

Qui pourra encore produire la ville demain ?

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'Etat annonçait le rachat par les bailleurs sociaux de leurs programmes invendus¹. 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 locales². Pourtant, il faut souvent se méfier des évidences et, en matière urbaine, sans doute davantage qu'ailleurs.

Avant la crise, des acteurs privés qui montent en puissance

La participation du secteur privé à la fabrication de la ville est aussi ancienne que la ville elle-même. Il n'empêche, la période qui s'est achevée avec le démarrage de la crise avait été marquée par une montée en puissance progressive de certains types d'entreprises, en particulier des promoteurs et investisseurs privés, en tant qu'acteurs urbains, voire, plus spécifiquement, en tant qu'opérateurs de projets urbains. De nombreux exemples en témoignent : le quartier Cœur de Seine à Gennevilliers (opérateur : Nexity), le quartier des Berges du Lac, à Bordeaux (Bouygues Immobilier), le projet des Rives de l'Orne, à Caen (Apsys), l'écoquartier de l'Île Saint-Denis, en Seine-Saint-Denis (ING Real Estate et Brémond), les projets du Carré de Soie (Altarea) et d'OL Land (le groupe coté Olympique Lyonnais) près de Lyon, le centre commercial Rivétoile, les Docks-76 à Rouen (Unibail)³...

La montée en puissance des acteurs privés est d'abord une réponse à un contexte économique et institutionnel marqué par le retrait du public. Celui-ci résulte en premier lieu de raisons légales. Il s'est effectué principalement sous l'influence de l'Union

Européenne, avec la libéralisation d'activités considérées jusqu'alors comme des activités de service public. C'est particulièrement marqué dans le champ des services urbains, mais l'aménagement est également fortement concerné, comme en témoigne l'obligation récente de mise en concurrence des SEM d'aménagement⁴.

Des raisons structurelles...

Parallèlement, le recours au secteur privé permet de répondre à la diminution des moyens publics, entendus au sens financier. C'est d'abord un moyen de débudgétiser des dépenses. Dans le même temps, la nécessité de pouvoir financer des besoins urbains croissants a conduit les collectivités publiques à mettre en place de nouveaux modèles économiques qui permettent de solvabiliser des secteurs qui sinon ne seraient pas rentables : logiques de péréquation, avec des activités rentables servant à financer des activités non rentables, comme Vélib' (le coût de la mise à disposition des vélos est compensé par les recettes que l'opérateur tire de la publicité sur les panneaux d'affichage), ou encore, comme dans les musées, les cinémas ou les aéroports, la vente de produits dérivés ou de produits annexes, tels que la restauration⁵. La mise en place de dispositifs de défiscalisation ou d'avantages fiscaux, comme dans les zones ANRU (taux réduit de TVA pour les logements neufs) ou dans les zones franches urbaines, permet également de solvabiliser certains secteurs ou certaines zones, et d'y favoriser l'intervention du privé.

Mais le recours au privé est également une réponse à la diminution des moyens techniques de la puissance publique, dans un contexte où les activités gérées par les collectivités locales sont de plus en plus complexes.

Par exemple, les zones d'aménagement urbain portent désormais moins sur des terrains vierges que sur des opérations de renouvellement urbain. Interviennent alors des problématiques de pollution, d'excavation de fondations, d'état du bâti, de délogements éventuels, qui rendent difficile un pilotage par une collectivité qui devra jongler avec les règles des marchés publics, tandis qu'il sera difficile d'éviter des imprévus. De même, les activités de services aux personnes, comme la restauration scolaire

ou le secteur sanitaire et social, sont encadrées par des normes toujours plus strictes. Tandis que leur responsabilité est de plus en plus souvent mise en cause, les responsables politiques privilégient le recours au privé, qui permet de minimiser les risques (effet d'expérience) et de transférer leur responsabilité.

Autre exemple : les villes encouragent de plus en plus la mixité fonctionnelle, afin de créer de véritables quartiers qui vivent jour ou nuit et brassent les populations. Par exemple, comme à Lyon Confluence, on ne crée plus seulement des pôles exclusivement d'habitat ou exclusivement de commerces, mais des pôles de commerces-loisirs-habitat. Or, la construction de tels quartiers suppose, d'une part, des imbrications entre les différents volumes ou bâtiments et, d'autre part, des accords dès l'amont avec les futurs exploitants, ce qui peut paraître plus simple à mettre en œuvre dans un cadre privé, sur le plan de la gestion, du droit et des possibilités de négociations.

... et conjoncturelles

A côté de ces raisons qui, structurelles, devraient perdurer après la crise, d'autres ont été conjoncturelles. En effet, une raison supplémentaire de l'expansion des acteurs privés était la stratégie de conquête de parts de marché qu'ils avaient mise en œuvre dans un contexte de « financiarisation » de l'économie, caractérisée par des liquidités très abondantes et le recours à l'emprunt comme modèle économique.

Deux phénomènes, liés, se sont ainsi enchaînés.

Le premier est l'abondance, au niveau mondial, de liquidités à investir, qui a entraîné une baisse des taux de capitalisation (i.e. qui a augmenté le prix des actifs, car il y avait plus d'argent prêt à être investi que d'opérations sur le point d'être bouclées) et a donc encouragé certains investisseurs à orienter, « faute de mieux », leur stratégie d'investissement vers des actifs moins « prime », voire à aller investir dans des villes en région ou dans les « banlieues » des grandes villes. L'essor de la Plaine Saint-Denis s'inscrit en partie dans cette dynamique.

Le second phénomène est lié à la dynamique haussière des marchés immobiliers, aux bas niveaux des taux d'intérêt, et à la bonne santé des entreprises, qui ont alimenté une

1. L'une des principales mesures du plan de soutien à l'immobilier annoncé par le chef de l'Etat le 1er 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. A la différence des articles précédents, centrés sur le logement, celui-ci couvre un champ immobilier plus large. Il ne traite que du cas français.

3. La mise en place d'indicateurs quantitatifs n'existe pas à notre connaissance et mériterait assurément d'être effectuée, même si elle soulève un certain nombre de précautions méthodologiques.

4. Loi n°2005-809 du 20 juillet 2005

5. En réponse à la logique de péréquation, le privé a parfois intérêt à élargir son offre pour remporter des marchés, ce qui peut le conduire à devenir un ensemble urbain.

forte demande, en matière de logements mais aussi de bureaux et de commerces⁶. Cette forte demande a contribué à consolider financièrement les investisseurs et promoteurs, ce qui leur a permis de prendre plus de risques⁷. Ils ont ainsi pu, comme on l'a vu ci-dessus, investir sur des actifs ou des localisations « secondaires » (d'autant qu'ils étaient confortés dans cette stratégie par, justement, l'existence d'une forte demande et la perspective de plus-values à venir) et mettre en œuvre des stratégies d'intégration vers l'aval (par exemple, rachat par Nexity du réseau d'agences Century 21) et vers l'amont : le cas le plus significatif est le positionnement des promoteurs sur l'aménagement (à la suite de la création de la structure Villes et Projets par Nexity, la plupart des promoteurs nationaux ont créé des cellules dédiées), afin de capter des marges et de sécuriser les opérations en contrôlant la matière première qu'est le foncier⁸. Cette stratégie avait été confortée par la faiblesse des taux d'intérêt qui permettait de supporter des durées de sortie d'opération plus longues, et donc d'attendre plus longtemps l'arrivée du marché.

Rappelons enfin que le périmètre et l'identité de ces acteurs privés évoluaient en même temps qu'ils montaient en puissance. En particulier, l'arrivée des acteurs étrangers (ING Real Estate, MAB, Corio, Hammerson, Colonial,...), avec une autre pratique, est notable. Arrivant sur un marché déjà mature, et, de surcroît, n'ayant pas noué les mêmes relations anciennes que leurs homologues français avec les communes les plus intéressantes, les promoteurs étrangers sont par exemple obligés de se positionner sur des secteurs moins établis et avec des projets plus innovants s'ils veulent contourner les « barrières à l'entrée » que constituent la rareté du foncier et l'obtention du permis de construire. Sans doute ce type de positionnement correspond-il aussi à leur culture : les promoteurs hollandais ont par exemple l'habitude de se positionner sur des fonciers très contraints. S'agissant des investisseurs, on peut rappeler que ceux d'origine étrangère représentaient 60% des volumes engagés en France en 2007 (cette part est redescendue à 40% en 2008).

La crise, on l'a rappelé, marque une rupture entre une période de liquidités abondantes et une période de liquidités rares. Cette contraction des liquidités, corrélée à une perte de confiance, a pour effet que les banques ne prêtent plus (« credit crunch »), ce qui entraîne une atonie de l'ensemble des marchés immobiliers, activités, commerces et logements (cf. encadré en début de dossier). Un tel contexte conduit à une large fragilisation des acteurs privés.

Des promoteurs et des investisseurs fragilisés qui reviennent à leurs fondamentaux

Les promoteurs ont été les premiers touchés. Dès l'été 2008, des promoteurs régionaux (Brun Habitat, Céléos, Pira...) étaient mis en liquidation ou demandaient des suspensions de cotation en Bourse compte tenu de la chute de leur cours. A l'automne, les principaux promoteurs nationaux annonçaient des plans sociaux (Nexity : plan social touchant 150 personnes⁹ ; Kaufman and Broad : 166 personnes représentant près de 15% des effectifs...). Ils subissent de front plusieurs phénomènes. Tout d'abord, le ralentissement des rythmes de ventes et/ou la baisse des prix. Il faut comprendre que le bilan d'un promoteur est très sensible. Pour une opération à coût de construction modéré¹⁰, une baisse de 5% du prix de vente se traduit toutes choses égales par ailleurs par une baisse de la marge de plus de moitié. Autre difficulté, celle à se financer, compte tenu de la contraction des crédits, a fortiori dans un secteur aussi fragilisé. Enfin, certains promoteurs cumulent ces difficultés avec celles de leurs maisons mères, et les filiales immobilières de groupes bancaires étrangers sont particulièrement touchées. Ils semblent toutefois résister, au prix de nouvelles stratégies.

Au niveau des investisseurs, les situations sont là encore différentes selon la nature des investisseurs. Chacun sait que leurs stratégies d'investissement (en termes de type de produit, de localisation et de montage financier) dépendent de l'origine de leurs fonds (assurés, futurs retraités, réserves de

changes étatiques, « capital-riskers », entreprises, ...) et des objectifs qui leur sont assignés (rendement annuel, plus-value, liquidité, horizon de temps, niveau de risque, voire critères de « responsabilité sociale » ou critères religieux). De manière générale, le « credit crunch » a privilégié les investisseurs disposant de fonds propres (notamment les investisseurs institutionnels) au détriment de ceux qui recouraient massivement à l'effet de levier et donc à l'endettement¹¹.

Nouvelles stratégies

Pour les acteurs qui n'ont pas disparu suite à la crise, de nouvelles stratégies – « pilotage à vue » disent certains – se mettent en place. Celles-ci s'expriment ainsi dans les rapports annuels, les documents remis aux actionnaires, les directives internes. Au-delà des particularités de chacun, quelques grandes tendances s'expriment¹².

Les repositionnements stratégiques s'effectuent d'abord au niveau du portefeuille d'activités, avec un recentrage à la fois géographique et en termes de produits.

En termes géographiques, les opérateurs, qu'ils soient promoteurs ou investisseurs, se reconcentrent désormais sur les zones « prime », de qualité, qui correspondent à des marchés profonds, liquides et transparents. Cela se traduit de la manière suivante : les grosses agglomérations plutôt que les villes moyennes, les centres-villes davantage que la périphérie. Bien sûr, il peut y avoir des disparités selon la nature des opérateurs, selon qu'ils sont plutôt nationaux ou plutôt ancrés localement, mais la tendance est générale et concerne aussi bien les logements que les bureaux, et sans doute encore plus le commerce, pour lequel les bonnes localisations sont plus rares et conditionnent la fréquentation. Selon cette logique, les zones de renouvellement urbain sont parmi les grands délaissés de la crise. Elles peuvent certes bénéficier du fait que les nouveaux logements construits bénéficient d'un taux de TVA réduit, mais cela mis à part, elles correspondent à des territoires d'incertitudes désormais abhorrés par les investisseurs et donc les opérateurs.

En termes de produits, là encore, l'objet est de privilégier les produits les moins risqués, ce qui conduit à privilégier des actifs qui reposent sur une demande soutenue et supposée inélastique à la conjoncture, comme les résidences étudiantes et surtout les structures d'hébergement pour personnes âgées. De même, des promoteurs choisissent délibérément de privilégier les opérations de logement social, qui permettent d'avoir pré-vendu la totalité de l'opération (à des bailleurs sociaux) avant même de commencer le démarrage de la construction.

En second lieu, le repositionnement stratégique s'effectue dans la manière de traiter chaque opération.

6. A noter que, parallèlement, en matière de logement, cette demande a été largement soutenue par les pouvoirs publics avec des dispositifs de défiscalisation très attractifs, à tel point que les ventes locatives ont représenté plus de la moitié des ventes de promoteurs ces dernières années.

7. La contrepartie étant l'espérance d'une rentabilité plus élevée

8. Ou plus exactement, pour reprendre l'analyse de Nexity, les droits à construire. La distinction est d'importance car elle renvoie à l'idée de projet urbain et à la densité.

9. Le chiffre de 500 suppressions de postes, sur un effectif autour de

7000, a souvent été cité. De manière générale, les destructions effectives d'emploi sont souvent plus importantes que celles qui font l'objet d'annonce.

10. Exemple calculé avec un coût de construction HT/m² SHON inférieur à 1100 euros.

11. Cf. supra : « Les marchés immobiliers français – 2009 » – Cushman & Wakefield.

12. Cf. en particulier : « Emerging trends in Real Estate Europe 2009 » – Janvier 2009 – Publication produite par l'Urban Land Institute et PricewaterhouseCoopers.

S'agissant des promoteurs, un certain nombre d'opérations qui n'étaient pas encore lancées (i.e. qui n'avaient pas encore débouché sur une promesse de vente avec l'aménageur) sont arrêtées ou gelées¹³. Pour celles qui ont déjà été engagées (mais dont les travaux n'ont pas encore démarré), là encore, il s'agit à tout prix de minimiser le risque de l'opération (« de-risking »). Parmi les moyens d'y parvenir, citons : le contrat de promotion immobilière, le phasage des opérations, l'optimisation des cash-flows des opérations, la renégociation des charges foncières sur des projets en cours, la vente à des bailleurs sociaux. En ce qui concerne les investisseurs, l'aversion au risque se traduit par une hausse des taux de capitalisation, par la suppression des opérations « en blanc » (construction lancée sans vente ou location préalable à un utilisateur) ou « en gris » (projet dont le chantier ne sera lancé qu'après location ou vente d'une partie à un utilisateur). On le voit aussi dans la recherche de projets clefs en mains, même si cela doit se traduire par un prix un peu plus élevé.

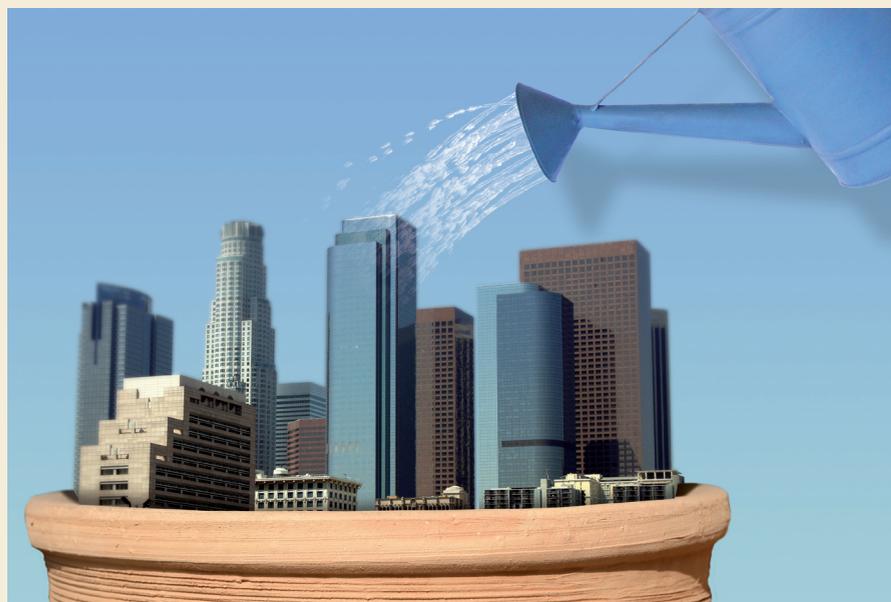
Le constat est très net : les promoteurs et investisseurs se recentrent sur leurs fondamentaux en minimisant les risques pris, alors même qu'on aurait pu imaginer que soient mises en place des stratégies contractuelles qui misent sur un redressement des marchés à long terme. Sans doute l'ampleur de la crise et le fait que beaucoup d'acteurs soient doublement touchés, à la fois par le « haut » (fragilisation de leur maison mère) et par le « bas » (marchés immobiliers fragilisés), expliquent-ils cette situation.

Précisons que ce constat ne concerne que les acteurs du secteur déjà en place. A ce jour, les conditions ne paraissent pas réunies pour favoriser l'arrivée de nouveaux entrants, notamment en matière de promotion, mais il conviendra d'être attentif à des reconfigurations d'acteurs au moment de la reprise et après.

Demain, des acteurs publics impuissants face à des territoires en faillite

Nous venons d'examiner les difficultés des acteurs privés et, jusqu'à présent, ce sont elles qui ont été mises en avant dans les médias et la presse spécialisée. Mais la crise a aussi des répercussions sur les acteurs publics, les aménageurs d'abord, mais aussi les collectivités locales.

Il est difficile d'avoir une vision précise de la situation des aménageurs, notamment des SEM. Mais ils sont directement touchés. D'une part, un certain nombre de ventes de terrains, en cours de négociations ou signées sous conditions suspensives (notamment d'obtention de pré-commerciali-



sation), sont annulées ou décalées. D'autre part, la baisse des prix de vente des surfaces construites et/ou le ralentissement de ces ventes se traduisent par des négociations ou renégociations à la baisse des charges foncières. Or celles-ci sont d'autant plus significatives que la structuration des bilans de promotion conduit à des phénomènes amplificateurs de la variation des prix de sortie sur les prix de charges foncières¹⁴.

La bombe à retardement des finances locales

Plus encore, c'est la situation des collectivités locales, souvent les principaux actionnaires de ces aménageurs, qui est inquiétante. Leur situation est en effet aujourd'hui en trompe l'œil, car la crise ne se traduit pas encore totalement dans les chiffres. Mais 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 impacte notamment les recettes assises sur le chiffre d'affaire ou l'investissement des entreprises. Certes, les recettes de taxe professionnelle continuent de progresser cette

année, mais il y a un effet de retard dû au décalage de deux ans dans le calcul des bases, et la contraction de l'activité ne se traduira fiscalement qu'à partir de 2010 ou 2011¹⁵. La crise impacte également les recettes liées à l'immobilier. La baisse des valeurs immobilières et surtout du nombre de transactions impacte directement les droits de mutation. Ceux-ci représentent environ 5% du prix total d'un logement et profitent pour les deux-tiers aux départements, pour qui ils représentaient 15% des recettes de fonctionnement des départements dans les budgets primitifs 2008. Mais au-delà des moyennes, certaines collectivités sont spécialement touchées : Paris (chute de 36%), mais aussi les Hauts-de-Seine qui enregistrent une baisse de 30% et la Seine-Saint-Denis de 25%. Les charges foncières sont également en diminution.

La crise pèse ensuite sur les dépenses. 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 RSA¹⁶. Les communes sont également touchées : 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%¹⁷ (et la progression s'accroît sur 2009). Les collectivités subissent égale-

13. Faute le plus souvent de communication, il est très difficile de connaître la liste exhaustive des projets stoppés. On peut toutefois citer quelques exemples : suspension d'une consultation lancée à Boulogne-Billancourt pour un ensemble mixte de plus de 20 000 mètres carrés, abandon du projet Eurostadium à Strasbourg... De même, les nouveaux projets de tours à la Défense s'annoncent très compromis. A cet égard, on ne peut qu'appeler à la mise en place d'un observatoire.

14. Cf. Arnaud Bouteille – «Variations du prix de l'immobilier résidentiel neuf et ses liens avec : la charge foncière admissible, les coûts de construction et les autres composantes du prix global ». Actes du colloque de l'ADEF – Septembre 2008

15. Etude 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).

16. Etude Dexia – op. citée

17. « La crise impacte déjà les CCAS » – *La lettre du cadre territorial* 369 – 15 novembre 2008 ; Enquête UNCCAS/Gazette Santé-Social, présentée le 16 septembre 2009 - www.unccas.org/presse/dossiers/congres-2009-enquete.pdf

ment d'autres effets collatéraux de la crise, comme la hausse des matières premières, et on peut craindre que leurs capacités de négociation avec les gros acteurs privés ne se trouvent amoindries, alors même qu'elles recherchent des projets clés en main¹⁸ et que la crise a tendance paradoxalement à renforcer les entreprises les plus importantes en taille.

Enfin, la crise pèse sur les modalités de financement des collectivités locales. Certaines collectivités se sont engagées dans des montages financiers risqués, notamment en empruntant à taux variable. La ville de Saint-Etienne 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. Même si la situation n'est pas directement comparable, on peut noter qu'aux Etats-Unis, l'agence de notation Moody's a récemment, et pour la première fois, publié un avertissement sur le risque que représentent les collectivités¹⁹.

Des territoires seront spécialement touchés

Plusieurs collectivités se retrouvent ainsi en difficulté. 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'habitation²⁰. Le ralentissement significatif de la construction²¹ 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 manoeuvre des collectivités locales pour réaliser des investissements se réduisent, ainsi que leurs

dépenses possibles. Surtout, au-delà des tendances générales et des chiffres qu'on a donnés globalement, il y a de grandes disparités entre les collectivités et certaines sont plus touchées que d'autres. Le département de Seine-Saint-Denis est ainsi particulièrement fragilisé par la crise.

Dans ce contexte, les villes ne sont pas égales face à la crise, et certains territoires sont plus touchés que d'autres. En particulier, les territoires pauvres, comme les quartiers ou les banlieues défavorisées des grandes villes, sont très exposés aux conséquences de la crise. Ils cumulent en effet trois handicaps. D'une part, ils concentrent des populations pauvres, les plus exposées à la crise. D'autre part, comme on l'a vu, l'abondance de liquidités qui avait caractérisé la période d'avant la crise avait conduit de nombreux opérateurs à s'intéresser à ces territoires qui permettaient de gagner de nouveaux marchés et d'escompter des rentabilités plus élevées. Or, désormais, la crise a rendu les investisseurs particulièrement averses au risque et ceux-ci privilégient les marchés les plus profonds, les plus liquides et les plus transparents, et se concentrent désormais sur les zones « prime ». Enfin, ces territoires étaient largement dépendants des aides de l'Etat et des mécanismes de solidarité entre villes pauvres et riches. Or, la crise met à l'épreuve cette solidarité, d'autant que la fragilisation des finances locales empêche les communes de jouer le rôle de pompier, tandis que dans le même temps l'Etat se désengage de nombreux dispositifs, comme l'ANRU.

Il convient dès lors d'être particulièrement vigilant sur le devenir de ces quartiers. D'abord, en se dotant d'indicateurs et d'outils de pilotage pour pouvoir mesurer l'impact urbain de la crise et piloter les politiques de riposte, ensuite en favorisant une action coordonnée et ciblée de l'ensemble des acteurs qui interviennent sur ces territoires, et en recréant les conditions d'un retour des acteurs publics et privés.

Les manières de faire la ville évoluent en profondeur. La crise économique a conduit en premier lieu à une fragilisation des acteurs privés, qui ont été les premiers touchés par la crise et doivent réajuster leur stratégie. Mais 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 leur montée en puissance, qui avait caractérisé la période pré-crise, découlait pour une part du phénomène de financiarisation, mais résultait aussi de raisons structurelles qui persisteront après la crise. 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 paraissait être 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 ? Comment répondre aux enjeux urbains, et notamment en France, à la question des banlieues et à l'insuffisance du nombre de logements ? Il faut inventer de nouvelles manières de faire la ville, avec un double impératif : repenser le but, et repenser le chemin.

Moins de privé et moins de public, de nouveaux processus à imaginer

Le but, c'est en particulier de permettre une meilleure articulation entre les différents acteurs²², qui soit créatrice de valeur pour l'ensemble. Il convient alors de raisonner en bilan consolidé d'une opération urbaine, et de mettre en œuvre des stratégies de création de valeur pour l'ensemble des parties prenantes. A cet égard, l'exhortation toujours plus forte au « développement durable » doit être utilisée comme un levier pour penser l'aval dès l'amont. La question doit être posée aussi en termes de prise de risque : qui a les moyens financiers ? Qui a les moyens de prendre des risques ?

Mais il y a un autre enjeu, c'est le chemin. Car pour atteindre ce but, il faut se donner les moyens d'y parvenir. Il convient en particulier de favoriser les échanges entre opérationnels et chercheurs, entre secteur privé et secteur public, entre les métiers de l'aménagement et ceux de l'immobilier, entre les architectes et les financiers. Alors que de plus en plus de murs s'érigent dans le monde²³, il en va de la possibilité d'une ville. ■

Isabelle Baraud-Serfaty
Maître de conférences à Sciences Po.
Consultant en développement urbain

18. « La fin de l'âge d'or des grands projets immobiliers » – *Le Monde* – 28-4-2009

19. "Muni Bonds may face downgrade" – *The New-York Times* – April 8, 2009

20. Par exemple, les bases de taxe foncière et de taxe d'habitation progressent de manière plus soutenue en 2009 qu'en 2008, ce qui s'explique par la revalorisation forfaitaire des bases mais aussi par le fait que même si le nombre de construction neuves a vu sa croissance ralentir, il n'en reste pas moins qu'on était sur des niveaux élevés. Si on observe les surfaces déclarées commencées, il y a un décalage avant qu'elles ne

soient prises en compte dans les bases fiscales (le temps d'achèvement de ces constructions).

21. La baisse des surfaces déclarées commencées entre fin 2008 et fin 2007 est de près de 20%.

22. Notamment entre acteurs publics et privés, mais aussi entre les différents acteurs au sein de ces catégories

23. "La planète emmurée – Souveraineté poreuse, démocratie murée" – Wendy Brown – *La revue internationale des livres et des idées* – Juillet-août 2009