

La ville du marché

Une ville coûte cher. Combien ? Personne n'est capable de bien répondre à la question car les budgets qui concourent à son financement sont multiples, surtout en France où il n'est pas rare de voir trois ou quatre financeurs pour aménager la moindre piste cyclable. Entre la commune, les multiples instances intercommunales, les régions et départements, l'État et ses différents ministères, les programmes européens, il n'existe aucune possibilité de regroupement comptable. La question n'intéresse d'ailleurs personne, elle est même un peu déplacée; et puis cela dépend de tellement de facteurs, à commencer par la détermination de la liste des services et aménités qu'il faudrait prévoir dans une ville digne de ce nom ! Fixons quand même un ordre de grandeur : l'ensemble des coûts d'urbanisation (hors aménagement et viabilisation de la desserte du terrain à bâtir) représentent environ la moitié du coût de la seule construction des logements. Cet ordre de grandeur se retrouve dans les études des années 1960 et 70, à l'époque où l'État, quasi unique maître d'ouvrage de l'urbanisation nouvelle, s'inquiétait des coûts qu'il assumait. Il n'y a pas de raisons pour qu'ils aient fondamentalement changé depuis.

Qui va payer ? Les flux de financement sont apparemment innombrables. Mais à y regarder de plus près, les sources premières de ces financements sont extraordinairement réduites. Il y en a quatre : le contribuable, le propriétaire en place, le nouveau constructeur, le consommateur. Déterminer lequel des quatre doit payer, est un enjeu politique lourd de conséquences, même s'il n'est jamais posé aussi clairement.

Les contribuables

La solution traditionnelle, la plus simple et encore de loin la plus courante, au moins dans les pays européens, consiste à considérer que la ville est le bien commun de ses habitants et que c'est à eux tous de la payer, au pro rata de leurs capacités contributives. La collectivité (locale) prend donc à sa charge la réalisation des équipements urbains et la répartition de leurs coûts est la même que pour l'ensemble des charges budgétaires. Dans notre pays, cependant, un tel système trouve vite sa limite du fait de la très petite taille des communes. Autant il est possible à une grande ville allemande dont l'ensemble du territoire dépend d'une seule autorité locale, de supporter ses coûts d'urbanisation, autant il est impossible à une commune française de supporter toute seule les coûts d'une phase d'urbanisation rapide pendant que les communes voisines de la même agglomération demeurent à l'abri.

Une part importante des coûts publics de l'urbanisation doit donc être reportée sur des collectivités ayant des assiettes de contribution plus larges. Le contribuable départemental, régional ou national vient au secours du contribuable communal. Des lois successives ont été adoptées pour monter des systèmes de péréquations et de subventions des collectivités publiques les unes par les autres. Les textes n'ont fait que se compliquer au cours du temps, par corrections et "améliorations" successives, au risque d'aboutir parfois, à force de sophistication, à des situations opaques dans lesquelles on ne sait plus très bien qui est responsable de l'engagement de quelle dépense, ni qui la paie et pourquoi. Les communes finissent parfois par se trouver dans des situations où il n'est plus possible de définir rationnellement l'ordre de priorité des équipements à réaliser, l'équipement prioritaire n'étant plus que celui pour lequel un maximum de financements d'autres collectivités peut être rassemblé. Un bon maire n'est plus forcément celui qui sait réaliser de bons arbitrages

entre des objectifs concurrents, à l'intérieur d'une certaine enveloppe de moyens, mais c'est un maire qui parvient à attirer les subventions, quelle qu'en soit l'utilisation.

La petite taille des communes françaises qui disposent du pouvoir d'urbanisme constitue donc un obstacle à une imputation plus large des coûts d'urbanisation sur les contribuables locaux, comme cela se fait beaucoup plus facilement dans les pays où existe une autorité politique à la tête de chaque entité urbaine.

Les propriétaires.

Une seconde logique, tout aussi ancienne, vient comme une correction de la précédente. Elle repose sur l'idée que la ville est peut-être le bien commun de ses habitants, mais que ce sont singulièrement les propriétaires qui bénéficient de plus de valeurs lorsque la ville s'améliore. Au nom de l'équité, il s'agit donc de mettre les équipements publics à la charge des propriétaires des terrains qu'ils desservent et qu'ils valorisent. C'est déjà le vieux principe datant de l'ancien régime qui veut que les rues soient pavées et entretenues par les riverains. Le même principe se retrouve dans la fameuse loi napoléonienne dite "de l'assèchement des marais" qui a été perfectionnée au cours du XIXe siècle et conservée dans les pays de tradition germanique, mais aussi dans de nombreux pays américains (du Nord et du Sud) sous des appellations diverses (*valorizacion* en Colombie, *special assessment* aux États-Unis). Dans l'hexagone, elle ne subsiste plus aujourd'hui qu'à l'état de traces dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de Moselle sous le nom de "taxe de riveraineté" issue de l'empire allemand. En France, on imaginait mal de mettre, comme en Suisse, le coût d'une infrastructure à la charge de tous les propriétaires des terrains potentiellement desservis alors même qu'ils n'ont pas l'intention de construire. Les quelques tentatives législatives récentes qui allaient dans ce sens (comme la taxe d'urbanisation de 1967) ont avortées. L'avenir dira si la nouvelle tentative de la loi SRT réussira mieux.

Une méthode moins brutale a été envisagée à plusieurs reprises pour arriver au même résultat : la taxation des plus-values foncières réalisées par les propriétaires lors de la vente des terrains équipés et l'affectation de cette taxe au financement des équipements qui ont augmenté la valeur des terrains. Mais on se heurte rapidement aux effets pervers de la méthode (le gel des terrains qu'on voulait justement urbaniser) et à l'absence de relations très évidentes entre les programmes d'équipements et les plus-values. L'Angleterre travailliste qui avait été le plus loin dans cette voie avec les "*planning gains*" y a renoncé et, en France, l'imposition des plus-values n'a jamais été liée au financement des équipements autrement que dans quelques discours parlementaires.

La mise à contribution des seuls propriétaires desservis par l'équipement à financer se révélant politiquement périlleuse, une autre méthode est la mise à contribution annuelle de l'ensemble des propriétaires à raison de la valeur de leur terrain. L'idée est d'assimiler la ville à une vaste copropriété : de même que le propriétaire d'un appartement paie l'installation de l'ascenseur ou son amortissement, les propriétaires d'immeubles urbains doivent payer pour la maintenance de la ville. Le raisonnement est assez logique pour le financement de l'entretien des équipements. Mais il ne tient pas pour la création de nouveaux équipements qui bénéficieront à tel secteur et non aux autres, donc à quelques propriétaires seulement. L'imposition générale des seuls propriétaires est alors peu justifiée. En France l'imposition annuelle des propriétaires reste modeste en comparaison à celle que l'on observe dans des pays comme les États-Unis où la "property tax" peut atteindre jusqu'à 3% de la valeur vénale des biens immeubles.

Les constructeurs

Une troisième logique a donc été mise à l'honneur dans les dernières décennies, celle de "faire payer les promoteurs". Elle a pour elle un certain bon sens puisqu'en construisant de nouveaux immeubles, on crée de nouveaux besoins d'équipements. Et depuis les années 1950, la problématique dominante, en France, a été de rechercher les moyens de mettre à la charge des constructeurs la réalisation des équipements publics. Différentes formules ont été successivement imaginées, amendées, perfectionnées, pour financer les nouveaux équipements d'un secteur en cours d'urbanisation en taxant les nouvelles constructions qui s'y réalisent ou en faisant "participer" les promoteurs à la réalisation des travaux.

Seul problème, aucun promoteur ne supporte jamais un coût. Il le transmet. Même si c'est le promoteur qui fait le chèque, ce n'est pas lui qui supporte la charge du financement. Cette charge sera reportée soit vers l'amont sur le propriétaire foncier initial (en venant en déduction du prix maximum que le promoteur acceptera de payer pour l'acquisition du terrain), soit vers l'aval sur l'acquéreur final (en provoquant un surcoût pour les accédants à la propriété ou pour les futurs locataires). Le sens du report dépendra de la manière dont s'appliquera la participation. Si ces participations, qu'elles qu'en soit la nature, varient fortement d'un secteur à l'autre de l'agglomération, il en résultera une diminution relative de la valeur des terrains à forte imposition que les constructeurs ne pourront payer aussi cher les autres. Le coût des équipements se trouvera alors financé par une amputation de la plus value de situation dont aurait sinon bénéficié le propriétaire initial.

En pratique, la mise à la charge des constructeurs du financement des équipements respecte cependant rarement une "vérité des coûts" de l'aménagement qui est d'ailleurs tout à fait impossible à atteindre en dépit des textes juridiques qui le supposent. Il n'est pas rare que les communes décident de taxer tous les constructeurs de manière à peu près identique, seul variant l'emballage juridique de ce "ticket d'entrée" exigé par le maire. Les PAE ou les participations de ZAC deviennent alors des sortes de super TLE dont la charge se reporte sur les futurs acquéreurs. Le plus souvent, en faisant "payer les promoteurs" on alourdit simplement la facture des nouveaux arrivants, avec tous les effets antiéconomiques et antisociaux qui peuvent résulter d'un tel surenchérissement du coût de la construction.

... ou les usagers ?

Mais c'est de plus en plus vers un quatrième payeur potentiel que se tourne aujourd'hui la pensée dominante : le consommateur. Selon le principe de l'utilisateur payeur, ce n'est plus à l'ensemble des contribuables à payer l'ensemble des services urbains, c'est à chacun de déterminer les services qui l'intéressent et de se les payer. Pourquoi le contribuable illettré paierait-il pour la bibliothèque municipale ? Pour faire régner la justice consumériste, il s'agit de rendre payant l'accès à un nombre croissant d'équipements dont l'usage était traditionnellement gratuit ou, ce qui revient au même, à faire remplir par une entreprise (publique ou privée) la fonction jusque là remplie par la collectivité publique.

En rupture avec les trois hypothèses précédentes, la question du financement des équipements disparaît alors en tant que telle. Par exemple, il n'y a plus à chercher le financement d'une piscine ou d'une école si la fonction de la piscine municipale est tenue par un quelconque club de remise en forme et que l'enseignement est assuré par une entreprise commerciale qui investit pour son installation dont l'amortissement sera assuré plus tard, si tout se passe bien, grâce à la fréquentation d'une clientèle payante. Cette marchandisation généralisée n'est pas nécessairement antisociale : on peut imaginer que la redistribution des revenus a été réalisée en amont. Mais elle modifie considérablement la production urbaine car ce n'est pas la même ville ni les mêmes équipements qui sortiront des décisions d'une instance politique municipale et des choix additionnés des

consommateurs. Ainsi, il n'y aura sans doute plus de piscine pour les enfants des écoles, mais il y aura des squashes.

De proche en proche, la ville elle-même devient un "produit" conçu pour répondre à une demande solvable. Lorsqu'on achète un logement on n'achète pas seulement un assemblage de parpaings. On achète une localisation, un voisinage. Par le jeu du marché, la ségrégation spatiale se charge de sélectionner les voisins de l'acheteur. Mais tant que la ville est ouverte, mélangée, cette ségrégation n'est pas assurée. On n'est jamais à l'abri d'une viré des jeunes des "quartiers" voisins. Pour mieux garantir ses clients, le promoteur peut donc produire, avec le logement, tout son environnement sécurisé. Le principe en a été appliqué depuis longtemps aux États Unis avec les "gatted communities". Certains lotissements français commencent à s'inspirer de ce modèle. Il demeure cependant une différence fondamentale. Le lotissement de haute sécurité à l'européenne continue à relever d'une commune, à y payer des impôts : les copropriétaires du quartier sécurisé peuvent certes se payer des gardiens armés, mais ils ne peuvent pas, comme aux États Unis, créer leur propre collectivité locale et leur propre fiscalité.

Il ne faut donc pas trop fantasmer. Nous avons encore une certaine marge. Et puis le lotissement de 200 villas entouré de grillages de 2m50, avec un gardien et son berger allemand à l'entrée, est-il si fondamentalement différent de la résidence de 200 appartements avec ses digicodes, et son parking à carte magnétique patrouillé par le même gardien accompagné du même chien.

mars 2000