



ÉDITORIAL

FRÉDÉRIC GILLI *
JEAN-PIERRE SCHAEFER **

Le risque serait de voir dans le titre de ce dossier, le « financement de la ville », le préalable à un lamento sur le coût des villes. Les villes coûtent cher, en particulier les grandes, mais elles rapportent également plus. À l'échelle nationale, Paris est une ville dont le fonctionnement quotidien mobilise des fonds importants. Les seuls montants investis dans les transports en commun sont incomparables aux budgets des autres villes. Mais Paris génère en regard des masses financières elles aussi incomparables. Lorsque l'on s'essaie à une répartition géographique des lieux où se crée la richesse et de ceux où elle est dépensée en consommation ou via les revenus de transfert, il apparaît que la capitale n'est pas un Moloch, bien au contraire. Laurent Davezies montre que la valeur ajoutée contribue au final au revenu de nombreuses autres régions et nourrit la solidarité nationale via la redistribution sociale des richesses (impôts et cotisations sociales) : une ville coûte donc plus cher, mais produit aussi beaucoup plus cher même si la part des deux n'est jamais simple à faire.

Ce constat n'interdit pas, au contraire, de s'interroger sur le financement des villes. Les villes imposant une socialisation plus importante des dépenses, leur gestion sera plus lourde et leur coût final dépendra non seulement de leur taille, mais aussi, et surtout, de leur organisation. Il n'y a pas de villes trop grandes ou trop coûteuses, il n'y a que des villes mal gérées... S'interroger sur le financement et non sur le coût des villes, c'est donc mettre l'accent sur les principes d'organisation efficace d'une ville.

Historiquement, la part des coûts et avantages n'est jamais évidente à faire ainsi que le rappelle Denise Pumain. Places d'échanges, de rencontre, lieux de pouvoir autant que concentrations humaines,

*

** Responsable des Études économiques habitat, Caisse des Dépôts.



le succès des villes est garanti dans une économie tertiaire et industrielle. Les évolutions récentes de la géographie humaine mettent d'ailleurs les villes et l'organisation des systèmes de villes au cœur des dynamiques économiques et sociales. La compétitivité d'un territoire dépendra en grande partie de la capacité de ses villes à évoluer dans un contexte international et régional constamment changeant. Ces évolutions peuvent être des évolutions sectorielles. Il s'agit alors de parvenir à faire exister une ville sur un secteur innovant. Mais cela ne va pas sans une profonde transformation de la forme même des villes, ainsi que le rappellent Carl Gagné et Jacques Thisse. La baisse simultanée des coûts de transaction et des coûts de déplacements modifie la structure des coûts urbains et donc les choix de localisation des entreprises comme des ménages. Les métropoles deviennent polycentriques pour rester compétitives et mieux continuer à croître. S'intéressant en particulier aux transports urbains, Jean-Pierre Orfeuil pose d'ailleurs la question de la durabilité des modèles urbains évolutifs ainsi constitués. Le fonctionnement des villes, leur capacité à se moderniser et à investir est enfin indissociable d'une analyse de la possession du sol et du bâti. Patrice de Moncan accompagne donc ce double éclairage économique et historique sur le fonctionnement des villes d'une interrogation sur la possession du patrimoine urbain : la ville n'est pas un être abstrait, c'est une compilation de personnes et d'institutions insérées dans un bâti.

2

L'évolution d'une ville, sa croissance, son adaptation ou tout simplement son fonctionnement quotidien posent inévitablement la question des ressources, de leur mobilisation et de leur mise en jeu. « Qui paie la ville ? » se demande ainsi Yvon Rocaboy. Cette interrogation se décline de plusieurs façons : la première découle de l'application simple du principe de subsidiarité. La plupart des services étant des biens (publics) locaux le principe de base de la fiscalité veut asseoir la contribution sur l'espace couvert par le service en question. Mais les villes font parties de pays et de régions à la richesse desquels elles contribuent grandement. Alain Guengant analyse ainsi selon quelles modalités doit s'effectuer le partage entre la part des coûts de fonctionnement qui reviennent à la communauté nationale et la part restant à la charge de la ville. Indirectement, la question de la décentralisation est ainsi abordée. Elle l'est plus directement encore par Sophie Coutor. La décentralisation esquisse en effet un nouvel agencement administratif centré idéalement sur l'État, les régions et les communautés de communes. Dans le cadre de la fiscalité locale actuel, ces dernières sont un véritable souci. Déterminer les frontières urbaines est un problème bien connu des statisticiens qui hésitent entre les critères reposant sur le bâti, sur les densités de population, le nombre d'habitants ou le type et le lieu de leur emploi. C'est aussi un problème fiscal : à quelle échelle définir les intercommunalités,



quelles bases fiscales mettre en commun... On imagine assez bien que des communes transférant les ressources de la Taxe professionnelle à la communauté d'agglomération, mais conservant le bénéfice exclusif de la Taxe d'habitation risquent de geler le foncier à destination des entreprises pour ne plus mettre que des logements... Cet équilibre sous-optimal est un classique de théorie des jeux. Il n'est qu'un cas parmi d'autres d'adéquation entre une base fiscale et la destination des recettes. Vincent Renard revient plus longuement sur les effets économiques indirects de taxes ou exemptions fiscales, en jetant un regard particulier sur la Taxe foncière. Les mêmes griefs pourraient être émis en l'encontre d'une Taxe d'habitation, figée dans le temps, qui pèse lourdement sur des types d'habitat s'étant, depuis, fortement détériorés. Une réforme renforcerait sans doute l'équité sociale. On imagine toutefois difficilement l'ensemble des communes « perdantes » accepter cela sans rechigner, alors que le statut-quo est acquis depuis vingt ans. La question de « qui paie » n'est donc pas uniquement une question de base fiscale locale ou non. Selon les impôts concernés, les contribuables seront différemment affectés. Surtout, les impôts ne sont pas le seul mode de financement. D'une part, les communes élaborent des stratégies de financement très diverses, ainsi que le rappelle Dominique Hoorens, même si 94 % des investissements locaux sont faits par autofinancement. D'autre part, le financement ne doit pas nécessairement reposer sur les contribuables, qui ne sont pas systématiquement les bénéficiaires. Thierry Vilmin revient ainsi sur le financement des aménagements urbains en pesant les avantages et inconvénients des différents types de ressources, celles basées sur les contribuables et celles basées sur les bénéficiaires. La contraction des budgets publics ouvre ainsi sur une alternative relativement claire : arrêter les investissements urbains ou diversifier les modes de financement via les multiples modalités existantes de Partenariats public-privé. L'analyse très éclairante de Patrick Vandevoorde précise les termes, enjeux et utilité de ces fameux PPP, tout en précisant qu'ils ne sont pas une solution miracle à tous les problèmes de financement public.

Les nouvelles modalités d'investissement ont des conséquences immédiates sur la gestion des masses financières en jeu et sur les durées d'amortissement. Elles ont nécessairement des traductions dans la gestion des infrastructures urbaines que sont le logement, l'eau, le transport ou l'énergie... Claude Martinand analyse ainsi la question des services essentiels dans les villes contemporaines. Cela suppose de croiser un regard économique et une approche juridique. En filigrane, la question est celle des usages et du droit dans les villes. Si l'on se concentre plus particulièrement sur les villes occidentales, l'opposabilité du droit d'accès à un service essentiel est intimement liée à la question



du logement. Cette problématique est centrale dans les villes où, comme le remarque Jean-Claude Driant, les « politiques » du logement se heurtent régulièrement aux logiques des « marchés » du logement. Cela inclut la question de l'opposabilité du droit au logement (qui pose à long terme la question du financement des investissements, et à court terme la question du droit de propriété et donc du fonctionnement du marché...), mais recouvre également la mixité et l'accessibilité des logements. Jean-Pierre Schaefer et Claude Taffin approfondissent ces derniers aspects en se focalisant sur l'économie du logement locatif social. C'est, en effet, tout un pan du logement, qui fonctionne avec des logiques et des problèmes de financement spécifiques car socialisés (via les aides à la pierre, les aides à la personne et l'ensemble des aides de circuit). Ils reviennent ainsi en détail sur le rôle structurant du logement social dans les « marchés » du logement mais aussi sur l'occupation effective du parc et ses effets différenciés selon les quartiers. Les différences qui existent entre les habitants des logements sociaux situés dans les quartiers aisés ou dans les cités n'est toutefois rien en comparaison de ce qui existe dans le secteur privé. Cette ville de l'entre-soi en développement, sur laquelle de nombreux auteurs ont récemment écrit pose un évident problème de péréquation fiscale. La seule politique de la ville, sur laquelle reviennent Yazid Sabeg et Hélène Xuan sous l'angle de la mixité, ne parvient pas à rééquilibrer les potentiels fiscaux locaux pour leur faire rencontrer les besoins d'investissements. Incidemment, cette ville de l'entre-soi pose de manière accrue la question de la sécurité : celle-ci devient un marché à part entière qui occupe une part croissante des budgets locaux. C'est à l'analyse de ce secteur que se consacrent Tanguy Le Goff et Jacques de Maillard.

Dans les pays occidentaux, le financement des services essentiels s'inscrit dans la problématique de l'adaptation et l'amélioration de systèmes existants. L'ampleur et la nature des problèmes sont toutes autres dans le cas des pays en développement. Les logiques de financement, se posent aussi de manière différente. La transition urbaine, sur laquelle Jean-Fabien Steck revient en détail, se traduit par l'apparition rapide et massive de nouveaux besoins. Les problèmes se posent dans des termes nouveaux et étant plus urgents que lors de la transition urbaine des actuels pays développés, de nouveaux outils sont aussi apparus, adaptés aux conditions locales qui les font émerger, et sur lesquels reviennent Pierre-Noël Giraud, Benoît Lefèvre, Augustin Marion et Joël Ruet. Dans ce paysage à géométrie de plus en plus variable, où les circuits de financement peuvent être très différents depuis l'appel de fonds aux fonds publics locaux en passant par l'économie mixte, une constance demeure toutefois ainsi que le souligne Thierry Paulais : la décentralisation et la responsabilisation croissante des acteurs locaux.