

## La crise : menace ou chance pour les villes ?

Isabelle Baraud-Serfaty\*

**P**AR son caractère systémique, la crise affecte nécessairement les villes. Il existe pourtant peu d'analyses globales sur la situation française. Certes, la crise n'est pas terminée<sup>1</sup>, certains de ses effets se font sentir avec un délai, et une analyse approfondie exigerait de pouvoir disposer d'indicateurs territorialisés qui n'existent pas ou nécessitent du temps avant d'être disponibles. Il n'empêche. Si l'on veut pouvoir accélérer et préparer la sortie de crise, il est urgent de s'interroger sur ses conséquences structurelles.

Pour cela, nous nous appuyerons en particulier sur la situation urbaine aux États-Unis, qui, parce que la crise y trouve son origine, présente l'avantage de fonctionner comme un miroir grossissant<sup>2</sup> ; elle est également largement documentée, d'autant plus qu'ayant été la première touchée, elle permet davantage de recul. L'exercice est donc pour une large part prospectif, et le diagnostic devra être confirmé au fur et à mesure de l'apparition des symptômes. Mais il est certain que les villes – et certaines d'entre elles encore plus que les autres – sont profondément impactées, à la fois en tant que cadre urbain et en tant qu'acteur local.

---

\* Maître de conférences à Sciences Po, master stratégies territoriales et urbaines. Consultant en développement urbain.

1. La rédaction de cet article a été achevée début octobre 2009. Même si certains annoncent désormais la fin de la crise, nous souscrivons volontiers à l'analyse du directeur général du Fonds monétaire international (FMI) : « Nous sommes sortis de la crise financière, [mais] nous sommes encore dans la crise économique, et, surtout, [...] nous sommes toujours dans la crise sociale et la poussée du chômage ne cessera pas avant la deuxième moitié de 2010 » (entretien dans *Le Monde* daté du 12 septembre 2009).

2. Le contexte économique et urbain est bien sûr très différent entre la France et les États-Unis, et il faut se garder de toute transposition abusive. Néanmoins, la comparaison est utile pour allumer des clignotants et se poser les bonnes questions.

### *Des villes inégales face à la crise*

Quelles sont les villes touchées par la crise ? Trois grandes catégories de villes – entendues ici au sens large de territoires urbains plus ou moins importants – sont particulièrement concernées.

La crise a d'abord été immobilière avant d'être financière et économique. La première catégorie de victimes regroupe ainsi les villes qui se sont inscrites dans une logique de bulle immobilière (*boom towns*), c'est-à-dire qui ont connu une surproduction, notamment de logements, déconnectée des besoins réels, mais qui rencontrait une demande : celle d'investisseurs – transformés en spéculateurs – qui ont financé leurs acquisitions en tablant sur des plus-values futures. Ces investisseurs étaient d'ailleurs encouragés par le caractère attractif de certains mécanismes financiers. Aux États-Unis, la mise en place de crédits *in fine*<sup>3</sup> et l'absence de demandes de garanties ont conduit des ménages modestes à devenir investisseurs. En France, les mécanismes de défiscalisation type « de Robien » ont représenté la moitié des ventes des promoteurs ces dernières années. Le moindre retournement du marché immobilier est alors fatal et ces villes sont touchées de plein fouet par la crise immobilière.

Aux États-Unis, la Floride et la Californie sont les régions qui ont été les plus touchées par ce mécanisme. Plus près de nous, l'Espagne est emblématique. Plus de deux millions de logements y ont été bâtis entre 2005 et 2007, soit autant qu'au Royaume-Uni, en Allemagne et en France réunis ; en 2007, le nombre de nouveaux logements neufs construits représentait plus du double des besoins estimés<sup>4</sup>.

En France, ce phénomène concerne notamment des zones où la surproduction de logements a été favorisée par des mécanismes de défiscalisation. Sont particulièrement touchées les communes « rurales » (elles ont accueilli un tiers des nouveaux logements neufs entre 2005 et 2007) à la périphérie des agglomérations urbaines et des villes moyennes de Bretagne, Aquitaine, Pays de la Loire, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Alsace et Rhône-Alpes. Montauban, ou encore Villefranche-sur-Saône, près de Lyon, illustrent cette tendance<sup>5</sup>.

Deuxième catégorie de villes vulnérables : celles qui, du fait des caractéristiques de leur tissu économique, sont sensibles au ralentissement économique né de la crise. Les villes les plus exposées sont celles qui dépendent fortement d'un même secteur d'activité

---

3. Le capital est remboursé en une fois à la fin du prêt. Dans la période qui précède l'échéance, seuls les intérêts sont payés.

4. Isabelle Rey-Lefebvre, « 88 % de propriétaires et des millions de logements vides », *Le Monde*, 14 février 2009.

5. I. Rey-Lefebvre, « Une offre mal placée et qui chute », *Le Monde*, 13 novembre 2008.

défaillant. L'enchaînement est alors implacable : baisse de l'activité des entreprises, défaillances d'entreprises ou plans sociaux, licenciements, hausse du taux de chômage, baisse des revenus de la population, ralentissement démographique, hausse des taux de vacance...

Aux États-Unis, Las Vegas, Detroit, New York souffrent ainsi de leur forte dépendance à un secteur d'activité, à savoir, respectivement, le tourisme, l'automobile et la finance. À Detroit par exemple, dont la population est passée de 1,8 million d'habitants à son apogée en 1950 à 0,9 million aujourd'hui, 20 % des logements à louer sont vides<sup>6</sup>.

En France, plusieurs plans sociaux s'annoncent de même lourds de conséquences locales. La suppression de 1 750 emplois annoncée fin 2008 par PSA sur son site de Rennes fragilise fortement l'agglomération rennaise, très liée au secteur automobile : l'usine de Peugeot-Citroën y emploie 8 000 personnes, les emplois directs liés à l'activité sont au moins 25 000 sur le bassin économique, sans compter les emplois induits par la présence de PSA dans les services, dans le commerce, dans les activités liées au logement<sup>7</sup>. Autres exemples liés aux difficultés du secteur automobile : le fabricant de pneus Goodyear-Dunlop devrait supprimer plus de 800 postes sur 2 700 à Amiens (annonce faite en mai 2009), tandis qu'à 80 kilomètres de distance, à Clairoux, la fermeture de l'usine de l'équipementier allemand Continental (plus de 1 100 salariés) semble devoir se confirmer<sup>8</sup>.

Les villes qui dépendent de l'argent envoyé par leurs ressortissants étrangers, comme Manille, aux Philippines, ou à l'inverse les paradis fiscaux, s'inscrivent dans cette même catégorie. À l'inverse, les villes dont l'activité économique est relativement diversifiée et celles qui comptent beaucoup d'emplois publics sont épargnées voire revigorées. C'est par exemple le cas des capitales administratives, comme Bruxelles, Washington ou Brasilia<sup>9</sup>. Plus largement, les territoires dont les revenus dépendent des emplois publics mais aussi des retraites, c'est-à-dire de revenus inélastiques à la conjoncture, sont préservés<sup>10</sup>.

---

6. "America's emptiest cities", *Forbes*, 12 février 2009. Un autre exemple emblématique est celui de Toyota City, au Japon. Dans cette *Company town*, qui a été officiellement renommée en 1959 d'après le nom du constructeur automobile, 70 % des 422 000 habitants dépendent de l'industrie automobile. Voir "There's Even Trouble In Toyota City", *Business Week*, 27 avril 2009.

7. La filière automobile emploie 36 % de l'emploi industriel de la zone d'emploi de Rennes, <http://www.rennes-metropole.fr/filiere-automobile,152883/>

8. « Continental : la fermeture de l'usine de Clairoux se concrétise », *lefigaro.fr*, 5 octobre 2009.

9. "Cities Beyond The Pain", *Newsweek*, 23 mars 2009.

10. Laurent Davezies, *la République et ses territoires*, Paris, La République des idées/Le Seuil/PUF, 2008.

Troisièmement, sont particulièrement fragilisés les territoires pauvres, comme les quartiers ou les banlieues défavorisés des grandes villes. Ils cumulent en effet trois handicaps.

D'une part, ils concentrent des populations démunies, les plus exposées à la crise. Ainsi, aux États-Unis, les prêts *subprime* se concentraient sur des emprunteurs et des quartiers aux revenus faibles à modérés, et ils continuent de toucher les minorités ethniques, en particulier les Afro-Américains, de façon disproportionnée<sup>11</sup>. Rappelons que les prêts *subprime* étaient dangereux pour plusieurs raisons : ils étaient accordés à des populations pauvres ; pour compenser le risque, le taux d'intérêt était élevé ; le risque pris par les prêteurs était d'autant plus élevé que la technique de titrisation permettait de le transférer. Ils ne pouvaient donc marcher que dans un contexte haussier et sont devenus toxiques avec l'écroulement des marchés.

D'autre part, l'abondance de liquidités qui avait caractérisé la période d'avant la crise avait conduit de nombreux opérateurs, en France ou ailleurs, à s'intéresser à ces territoires. En effet, investir dans des territoires plus risqués permettait de gagner de nouveaux marchés et d'escompter des rentabilités plus élevées. Or, désormais, la crise a rendu les investisseurs particulièrement avertis au risque. Dès lors, ceux-ci privilégient les marchés les plus profonds, les plus liquides et les plus transparents. Ils se concentrent sur les zones « prime » (de meilleure qualité) et délaissent aussi bien les zones de renouvellement urbain que les pays en développement<sup>12</sup>. Dans ce contexte, les perspectives des banlieues défavorisées en France sont inquiétantes.

Enfin, ces territoires étaient largement dépendants des aides de l'État et des mécanismes de solidarité entre villes pauvres et riches, qui sont mis à l'épreuve par la crise. De plus, on y reviendra, la fragilisation des finances locales empêche les communes de jouer le rôle de pompier, tandis que dans le même temps l'État se désengage de nombreux dispositifs, comme celui de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

Dans cette même catégorie, on retrouve les villes des pays en développement. Elles connaissent une forte croissance démographique, principalement liée à l'arrivée d'une population très appauvrie, participant d'une logique de « bidonvillisation » du monde<sup>13</sup>.

---

11. David H. Kaplan, « Saisies immobilières et prêts à taux variables dans les quartiers », *Hérodote*, mai 2009.

12. Voir *Emerging trends in Real Estate Europe, 2009*, publication produite par l'Urban Land Institute et PricewaterhouseCoopers, janvier 2009. Voir également, pour le Royaume-Uni : Michael Parkinson, *The Credit Crunch and Regeneration: Impact and Implications*, janvier 2009.

13. Sur ce sujet, voir Saskia Sassen, entretien dans *Le Monde* du 21 avril 2009 et Julien Damon, « La "bidonvillisation" comme perspective urbaine mondiale ? », *DIV*, mars 2009.

### *Un impact sur les formes urbaines*

Y a-t-il des formes urbaines spécifiques nées de la crise ? Ou bien qui disparaissent avec elle ? Là encore, nous ne sommes qu'aux prémices du phénomène, mais on peut avancer quelques hypothèses. Car assurément, la crise infléchit la forme des villes : elle les modifie par rapport à ce qu'elles sont aujourd'hui, mais aussi par rapport à ce qu'elles auraient pu être. Quatre types de transformations sont ainsi à l'œuvre.

La première transformation touche spécifiquement les villes ou morceaux de ville dont l'éclosion a résulté des logiques spéculatives décrites ci-dessus. L'exemple des quartiers américains financés par les fameux prêts *subprime* dans les *boom towns* est symptomatique<sup>14</sup>. Beaucoup de maisons sont abandonnées à la suite du démarrage des procédures de saisies. Ces maisons abandonnées contaminent le quartier<sup>15</sup>, qui devient la proie d'actes de vandalisme, d'incendie<sup>16</sup>, de délabrement et de destruction. Dans le même temps, de nouveaux quartiers qui étaient prévus pour accueillir des dizaines de milliers d'habitants deviennent des villes quasi-fantômes et la plupart des logements déjà construits sont vides<sup>17</sup>. À Detroit, 16 millions de dollars, soit 30 % de l'aide obtenue de la part de l'État fédéral, seront alloués à la démolition des maisons en ruine<sup>18</sup>.

On n'osera pas considérer que les *tent cities* qui ont jailli dans tous les États-Unis et qui abritent ceux qui ont dû abandonner leurs maisons constituent un nouveau modèle urbain. En revanche, il est notable que la crise ébranle fortement le modèle des zones pavillonnaires éloignées des villes, et la crise est aussi sans doute la crise d'un certain modèle d'urbanisation. Certes, ce type urbain ne se confond pas avec l'octroi des prêts *subprime* : même s'il est certain que ceux-ci étaient destinés à financer l'acquisition de maisons individuelles en périphérie et que leur distribution massive<sup>19</sup> a permis le développement de nombre de ces zones, ce modèle est à la fois plus ancien et plus large – il regroupe aujourd'hui 62 % de la population

---

14. "In the shadow of foreclosures", *New York Times*, 5 avril 2008.

15. "Dirty deeds", *Business Week*, 14 janvier 2008. Le système américain est ainsi fait que lorsque la dette de l'accédant est supérieure à la valeur de revente de ce logement (ce qu'on appelle *negative equity*), l'accédant peut abandonner le logement au créancier hypothécaire. Il est alors libre de toute dette, avec pour seule pénalité, une mauvaise note sur les fichiers positifs de crédit pendant quelques années. Se mettre en impayé peut donc être un arbitrage financier logique. Extrait de [http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2009/credit\\_crunch.pdf](http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2009/credit_crunch.pdf)

16. Center for Responsible Lending, <http://oversight.house.gov/story.asp?ID=1961> et [http://www.995hope.org/content/pdf/Apgar\\_Duda\\_Study\\_Full\\_Version.pdf](http://www.995hope.org/content/pdf/Apgar_Duda_Study_Full_Version.pdf)

17. Voir l'exemple espagnol cité dans *Le Monde* : El Quinon, à Sesena, à 30 kilomètres de Madrid. I. Rey-Lefebvre, « 88 % de propriétaires et des millions de logements vides », art. cité.

18. Allan Popelard, « Detroit, catastrophe du rêve », *Hérodote*, n° 132, 1<sup>er</sup> trimestre 2009.

19. Ils ont plus que triplé en 3 ans, pour représenter 13 % des crédits immobiliers aux États-Unis en 2007.

totale du pays<sup>20</sup>. Mais la crise a joué comme un révélateur des défauts de ces zones. Le premier de ces défauts est l'éloignement des centres-villes, imposant l'usage d'une voiture individuelle désormais doublement condamnée par le coût du pétrole et l'amorce d'une prise de conscience environnementale. Il est par exemple symptomatique que certains propriétaires aient renoncé à occuper la maison qu'ils venaient d'acheter. Le second défaut, souligné par la crise, est la trop grande dépendance à l'égard du voisinage. Or, ce voisinage est d'autant plus fragile que les effets domino y jouent à plein. Il a par exemple été démontré qu'il suffit que 3% ou 4% des emprunteurs d'un quartier soient défaillants pour que les prix de l'ensemble des maisons du quartier baissent plus rapidement et plus fortement que la moyenne<sup>21</sup>. Ainsi, la saisie de 2 millions de maisons a entraîné par contamination une baisse de la valeur de 40 millions de maisons voisines<sup>22</sup> !

L'exemple des quartiers américains est extrême, et la France a l'avantage de disposer de mécanismes de crédits différents qui devraient lui épargner de telles catastrophes. De plus, on peut raisonner à l'inverse en considérant que la crise va favoriser les constructions sur les fonciers moins chers<sup>23</sup>, et donc souvent les plus excentrés. Mais il conviendra d'être vigilants et de pouvoir regarder le devenir des nouveaux quartiers « Scellier », qui, déjà, semblent produire des effets urbains pervers analogues à ceux constatés avec les mécanismes de défiscalisation précédents, comme « le Robien<sup>24</sup> ».

La deuxième conséquence concerne principalement les très grandes villes, hors les villes pauvres. On peut ainsi faire l'hypothèse que la crise sonne le glas de la financiarisation urbaine qui avait caractérisé la période précédente<sup>25</sup>. Les prêts *subprime* étaient un exemple : ils ont déclenché la crise. De même, plusieurs stratégies semblent ainsi compromises : pour participer à la compétition mondiale, plusieurs villes se battaient pour obtenir les jeux Olympiques ;

---

20. Laurent Carroué, « La crise économique et financière états-unienne : enjeux géographiques et géopolitiques », *Hérodote*, n° 132.

21. "Shelter, or burden?", *The Economist*, 18 avril 2009.

22. Center for Responsible Lending. Voir aussi « Les bobos américains délaissent les banlieues pour les villes », *Courrier international*, du 26 juin au 2 juillet 2008.

23. Deux éléments pourraient toutefois contribuer à réduire l'écart entre le prix du foncier agricole et le prix du foncier urbanisable. D'une part, la prise de conscience que « le monde a faim » et a besoin de terres arables. D'autre part, l'exhortation, au nom du développement durable, à rapprocher les producteurs des consommateurs de produits alimentaires.

24. Le « Scellier » a succédé, depuis janvier 2009, à l'amortissement Robien. Il permet une aide fiscale significative pour les acquéreurs de logements neufs qui le louent sous certaines conditions. En juillet 2009, une étude a été réalisée par le Crédit Foncier sur les risques liés à l'investissement locatif privé dit « Scellier » recensant 60 communes « à risque ».

25. Sur ce sujet, voir notamment les articles de Vincent Renard dans *Le Débat* : « La ville saisie par la finance », janvier 2008 et dans *Esprit* : « L'urbanisme et le foncier. La déconnexion entre le spatial et la finance », février 2008. Ainsi que ceux d'I. Baraud-Serfaty, dans *Le Débat* « Capitales et capitaux : vers la ville financiarisée ? », janvier 2008 et « La ville est-elle encore publique ? », dans *D'architectures*, décembre 2007-janvier 2008.

désormais, Londres ne sait plus comment boucler le financement des jeux de 2012. La course à la plus impressionnante *skyline* (lignes de gratte-ciel sur l'horizon) conduisait à construire des tours toujours plus hautes : de nombreux projets de tours dans le monde sont aujourd'hui stoppés<sup>26</sup>. Particulièrement significatif est aussi l'arrêt de grands projets très audacieux : par exemple, le projet d'une tour de plus d'un kilomètre de hauteur à Dubaï, l'extension de Monaco sur plus de 15 hectares gagnés sur la mer, la tour ChicagoSpire qui devait être la plus haute des États-Unis... Ces projets sont abandonnés – ou suspendus, l'avenir le dira – pour deux types de raisons différentes. Soit parce que le projet n'est plus en lui-même rentable (du fait de la baisse des prix ou du rallongement des délais de commercialisation, qui compromettent sa viabilité économique), soit pour des raisons exogènes au projet, du fait de la disparition des acteurs qui les portent. De même, des mégaprojets, en termes de taille, sont abandonnés, comme le projet de Waterfront à Dubaï, qui se vantait de représenter deux fois la taille de Hong Kong.

Les troisième et quatrième impacts – ralentissement de l'urbanisation et transformation des objets urbains – concernent l'ensemble des pays développés, particulièrement la France.

En France, au-delà de quelques projets médiatiques comme la tour Signal à La Défense (dont l'architecte est Jean Nouvel pour le compte de l'investisseur espagnol Medea), il est difficile de connaître précisément les projets définitivement arrêtés ou retardés. Mais il est certain que, de manière générale, et c'est une conséquence en creux mais significative de la crise, il y a moins de surfaces construites. Sous l'effet conjugué d'une baisse de la demande liée à la fragilisation des ménages et des entreprises, et des moindres capacités d'investissement des acteurs privés et publics, les mises en chantier de logements, de bureaux, de commerces, d'équipements baissent significativement. En France par exemple, le nombre de mètres carrés en cours de construction a baissé de 20 % entre 2007 et 2008<sup>27</sup>, soit une baisse de 16 millions de mètres carrés. Autrement dit, en simplifiant à l'extrême, c'est comme si la crise en France avait détruit cinq quartiers comme La Défense, ou bien encore tous les bureaux de la ville de Berlin. Le phénomène est d'autant plus visible que la construction neuve est principalement concentrée sur quelques zones. Et donc ces surfaces qui ne sont pas construites sont autant de nouveaux quartiers qui n'existeront pas. Bien sûr, 2007 était historiquement un point haut et dans certains cas, il ne s'agit que de décalage dans le temps.

---

26. La société Emporis dénombrait 10 % de projets de tours arrêtés dans le monde. Le chiffre est très certainement supérieur, car la baisse des loyers et surtout la hausse des taux de capitalisation nées de la crise compromettent la viabilité économique des tours. Voir Jean-Michel Roux, « Tours et retours en arrière », *Revue Urbanisme*, mai 2009.

27. [http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=21](http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=21)

Parfois, ce décalage temporel se résorbera ; dans d'autres cas, il peut s'accompagner de drames individuels, comme dans le cas d'un décalage entre les démolitions et les reconstructions de logements sociaux.

Dans le cas des villes en déclin démographique, la question de la transformation du cadre urbain se pose avec encore plus de force. Cela rejoint les problématiques des *shrinking cities*, ces villes, qui, indépendamment ou non de la crise, sont obligées d'adapter leur urbanisme à leur nouvelle situation économique et démographique<sup>28</sup>. Aux États-Unis, un tiers de la ville de Detroit serait vide ou inutilisé, ce qui représente une surface de la taille de San Francisco<sup>29</sup>.

Enfin, des formes spécifiques liées à une adaptation de la stratégie des acteurs à la crise apparaissent. Car, quand ils n'arrêtent pas de construire, les acteurs de la ville (en premier lieu les promoteurs et les investisseurs immobiliers) cherchent au maximum à « dé-risquer » leurs projets. Selon la même logique que celle qui consistait à arbitrer en faveur de certaines localisations plutôt que d'autres, ils vont privilégier certains objets. La crise contribue ainsi à favoriser certaines fonctions urbaines. Un exemple particulièrement significatif en France a été la transformation de logements libres en logements sociaux, tout comme la transformation de logements libres en résidences étudiantes ou en maisons de retraite. Enfin, les produits associés à une localisation particulière, excentrée comme les parcs d'activité commerciale, sont également en train de disparaître – en parallèle, on peut noter l'essoufflement du modèle des hypermarchés : leur part de marché stagne, amorce d'un déclin à venir. Plus généralement, il en découle une modification de l'organisation spatiale de la ville, la hiérarchie des quartiers se modifiant.

Par ailleurs, pour un même type d'objet urbain, la crise favorise certaines transformations. La construction de logements plus petits, tendance qui était apparue avec la hausse des prix de l'immobilier, se poursuit. En France, par exemple, les nouveaux logements sont désormais plus petits, à la fois en proportion et en taille unitaire<sup>30</sup>. Autre tendance – ou concept *marketing* : des « logements *low-cost* », livrés avec le minimum de prestations (par exemple, sans peinture ou sans certains équipements qui seront à installer plus tard par les acquéreurs), commercialisés de façon économique, et s'appuyant sur des techniques de préfabrication. Il conviendra également d'appré-

---

28. C'est par exemple le cas de Tokyo qui devrait voir sa population atteindre un pic en 2010 avec 12,2 millions d'habitants, pour atteindre ensuite 11,8 millions d'habitants en 2025 (« Tokyo confrontée au déclin démographique », *Les Échos*, 29 avril 2009). De nombreuses villes d'Allemagne, notamment de l'Est, vont également être rapidement confrontées à ce phénomène. Voir « State of the World's Cities 2008-2009 – Harmonious Cities », UN-Habitat.

29. « Road to Renewal », *Time*, 27 avril 2009.

30. Par exemple, les trois-pièces en Île-de-France ont diminué de 1,6 mètre carré entre début 2007 et fin 2008.

cier dans quelles mesures les exigences de développement durable continueront à être respectées malgré le surcoût qu'elles sont réputées générer.

Enfin, mais c'est un souhait plus qu'un constat, la crise, en particulier dans sa dimension écologique, peut entraîner de nouvelles inventions urbaines. L'agriculture urbaine en est un exemple, avec l'étude de projets de fermes verticales qui visent à répondre aux besoins d'une population majoritairement urbaine dans un contexte de saturation des terres arables<sup>31</sup>.

### *Une bombe à retardement pour les finances locales*

En même temps que la crise impacte les formes urbaines, elle fragilise les villes en tant qu'acteurs. En particulier, les finances locales sont d'autant plus éprouvées que le caractère systémique de la crise les conduit à subir les effets aussi bien de la fragilisation des territoires qu'elles portent, que d'autres effets de la crise *a priori* déconnectés des situations locales, comme la raréfaction des liquidités et la contraction du crédit.

La crise pèse d'abord sur les recettes. Elle affaiblit notamment les recettes assises sur le chiffre d'affaires ou l'investissement des entreprises.

Exemple emblématique, la ville de New York prévoit de perdre près de 300 000 emplois entre mi-2008 et mi-2010, dont 15 % correspondent directement à des métiers financiers. Or, le secteur financier y représente plus du tiers de la masse salariale du fait à la fois de la concentration des emplois et des très hauts salaires et *bonus* jusqu'ici versés par les firmes financières. Ainsi, les emplois financiers sont ceux qui contribuent le plus au paiement des taxes locales : dans cette ville de 8,3 millions d'habitants, l'impôt municipal et foncier pèse pour la moitié sur seulement 40 000 foyers, dont les trois quarts sont directement liés au secteur financier. Certains évoquent même une possible mise en faillite à terme de la ville<sup>32</sup>.

En France, il est trop tôt pour que les effets de la crise se traduisent totalement dans les chiffres. Ainsi, les recettes de taxe professionnelle continuent de progresser cette année, mais compte tenu du décalage de deux ans dans le calcul des bases, la contraction de l'ac-

---

31. « Le retour des jardins suspendus », *Le Monde*, 23 mai 2009.

32. Le secteur financier représente 463 000 emplois fin 2008, soit 13 % des emplois contre 6 % à l'échelle nationale. Globalement, à mesures constantes, les recettes de la ville de New York devraient baisser de 9 % entre 2008 et 2009, alors même que ses dépenses augmentent de 5 %. Voir « The City of New York – Financial plan summary – January 30, 2009 », [http://www.nyc.gov/html/omb/downloads/pdf/sum1\\_09.pdf](http://www.nyc.gov/html/omb/downloads/pdf/sum1_09.pdf), et l'article de L. Carroué, « La crise économique et financière états-unienne... », art. cité.

tivité ne se traduira fiscalement qu'à partir de 2010 ou 2011<sup>33</sup>. Là encore, de nombreux élus commencent à prendre la mesure du phénomène et à s'inquiéter.

La crise impacte également les recettes liées à l'immobilier. En France, la baisse des valeurs immobilières et surtout du nombre de transactions réduit directement les droits de mutation. Ceux-ci représentent environ 5 % du prix total d'un appartement et profitent pour les deux tiers aux départements. Ils représentaient 15 % des recettes de fonctionnement des budgets primitifs 2008 des conseils généraux. Mais au-delà des moyennes, certaines collectivités sont spécialement touchées : Paris, mais aussi les Hauts-de-Seine qui enregistrent une baisse de 30 % et la Seine-Saint-Denis de 25 %. Les charges foncières, qui correspondent au prix de vente des terrains immédiatement constructibles et constituent la principale recette des aménageurs (le plus souvent des satellites des collectivités locales), sont également en diminution. Leur baisse est d'autant plus forte que, par construction, elles subissent de manière amplifiée la contraction des prix de l'immobilier<sup>34</sup>.

La crise pèse ensuite sur les dépenses. Aux États-Unis, il a été démontré que la dégradation des quartiers née de la crise conduit à augmenter les dépenses de police, mais aussi les demandes de services sociaux<sup>35</sup>. Ailleurs, des parents qui n'ont plus les moyens de mettre leurs enfants à l'école privée les envoient à l'école publique<sup>36</sup>.

En France, les départements sont les plus concernés, qui enregistrent une hausse des dépenses d'aide sociale en lien avec la hausse attendue du nombre d'allocataires du RMI et la généralisation du RSA<sup>37</sup>. Mais les communes sont également concernées : fin 2008, les centres communaux d'action sociale, qui offrent une aide de proximité (secours d'urgence, colis alimentaires...), constataient une hausse des demandes de 10 à 20 % et la progression s'accroît pour 2009<sup>38</sup>.

---

33. Étude Dexia, février 2009. La taxe professionnelle est perçue avec un décalage de 2 ans, et les recettes de TP de 2009, qui sont calculées à partir des investissements réalisés par les entreprises en 2007, continuent ainsi de progresser de 3 % en 2009 par rapport à 2008. En revanche, cette progression est plus faible que celle de l'an passé, du fait du ralentissement des créations d'entreprises et surtout de l'accélération des défaillances (impact plus immédiat sur le produit TP). Il faudra par ailleurs prendre en compte l'impact de la réforme annoncée de la taxe professionnelle.

34. Arnaud Bouteille, « Variations du prix de l'immobilier résidentiel neuf », dans *les Nouvelles formes de l'aménagement*, ADEF, septembre 2009.

35. Déjà cités : <http://oversight.house.gov/story.asp?ID=1961>  
[http://www.995hope.org/content/pdf/Apgar\\_Duda\\_Study\\_Full\\_Version.pdf](http://www.995hope.org/content/pdf/Apgar_Duda_Study_Full_Version.pdf)

36. "Bust in the Boomies", *The Economist*, 11-17 avril 2009.

37. Étude Dexia, février 2009.

38. La crise impacte déjà les CCAS, *La Lettre du cadre territorial*, n° 369, 15 novembre 2008 ; « Enquête UNCCAS ». *Gazette Santé-Social*, présentée le 16 septembre 2009  
<http://www.unccas.org/presse/dossiers/congres-2009-enquete.pdf>

Les collectivités subissent également d'autres effets collatéraux de la crise. Elles sont par exemple directement concernées par la hausse des matières premières. On peut craindre également que leurs capacités de négociation avec les gros acteurs privés ne se trouvent amoindries, alors même qu'elles recherchent des projets clés en main et que la crise a tendance paradoxalement à renforcer les entreprises les plus importantes en taille<sup>39</sup>.

Enfin, la crise pèse sur les modalités de financement des collectivités locales. Plusieurs d'entre elles se sont engagées dans des montages financiers risqués, notamment en empruntant à taux variable. La ville de Saint-Étienne ou le conseil général de Saint-Denis sont parmi les plus exposés, mais la Cour des comptes a estimé que 40 % des collectivités locales pourraient être touchées. Surtout, les conditions de financement sont plus tendues et même les collectivités locales, jusqu'alors réputées pour être des emprunteurs sans risque, ont des difficultés pour se financer. La spirale semble enclenchée, puisque la baisse des recettes conjuguée à la hausse des dépenses qu'on vient de décrire les rend moins solvables. Aux États-Unis, l'agence de notation Moody's a récemment, et pour la première fois, publié un avertissement sur le risque que représentent les collectivités locales<sup>40</sup>.

Plusieurs collectivités se retrouvent ainsi en difficulté, en France comme aux États-Unis. Surtout, la situation devrait empirer compte tenu de l'effet retard de la crise. On l'a vu avec le décalage de deux ans de la taxe professionnelle, mais un décalage analogue concerne la taxe foncière et la taxe d'habitation<sup>41</sup>. Le ralentissement significatif de la construction<sup>42</sup> va se traduire dans les bases 2010 et 2011. Même si une diminution des bases n'est pas envisageable (comme on raisonne sur le stock de l'ensemble des constructions, la matière imposable ne diminue pas pour autant), la progression des bases devrait ralentir. Dans ces conditions, les marges de manœuvre des collectivités locales pour réaliser des investissements se réduisent, ainsi que leurs dépenses possibles.

Surtout, au-delà des tendances générales et des chiffres globaux, il y a de grandes disparités entre les collectivités et certaines sont plus touchées que d'autres.

L'enjeu n'est pas mince. Au-delà de la capacité financière des collectivités locales à répondre aux besoins d'un territoire, il en va également de leur capacité à impulser des stratégies urbaines et à mettre en place des politiques, notamment foncières, adaptées.

---

39. « La fin de l'âge d'or des grands projets immobiliers », *Le Monde*, 28 avril 2009.

40. "Muni Bonds may face Downgrade", *New York Times*, 8 avril 2009.

41. Les « surfaces déclarées commencées » ne sont comptabilisées dans les bases fiscales qu'après que les constructions ont été achevées.

42. La baisse des surfaces déclarées commencées entre fin 2008 et fin 2007 est de près de 20 %. Voir *supra*.

Alors, la crise est-elle une menace ou une chance pour les villes ?

Soulignons d'abord que l'analyse des effets urbains de la crise est complexe et se heurte à l'insuffisante disponibilité d'indicateurs pertinents et à la faible transparence de nombreux acteurs<sup>43</sup>. Ceci étant dit, la réponse paraît évidente. Certes, la crise comporte des aspects positifs : possible remise en cause de l'étalement urbain en lien avec le retour des centres-villes, fin des « villes hallucinées du capitalisme<sup>44</sup> » et, peut-être, plus grande inventivité. Mais, les conséquences négatives de la crise sont profondes. Elle fragilise de nombreux territoires et, en particulier, les banlieues des villes semblent triplement condamnées, à la fois par la paupérisation de leurs habitants, la désaffection des acteurs privés et la fragilisation des acteurs publics.

Dans ce contexte, il est essentiel de comprendre que si les acteurs privés (entreprises, opérateurs immobiliers) ont été parmi les premiers fragilisés, les acteurs publics, et notamment les collectivités locales, le sont tout autant<sup>45</sup>. Autrement dit, la crise est tout sauf un retour de balancier vers le public. Dans ces conditions, pour pouvoir apporter des solutions et faire face aux enjeux urbains et, en France, à la question des banlieues, aux besoins en logements et aux exigences du développement durable, il faut inventer de nouvelles manières de faire la ville, en particulier en permettant une meilleure articulation entre les différents acteurs, qui soit créatrice de valeur pour l'ensemble (voir encadré). Dès lors, la crise est une formidable incitation à tout repenser et à tout réinventer en balayant nos idées reçues. Alors que de plus en plus de murs s'érigent dans le monde<sup>46</sup>, il faut déjà commencer à supprimer toutes les barrières de la pensée et réfléchir et travailler ensemble. En cela, la crise est une chance pour les villes. Saisissons-la !

Isabelle Baraud-Serfaty

---

43. Il est plus facile de se procurer sur l'internet le budget détaillé de la ville de New York ou d'autres villes américaines que celui de nombreuses grandes communes françaises.

44. Pour reprendre l'expression de Mike Davis.

45. Nous n'avons développé que la situation des finances locales. Des analyses similaires pourraient être faites pour les autres collectivités publiques, en particulier l'État. Voir Jean Peyrelevede, « Demain, la rigueur », *Les Échos*, 9-10 octobre 2009.

46. Wendy Brown, « La planète emmurée. Souveraineté poreuse, démocratie murée », *La Revue internationale des livres et des idées*, juillet-août 2009.

## L'articulation public-privé en France : un impératif pour la ville durable

Peu de temps après la faillite de Lehman Brothers et l'évidence de la crise en Europe, le mois d'octobre 2008 offrait une image saisissante : d'un côté, des promoteurs en difficulté étaient mis en liquidation ou lançaient des plans sociaux ; de l'autre, l'État annonçait le rachat par les bailleurs sociaux de leurs programmes invendus<sup>1</sup>. Un peu plus tard, en décembre, était mis en place un ministère de la Relance, proposant un vaste programme d'investissements publics locaux.

La crise marquerait alors l'affirmation de la permanence, en France, d'une puissance publique justement toute-puissante et mettrait à mal les pronostics de ceux qui voyaient dans les acteurs privés – promoteurs, investisseurs, entreprises de services urbains notamment – des partenaires de plus en plus importants des collectivités locales. Nul besoin alors de remettre en question les schémas classiques de pensée et d'action. Pourtant, il faut souvent se méfier des évidences et, en matière urbaine, sans doute davantage qu'ailleurs.

Ainsi, la crise économique a effectivement conduit en premier lieu à une fragilisation des acteurs privés, qui ont été les premiers touchés et doivent réajuster leur stratégie. Mais, comme on l'a vu, les acteurs publics, et en particulier les collectivités locales, sont également très fragilisés et le seront encore davantage dans les mois qui viennent. De plus, les collectivités pourront d'autant moins se passer des acteurs privés que la montée en puissance de ces derniers, qui avait caractérisé la période pré-crise, découlait certes pour une part du phénomène de financiarisation (abondance de liquidités favorisant des stratégies de développement offensives), mais résultait aussi de raisons structurelles qui persisteront après la crise : influence de l'Union européenne libéralisant le champ des « services publics » et diminution des moyens publics, financiers certes, mais surtout techniques, dans un contexte de complexité croissante des opérations urbaines<sup>2</sup>.

Autrement dit, la crise n'est pas un retour de balancier vers le public, et, on assiste en quelque sorte à un renversement de problématique. Avant la crise, l'enjeu était de faire en sorte que le secteur public puisse tirer parti de l'expansion des acteurs privés pour l'orienter dans le sens de ses propres intérêts. Autrement dit : le plus de privé était une opportunité qui appelait plus de public. Désormais, la question est miroir : comment faire la ville avec à la fois moins de privé et moins de public ? À nos yeux, la solution principale passe par une meilleure articulation entre acteurs publics et privés, et aussi, entre les différents acteurs au sein de ces catégories.

C'est d'abord une nécessité pour pouvoir continuer à produire la ville et satisfaire les besoins en logements, en nouveaux quartiers, en équipements publics... Ainsi, le secteur public doit définir une stratégie urbaine à long terme, et être le garant de sa mise en œuvre, à la fois pour servir le projet politique, mais aussi pour permettre une intervention coordonnée des acteurs privés en permettant de limiter leur risque. C'est aussi en réfléchis-

---

1. L'une des principales mesures du plan de soutien à l'immobilier annoncé par le chef de l'État le 1<sup>er</sup> octobre 2008 porte sur le rachat à un prix décoté, par des bailleurs sociaux, de 30 000 logements neufs développés par des promoteurs privés.

2. Voir Isabelle Baraud-Serfaty, « Qui pourra encore produire la ville demain ? », *Études foncières*, n° 140, juillet-août 2009.

sant de manière coordonnée avec l'ensemble des acteurs qu'il est possible de mettre en œuvre des stratégies de création de valeur qui profitent à tous. C'est par exemple le cas de l'Île de Nantes où ces éléments ont permis de transformer une friche fluviale désaffectée en un morceau de ville attrayant.

Mais c'est aussi et peut-être davantage encore une nécessité pour produire la ville durable, une ville viable dans le temps et pour tous.

Par exemple, les bâtiments durables sont réputés être plus chers que les bâtiments ordinaires. C'est souvent vrai au niveau coût de construction, mais cela permet de réaliser des économies en termes de consommation annuelle d'énergie et aussi d'améliorer l'empreinte écologique. Autrement dit, il convient de raisonner en coût global, en intégrant l'ensemble des coûts et bénéfices, non seulement à toutes les phases du projet, mais aussi pour toutes les parties prenantes. De même, il ne sert à rien de penser le bâtiment de façon durable si l'urbanisme du quartier ne l'est pas. Or, malgré de médiatiques projets d'« écoquartiers », on voit encore trop souvent des maires qui continuent de faciliter l'usage de l'automobile (par exemple, en imposant dans les règlements d'urbanisme la création de deux places de stationnement par nouveau logement créé, ce qui est très coûteux à la construction et donc à l'achat) et, dans le même temps, fixent des labels draconiens de consommation d'énergie à l'intérieur du logement.

Autre exemple : les villes encouragent de plus en plus la mixité fonctionnelle, en ne créant plus seulement des pôles exclusivement d'habitat ou exclusivement de commerces, mais des pôles de commerces-loisirs-habitat. C'est le cas à Lyon Confluence où tout un quartier est en train d'apparaître et de s'organiser autour d'un vaste bassin à flot. Cette recherche de mixité s'inscrit dans une démarche de développement durable, puisqu'elle vise à améliorer la qualité de vie de ces nouveaux quartiers, notamment en permettant qu'ils vivent et le jour et la nuit, et qu'ils brassent les populations (dimension sociale). Elle permet aussi (dimensions économique et environnementale) de mutualiser certains espaces (équipements sportifs ou de restauration, infrastructures de transport) et de penser les problématiques à l'échelle du quartier (par exemple, en lissant les besoins d'alimentation énergétique). Mais de tels quartiers ne sont possibles qu'à la condition que l'ensemble des acteurs, depuis l'urbaniste jusqu'à l'entreprise en charge de la maintenance des réseaux, soit associé dès le départ à la conception du projet.

Autrement dit, le développement durable oblige à penser l'aval dès l'amont, en revoyant la logique séquentielle qui prévaut encore trop souvent en matière de fabrication des villes<sup>3</sup>. Il oblige à intégrer dès la conception l'ensemble des logiques d'acteurs, qu'ils soient publics (aménageurs, villes, structures intercommunales, départements...) ou privés (promoteurs, investisseurs, gestionnaires, entreprises de services urbains), et à raisonner en bilan consolidé pour l'ensemble des parties prenantes. C'est à cette condition seulement que la ville de demain pourra être durable. Et possible.

Isabelle Baraud-Serfaty

---

3. L'aménageur vend un terrain aménagé à un promoteur qui réalise un bâtiment qu'il vend à un investisseur qui le loue à un utilisateur.