à Sciences Po
(Master Stratégies Territoriales
et Urbaines)
isabelle@ibicity.fr

Malgré l'abondante littérature existant sur la « ville durable », force est de constater que la question du modèle économique¹ permettant de produire cette ville est rarement abordée. Le but de cet article est de montrer combien cette question est pourtant essentielle. Ce d'autant plus que trois mutations sont aujourd'hui à l'œuvre, qui bouleversent les conditions actuelles de production de la ville : l'apparition de nouvelles approches économiques, l'apparition de nouveaux acteurs privés de la ville, la financiarisation de la ville.

Tout d'abord, la rentabilité d'un projet ne se calcule plus sur les mêmes bases que précédemment. Dans le contexte d'une inversion des raretés (« avant, l'homme était

rare et la nature abondante, désormais l'homme est abondant et la nature est rare »²), de nouvelles valeurs apparaissent : des éléments qui n'avaient pas de valeur (par exemple l'air) font désormais l'objet d'une valorisation économique (les quotas de CO₂) ; et des biens naturels déjà valorisés voient leur valeur augmenter, comme le foncier, ou le pétrole. Cette augmentation des valeurs peut ainsi rendre par exemple économiquement viables la production des voitures électriques, des éoliennes, ou encore, dans le domaine immobilier, des tours.

Si les valeurs ne sont plus les mêmes, le modèle de calcul évolue également. L'approche en « coût global » disqualifie par avance toute réflexion sur un coût d'investissement qui ne tiendrait pas compte

du coût de fonctionnement³. De même « l'économie de la fonctionnalité » conduit à privilégier l'usage d'un bien plutôt que sa propriété : des entreprises comme le loueur de voiture Zipcar construisent ainsi leur stratégie : la vente de l'usage d'un bien se substitue à la vente du bien lui-même. Enfin, l'idée qu'un projet d'investissement doit se faire en prenant en compte des externalités⁴ fait désormais souvent consensus. Cela passe par exemple par des mécanismes de type « taxe carbone » ou bien par l'instauration d'une « comptabilité verte »⁵. Ce consensus sur le développement durable provoque aussi une évolution des mentalités, qui a conduit par exemple à rouvrir certains débats sur l'opportunité d'un péage urbain⁶.

Des villes plus intelligentes

L'apparition de nouvelles approches économiques est également liée aux changements induits par l'explosion des nouvelles technologies de l'information. Dans le champ urbain⁷, ce sont surtout les « systèmes intelligents »⁸ qui sont un puissant facteur de changement. En particulier, ils bousculent le schéma traditionnel entre producteur et consommateur. Dans certains cas, ils favorisent des relations de consommateur à consommateur (« C to C »), ou directement entre consommateur et producteur, sans passer par les habituels intermédiaires, comme par exemple avec les AMAP⁹. Dans d'autres cas, ils inversent la relation producteur-consommateur en faisant

1. Pour une entreprise, le modèle économique désigne la manière dont elle gagne de l'argent. Pour une collectivité locale, il s'agit de la manière dont elle fait face à ses besoins.

2. Nous reprenons ici la formulation de Jean-Michel Séverino, ancien directeur de l'Agence Française de Développement, lors d'une conférence à Transit City le 24 septembre 2010. Ce constat peut servir à caractériser le développement durable.

3. Par exemple, le fait de construire un logement BBC (Bâtiment Basse Consommation) représente, à l'investissement, un surcoût, mais celui-ci est censé être compensé par les économies réalisées en matière de consommation énergétique.

4. Une externalité est « un effet de l'action d'un agent économique sur un autre qui s'exerce en dehors du marché » (A. Pigou). Une externalité peut être positive ou négative.

5. Cf. Jacques Richard – Comment la comptabilité modèle le capitalisme. Le Débat – Septembre-octobre 2010

6. La commission mixte paritaire (CMP) a arrêté, le 16 juin 2010, le texte de compromis sur le projet de loi Grenelle 2 portant engagement national pour l'environnement. Le principal aménagement est la réintroduction du droit à expérimenter les péages urbains pour les villes de plus de 300.000 habitants.

La disposition avait été adoptée par le Sénat en octobre 2009 puis écartée par l'Assemblée nationale en mai 2010.

7. Dans d'autres domaines que l'urbain, le développement des nouvelles technologies bouleverse significativement les modèles économiques. Par exemple, dans les secteurs du livre et du disque, la dématérialisation permise par le numérique ouvre la voie à l'avènement du « gratuit ». Bien sûr, le gratuit n'est jamais gratuit, et il y a toujours quelqu'un qui paye. A cet égard, il est amusant de constater cette évolution divergente entre une économie marchande de plus en plus « gratuite » et une ville de plus en plus payante (cf. le péage urbain)..

8. Par exemple, les systèmes de transport intelligents désignent « les applications des nouvelles technologies de l'information et de la communication au domaine des transports. On les dit « intelligents » parce que leur développement repose sur des fonctions généralement associées à l'intelligence : capacités sensorielles, mémoire, communication, traitement de l'information et comportement adaptatif ». (Wikipedia). La traduction anglaise est « smart », qu'on retrouve par exemple dans « smart-phone » ou « smart-grid »

9. Les AMAP - Associations pour le maintien d'une agriculture paysanne - sont destinées à favoriser l'agriculture paysanne et biologique et les aider à subsister face à l'agro-industrie. Le principe est de créer un lien direct entre paysans et consommateurs, qui s'engagent à acheter la production de celui-ci à un prix équitable et en payant par avance. (www.reseau-amap.org/)

du consommateur un producteur de données, à l'image du site Wikipedia : systèmes d'information routière en temps réel dans lesquels chaque automobiliste donne ses données, applications internet développées par des habitants... Ces systèmes intelligents permettent également d'optimiser les flux (« smart grids ») en même temps qu'ils modifient les modalités de paiement. A Toulouse, le parking intelligent, en test, est une technologie capable d'indiquer en temps réel aux automobilistes, sur leur téléphone, les places disponibles. Alors que jusqu'à 10 % des véhicules en circulation dans les villes françaises (30 % à San Francisco) cherchent simplement à se garer, cela économise autant de pollution, d'émissions de CO2 et de bruit inutilement émis. Dans le même temps, « des capteurs placés sous le bitume détectent si une voiture est garée ou non et communiquent l'information à un central de gestion. (...) On pourra savoir à distance si une voiture est garée à la bonne place et a payé ou non. Quand on sait qu'à peine un tiers des stationnements payants sont effectivement réglés, la tarification à la minute et les prélèvements automatiques autorisés par le parking communicant ouvrent aux collectivités des perspectives de recettes fararinesuses »¹⁰.

Emergence de nouveaux acteurs

La deuxième mutation consiste en une nouvelle étape dans la privatisation de la ville. Du fait notamment du renouvellement urbain – qui est l'une des principales caractéristiques de la ville durable –, les acteurs urbains « classiques » (promoteurs et investisseurs immobiliers, entreprises de services urbains) voient leur rôle se renforcer¹¹. Sur-tout, de nouvelles évolutions sont en cours. En particulier, l'importance de la dimension énergétique des projets conduit de nouveaux 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 clé 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



© alexander schulz

le secteur de l'exploitation des parkings ou des bâtiments. Mais, plus encore, certains acteurs 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.

Nouveaux ensembliers urbains

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 (cf. Alstom), valorisation des déchets pour produire de l'énergie, infrastructures de dessalement de l'eau de mer, etc. L'énergie devient en quelque sorte le plus petit dénominateur commun. De plus, les collectivités locales, comme les grands clients industriels, sont de plus en plus demandeuses d'offres globales et de solutions intégrées qui combinent l'ensemble des services de gestion environnementale : traitement et distribution d'eau potable et d'assai-

nissement, gestion des déchets, services énergétiques.

Les grands groupes d'utilités¹² se positionnent ainsi comme des intégrateurs puissants, quitte à sous-traiter une partie de leurs activités à des opérateurs spécialisés.

Siemens est ainsi l'un des rares opérateurs à maîtriser toute la chaîne de valeur énergétique, depuis la construction du générateur à celle des branchements sur les maisons. Une manière de devenir un partenaire incontournable des collectivités locales ? Autrefois, Siemens était un groupe urbain qui ne se revendiquait pas en tant que tel, alors qu'il affirme à présent ce rôle. De fait, il intervient toujours sur « tous les éléments qui forment les briques de base de la ville méga-système technique »¹³, mais la différence est que, désormais, cette caractéristique est unifiée sous une même stratégie. Le changement est essentiel, car non seulement il oriente les stratégies des nouveaux acteurs de la ville, mais il est l'amorce d'une réflexion urbaine d'ensemble. On assiste ainsi à un « déplacement, d'un rôle technique et spécialisé à celui de producteur privilégié de l'espace urbain »¹⁴. Ce faisant, ces entreprises désignent très clairement les collectivités locales comme étant l'une de leurs principales « parties

10. Toulouse teste le « parking intelligent », clé d'une ville où la voiture n'est plus reine - Le Monde - 16/9/2010.

11. Cf. Isabelle Baraud-Serfaty – Qui pourra encore produire la ville demain ? - Etudes Foncières – Juillet-août 2009.

12. Terminologie d'origine anglo-saxonne pour désigner les services urbains.

13. Nous reprenons ici la description que fait Dominique Lorrain du groupe Hitachi, qu'il décrit comme un « industriel urbain total », en ce sens « qu'il intervient sur chaque partie essentielle de l'environnement bâti ». S'interrogeant sur ce qui fait d'Hitachi un groupe urbain, il indique que « ceci ne transparait pas dans les rapports annuels, rarement dans la stratégie exposée par les dirigeants ». (D. Lorrain, « Hitachi, un industriel urbain « total » » Flux, 2004). C'est bien là l'inflexion dont témoigne, selon nous, Siemens.

14. Dominique Lorrain – La grande entreprise et l'action publique - Sociologie du travail, vol. 37, n°2, juin 1995



prenantes » (terme utilisé ici comme traduction du mot « stakeholder »). Ce qui est la base pour imaginer de nouveaux modèles économiques.

De l'énergie aux « smart grids », il n'y a qu'un pas, qui est là aussi franchi par des acteurs comme Siemens. Une nouvelle porte d'entrée dans la ville semble en effet être celle des réseaux intelligents et de la maîtrise de l'information. Les publicités pleine page d'IBM prônant des villes plus intelligentes (« smarter cities »)¹⁵ ou en encore le concept « urban eco map »¹⁶ de Cisco développé entre autres avec les villes de San Francisco (San Francisco) ou de Madrid sont autant de signes attestant de l'entrée des entre-

prises du secteur des technologies de l'information et de la communication dans le champ de l'urbain. Elles y rentrent non seulement en tant que constructeurs des réseaux, mais aussi via le traitement de l'information. C'est le cas d'IBM qui a posé les capteurs pour le péage urbain de Stockholm. Google est un cas particulier puisqu'il dispose de données qui sont dissociées des capteurs physiques mais que lui seul peut traiter. On se souvient qu'au moment de l'épidémie de grippe H1N1¹⁷, il avait démontré qu'il pouvait repérer les risques d'épidémie avant même l'Organisation Mondiale de la Santé. Même si les bâtiments intelligents devraient

se généraliser, le domaine de la mobilité est sans aucun doute le prochain champ qui sera investi par ces entreprises. « Demain, le transport public sera multiforme et facilement accessible, les systèmes d'information voyageurs en temps réel seront présents dans tous les modes. Par conséquent, il est probable que le marché sera très ouvert à de nouveaux acteurs comme les sociétés spécialisées dans les technologies de la communication »¹⁸. Comme dans le domaine de l'énergie, ces nouveaux acteurs de la ville commencent à se revendiquer comme des acteurs de la ville à part entière.

Enfin, la financiarisation de la ville est le dernier processus essentiel à prendre en compte. C'est un sujet en soi, et nous nous bornerons ici à en rappeler les principales caractéristiques¹⁹. La financiarisation de la ville découle d'un double processus : d'une part en montée en puissance des acteurs financiers, y compris dans le domaine de la ville, d'autre part, le développement des techniques de financement (recours à l'hypothèque, endettement, titrisation, produits dérivés). La première conséquence est que la ville est de plus en plus conçue comme produit financier : un bien est acheté pour ses caractéristiques financières plus que pour ses caractéristiques physiques, et la politique urbaine est désormais mise au service de cette finalité financière. La deuxième conséquence est que, à l'image de la distinction entre économie réelle et économie financiarisée, il se produit une déconnexion de plus en plus forte entre la ville produite et les besoins réels (exemple : logements bénéficiant du dispositif de défiscalisation Scellier).

Qui paye quoi ?

Cette triple mutation des processus de production de la ville soulève de nombreux enjeux. De nouvelles formes de gouvernance sont ainsi nécessaires²⁰. Mais surtout, elle induit de nouvelles réponses à la question « qui paye quoi ? », qui est essentielle, non seulement sur le financement de la production urbaine mais aussi pour penser l'équité territoriale. Le principal enjeu, c'est d'éviter le risque d'une ville à deux vitesses. Ce risque est, bien sûr, inhérent à une certaine financiarisation de la ville – cf. la géographie sélective des investisseurs, non seulement entre les villes mais au sein des villes elles-mêmes.

15. www.ibm.com/smarterplanet

16. www.cisco.com/web/about/ac79/ps/urbanecomap/index.html

17. Cf. « google flu trend » en octobre 2009

18. Source : Keolis - Succès 2009

19. Sur ce sujet : Cf. *La ville saisie par la finance*, Vincent Renard, et *Vers la ville financiarisée*, Isabelle Baraud-Serfaty, Le Débat – Janvier 2008

20. Il s'agit en particulier d'accompagner le renversement des processus de production de la ville, que la mutation des acteurs contribue à forger. Par exemple, le domaine de la mobilité témoigne que l'aval (l'interface avec le client : billets et informations) devient de plus en plus important dans le processus de production de la ville.

Mais – paradoxalement – ce risque découle aussi de la « ville durable ». Nous prendrons deux exemples.

Le premier exemple, c'est celui du financement des logements sociaux, tel qu'il s'effectue depuis la loi Solidarité et renouvellement urbain (dont le nom indique bien l'ambition d'œuvrer pour une certaine vision de la ville durable), les aménageurs demandent de plus en plus aux promoteurs d'intégrer des logements sociaux dans leurs programmes de logements. La part du foncier affectée au logement social est souvent vendue au promoteur à un prix moins élevé que le foncier affecté au logement libre. Mais cet écart de prix est en général insuffisant pour compenser le différentiel de prix de vente. D'autant que la différence entre le coût de construction des logements libres et celui des logements sociaux n'est pas toujours significative. C'est notamment le cas pour les programmes destinés à des primo-accédants – dont les prestations sont ajustées de manière à comprimer les prix de vente – alors même que les exigences qualitatives des logements sociaux ont tendance à augmenter.

Le paradoxe de la mixité à la parcelle

Aussi la réalisation des seuls logements sociaux se fait souvent à marge négative pour le promoteur. Mais en pratique, le promoteur raisonne de manière consolidée sur l'ensemble du programme, logements libres et logements sociaux compris. Toutes choses égales par ailleurs, il va donc compenser le manque à gagner sur le logement social par une augmentation du prix de vente sur le logement libre – dans la limite de ce qui est acceptable par le marché. Ce qui revient à dire que l'acquéreur d'un logement libre du programme va en partie financer les logements sociaux du même programme.

Autrement dit, toutes choses égales par ailleurs (si ce point n'est pas pris en compte par la collectivité locale), la péréquation s'exerce au niveau de la seule opération d'aménagement. Et ce, alors que cette nécessaire solidarité pourrait légitimement être mise en œuvre par une population plus large socialement (sans se limiter aux acquéreurs de logements neufs) et géographiquement (sans se limiter à cette opération d'aménagement). Au-delà de la question politique (à quelle échelle la solidarité nationale

doit-elle s'exercer ?), ce phénomène conduit donc à majorer le prix des logements neufs, et rentre ainsi en contradiction avec la volonté du gouvernement de favoriser l'accès à la propriété au plus grand nombre²¹.

Le paradoxe des circuits courts

Les circuits courts constituent un deuxième exemple. Promus par le développement durable, ils peuvent bousculer les pratiques et les certitudes en matière d'équité territoriale. En effet, les circuits courts s'opposent aux pratiques jusque-là existantes. Par exemple, en matière de production de l'énergie, le schéma classique est « fondé sur un lieu de production central, origine de la distribution, et des espaces de consommation, destinations de la distribution énergétique. Désormais, les quartiers durables et d'autres réalisations tendent vers un schéma en réseau où il existe plusieurs points de production de l'énergie desservant une multitude de points de consommation, lesquels sont potentiellement mis à profit pour produire eux aussi de l'énergie »²². Ainsi, l'émergence des circuits courts risque de bouleverser considérablement les modèles économiques des villes, en particulier les principes de fixation des tarifs des services publics locaux. L'habitant-énergétiquement-vertueux d'un écoquartier acceptera-t-il de financer la fourniture d'énergie dans un quartier d'immeubles vétustes et très mal isolés ? A quelle échelle doit se faire la solidarité environnementale ?

On retrouve une idée analogue, par exemple en matière de chauffage urbain. Des réseaux de chaleur conçus pour des populations importantes, en fonction d'une urbanisation future, peuvent pâtir du fait que les nouveaux systèmes de chauffage ne s'y raccordent pas.

Ainsi, paradoxalement, une « ville durable » conçue sans prendre en compte ces questions économiques risque d'aboutir à une ville à deux vitesses... or, c'est, par définition, un obstacle à sa « durabilité » (une ville durable ne saurait exclure).

Alors, pour finir, quel est le modèle économique de la ville durable ? A ce stade de la réflexion, il est difficile de donner des solutions toutes faites, et, assurément, il ne saurait y avoir de modèle unique. Mais les développements précédents permettent de souligner deux enjeux qui constituent autant de pistes privilégiées de réflexion.

Le premier enjeu est financier. Il s'agit concrètement de pouvoir financer la production de la ville durable, a fortiori dans une période où les finances locales s'annoncent durablement sous-dimensionnées face aux enjeux urbains et sachant que, s'agissant des coûts d'investissement, il est souvent plus coûteux de reconstruire la ville sur elle-même²³ que sur des champs de betterave. Aujourd'hui, les réponses apportées aux difficultés financières des collectivités locales semblent se faire principalement dans le cadre d'un jeu à somme nulle : ou bien, une ville augmente ses impôts (exemple : Paris), ou bien, elle diminue les prestations publiques offertes (ex : les communes britanniques), ou bien – si elle ne veut ou ne peut ni l'un ni l'autre – elle vend ses actifs (par exemple : Chicago)²⁴. Une piste serait de travailler sur la création de valeur urbaine, autrement dit en s'attachant à faire que le tout soit supérieur à la somme des parties.

Pour une fabrique de la ville inclusive

Le deuxième enjeu est de faire en sorte que la production de la ville dite durable se fasse de manière inclusive. Pour cela, le défi nous semble être de s'attacher à concilier « ville durable » et « ville financiarisée ». Bien sûr, il y a une forme de financiarisation qui se fait contre les villes (par exemple, les subprimes aux Etats-Unis, le Scellier en France ou les « villes hallucinées du néo-capitalisme » de Mike Davis²⁵). Mais l'impératif est désormais de concevoir une finance au service de la ville. On pense alors à l'injonction de Peter Van der Velden, maire de Breda, ville modèle du développement durable aux Pays-Bas : « L'urbanisme durable doit être rentable »²⁶. ■

21. Nous reprenons ici un point que nous avons explicité dans *Housing Platform* – Mai 2009 – Les mini PA (Editions du Pavillon de l'Arsenal). On pourrait objecter qu'il s'agit d'un discours de promoteur. Il se vérifie toutefois dans la pratique, toutes choses égales par ailleurs (et notamment en l'absence d'une vraie stratégie de la collectivité).

22. Cf. le livre très intéressant de T. Souami. Taoufik Souami, 2009, *Écoquartiers, secrets de fabrication. Analyse critique d'exemples européens*, Éditions les Carnets de l'info

23. Coûts de dépollution, de démolition, de construction d'ouvrages souterrains...

24. *Asset-leasing in Chicago - The big sell* – *The Economist* – September 18th, 2010

25. *Paradis infernaux : Les villes hallucinées du néo-capitalisme* - Mike Davis, Daniel Bertrand Monk – Les Prairies Ordinaires - 2008

26. *Traits Urbains* – Septembre 2006