



Des villes en crise aux villes durables, sommes-nous condamnés à échouer ?

Guillaume Josse

Géographe-urbaniste, Groupe Huit

Novembre 2020

ABSTRACT

Alors que plus de la moitié de l'humanité vit aujourd'hui en ville, une partie importante de ces urbains n'a toujours pas accès aux services de base et vit dans un environnement dégradé. Ces villes sont en crise et cette crise semble installée, durable, voire acceptée.

Nous appellerons « villes en crise » toutes ces villes qui ne sont pas en mesure aujourd'hui de fournir des services de qualité à leur population, y compris les services les plus essentiels. Il nous semble que c'est une terminologie plus juste que « villes du sud », « villes en développement », « villes pauvres », etc. Aucun terme n'est totalement satisfaisant mais villes en crise nous semble être le plus adéquat, puisque c'est bien cette crise qui les caractérise, une crise profonde, à la fois sociale, économique, environnementale et financière. Ces villes ne sont pas l'apanage du « sud » ; il en existe en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie, dans les Caraïbes et en Amérique latine, mais aussi en Europe et en Amérique du Nord. Toutefois, intéressé par l'aide au développement, cet article ne prendra en compte que les villes en crise qui en bénéficient.

Ces villes reçoivent la majorité des financements d'aide au développement, notamment par le biais des bailleurs de fonds et des institutions internationales, soit directement pour des projets urbains, soit pour des projets sectoriels en milieu urbain (eau, énergie, transport...). Or, malgré ces financements, beaucoup d'entre elles ne sont pas sur une trajectoire positive de développement, mais semblent plutôt s'enfoncer durablement dans la crise.

Est-ce à dire que les projets mis en œuvre sont mauvais ? Que l'expertise manque ? Que les secteurs concernés ne sont pas les bons ? Non, il apparaît plutôt que ces villes ont un système de mutualisation en panne, incapable de générer des recettes courantes, donc incapable de générer les moyens nécessaires au fonctionnement de l'administration municipale et à la maintenance de leur patrimoine. C'est un cercle vicieux car les financements extérieurs ne prennent en charge que l'investissement. L'amélioration de leurs ressources propres, de leur gestion, de leur capacité de maintenance, autrement dit de leur système de mutualisation, est de leur responsabilité. Mais sans moyen de fonctionnement, comment initier une amélioration pérenne de la gestion de ces villes ?

La ville, un modèle hégémonique

La ville n'est pas un modèle occidental. « L'invention » de la ville s'est produite en Mésopotamie il y a plus de 5000 ans. Depuis, l'expansion du modèle urbain est continue et il est aujourd'hui unique et hégémonique. En effet, plus de la moitié de la population mondiale vit aujourd'hui en ville et dans une génération, la stabilisation se fera probablement autour de 80%. Malgré des contextes géographiques, politiques et économiques très différents, il est remarquable de constater la permanence du modèle. À bien y regarder, les villes sont les mêmes, partout, tout le temps.

La densité, clef du modèle urbain

Qu'est-ce qu'une ville ? On pourrait proposer la définition suivante : une multitude de gens installés de manière permanente sur un territoire restreint. La ville est donc une manière d'habiter un territoire, de faire société sur un espace délimité.

Ce qui caractérise le modèle urbain, ce n'est pas la ville comme mode d'aménagement physique (routes, murailles, habitat...) puisque ces éléments physiques existaient bien avant, mais la densité permanente. S'installer en ville, c'est habiter un espace dont la densité est 100 ou 1000 fois supérieure à la densité rurale. Le saut quantitatif est majeur. Au cours de l'histoire, la grande tendance a été une augmentation du nombre de villes et de leur population, mais pas de la densité. Certaines villes anciennes étaient tout aussi denses que nos villes actuelles, voire beaucoup plus.

Cette densité entraîne des effets structurants, profonds, comme lorsque l'on comprime un gaz, il chauffe et ses atomes s'excitent. La densité génère des frottements, des relations, des échanges, une proximité, parfois des tensions. Elle oblige donc à gérer la « compression » de cette foule, à organiser la manière dont elle habite le territoire. Il faut protéger, aménager, défendre, bâtir, approvisionner, commercer. Il faut aussi organiser, réguler, arbitrer... en bref, il faut administrer.

La ville, système de mutualisation

La densité oblige à une mise en commun, une mutualisation¹. Ceci s'explique par le fait que l'espace disponible par ménage est trop faible pour pouvoir tout y implanter. Par ailleurs, la présence permanente d'une population

¹ Nous entendons « mutualisation » comme le fait de répartir une charge ou une ressource parmi les membres d'un groupe. Ce terme n'a ici aucune acception politique ou morale. La mutualisation est le fait de capter une partie de la richesse locale, de transformer cette richesse en outils et de fournir les services nécessaires au fonctionnement de la ville. Nous ne nous intéresserons pas au fait de savoir si ce système est centralisé ou non, s'il est démocratique ou pas, public ou privé... seule la capacité du système à fonctionner nous intéresse.

nombreuse génère des volumes gigantesques en matière d'intrants (alimentation, minerais, énergie, eau...) et d'extrants (eaux usées, déchets...). Les citoyens doivent partager. Ce système de mutualisation concerne des éléments de natures très diverses : l'espace public (routes, parcs...), les réseaux (eau, assainissement, énergie...), l'approvisionnement, la sécurité, les équipements... La mutualisation n'est pas nécessairement publique, la plupart des services mutualisés étant privés, tels que les commerces par exemple. Toutes les formes de mise en commun et de partage s'entremêlent en ville.

Le nécessaire partage des services et des ressources a comme corollaire logique qu'une institution² doit pouvoir fournir ces services et ces ressources et les faire fonctionner, les administrer. Ainsi, urbanisation et administration constituent les deux faces d'une même pièce, la ville.

Plus la population augmente, plus ce système devient complexe et requiert régulation et contrôle. Par exemple, la gestion d'une ville d'un million d'habitants nécessite davantage de moyens que la gestion de dix villes de cent mille habitants. Ceci s'explique par le fait qu'au fur et à mesure que la ville grossit, de nouveaux besoins apparaissent : aéroport, usine de traitement des déchets, système de transport collectif, université... en témoigne d'ailleurs le fait que les villes croissent plus vite en superficie qu'en population³. Prenons l'exemple des transports intra-urbains. Une ville de quelques milliers d'habitants n'a pas nécessairement besoin d'un réseau de transport en commun, tout peut s'y faire à pied ou en véhicule privé. À quelques dizaines de milliers d'habitants apparaît le besoin d'un réseau de transport en commun, et le bus peut suffire. À quelques centaines de milliers d'habitants, des systèmes plus lourds deviennent indispensables : sites propres, métro légers, voies rapides, périphériques... À quelques millions d'habitants, il faut construire des systèmes ferrés lourds (de type RER ou trains de banlieue), développer un réseau de voiries structurantes qui irrigue l'ensemble de l'agglomération, aménager des interconnexions, optimiser la multi-modalité... sachant qu'à chaque seuil supplémentaire il faut garder le système du niveau inférieur (car les besoins persistent pour ces déplacements) et construire les systèmes de niveau supérieur. Au regard de la plupart des infrastructures et équipements, il n'y a pas d'économie d'échelle évidente à attendre de la croissance démographique et spatiale d'une ville. Toutefois, c'est parce que cette croissance génère une activité plus importante, donc plus de recettes (fiscalité, taxes) que ces coûts additionnels peuvent être financés.

La ville est un système par nature instable et inefficace. Le simple fait de mutualiser des services oblige à définir des règles d'utilisation, donc exige un ou des pouvoir(s) à qui chaque citoyen délègue la satisfaction de ses besoins.

² Cette « institution » est en réalité plurielle. Privées ou publiques, de multiples institutions fournissent des services en ville (municipalité, état, syndicats, entreprises...). Nous utiliserons donc « institution » comme un terme générique qui désigne uniquement une entité morale.

³ Les villes croissent en moyenne 1,5 fois plus vite en superficie qu'en population.

Ainsi la ville est à la fois un mode d'occupation de l'espace et un système de mutualisation géré par des institutions et générant des services aux citoyens.

Les conditions de la mutualisation

Compte tenu de la densité et du nombre de personnes habitant la ville, il n'est pas possible de gérer les relations entre individus sans passer par des formes abstraites de représentation. Si je dirige une ville, je ne peux en connaître tous ses habitants. Je vais donc être obligé de construire une représentation abstraite, symbolique, afin de rendre cette réalité appréhendable. D'où les recensements par exemple, ou encore la cartographie, représentation abstraite d'un grand territoire.

La gestion d'une ville n'est ainsi rendue possible que par l'utilisation d'outils puissants d'intermédiation avec les habitants. Le citoyen est un bâton sur une tablette d'argile, une adresse postale ou un numéro fiscal, ... autant de moyens efficaces de gérer ses relations avec l'administration et ses voisins.

À l'interface de la population et du territoire, se situe le cadastre.⁴ Il constitue la clef de voûte de l'ensemble du système : c'est en effet le cadastre qui permet d'attribuer des sols, de gérer les propriétés, de recenser, de réguler les droits à construire, de réguler le marché... Il est l'outil qui permet de relier le citoyen et l'espace qu'il occupe. Il combine la représentation abstraite de la population (capacité à dénombrer) et la représentation abstraite de l'espace (cartes). Dès lors rien d'étonnant que, là encore, toutes les « grandes » villes de l'histoire aient toutes disposé d'un cadastre, en tant que système de représentation de l'occupation du sol : Dunghu (Sumer), Carthage, Xianyang, Petra, Athènes, Rome, Xanadu, Benin City, Tenochtitlan, Chichén-Itzà... C'est un outil qui n'a quasiment pas évolué depuis sa création : l'espace de la ville est divisé en unités (parcelles), qui sont recensées, codifiées, auxquelles sont attribuées des règles et qui sont reliées à des individus (propriété, droit d'usage). C'est un puissant outil d'administration.

Ainsi, deux grands types de services mutualisés apparaissent avec les villes : les services dont l'objet est de satisfaire les besoins de la population (eau, routes, transport, commerces...) et les services qui permettent d'organiser l'occupation de l'espace (cadastre, recensement, état-civil...).

Bien entendu, ces services nécessitent des moyens pour fonctionner. Le principe est le suivant : le citoyen contribue un peu et a accès à un service dont la valeur est infiniment supérieure à sa contribution. C'est là le génie de la mutualisation, son incroyable puissance, et cela quelle que soit la

⁴ Pour simplifier, nous appelons cadastre tout système de cartographie et de gestion du foncier urbain.

forme de la contribution, qu'elle s'effectue en nature, en biens, en argent... Sans cela, pas d'armée, d'hôpital, d'aéroport ou de grand boulevard...

Les conditions de la mutualisation sont assez simples à identifier, ce qui ne veut pas dire que leur mise en œuvre l'est. Il faut des institutions qui décident (pouvoir), des outils (écriture, cartes, lois, cadastres...) et des moyens (taxes et contributions). Enlevez un de ces éléments et le système de mutualisation s'effondre. Ces trois éléments forment l'administration, c'est-à-dire l'entité dont la fonction est de gérer tout ou partie du système de mutualisation.

Se donner les moyens de ses ambitions

L'histoire, ancienne ou récente, nous oblige à constater et à accepter l'absence de corrélation entre le modèle politique et la qualité de l'administration d'une ville. Ainsi, s'il existe une infinité de modèles politiques propres à régir le contrat social entre les individus, il n'existe pas une infinité de moyens d'administrer une ville. La gestion d'une ville fait appel à des ressorts et modalités assez constants dans le temps et dans l'espace.

La qualité d'une ville, c'est-à-dire sa capacité à répondre aux besoins et aux intérêts de sa population, à un instant donné, dépend de l'efficacité de son système de mutualisation, donc de son administration⁵. Pour le dire simplement : une ville qui fonctionne est une ville dont les institutions qui la gèrent ont les moyens de leurs ambitions.

La nature de l'ambition a beaucoup évolué au fil du temps. La doxa urbaine actuelle est la durabilité, structurée autour du triptyque social / économie / environnement. Elle implique un très haut niveau de services, donc, un très haut niveau de mutualisation et, par conséquent, un très haut niveau de contribution par les habitants et les entreprises. Sachant que la mutualisation devrait s'exercer au-delà de chaque ville prise séparément, en matière de changement climatique notamment, puisque cette question est aujourd'hui mondiale.

Dès lors, il est logique de penser que les villes actuelles ne peuvent être durables que si elles disposent d'un système de mutualisation efficace. Elles doivent donc avoir la capacité de transformer une partie de la richesse privée individuelle en services collectifs, principalement par le biais des impôts. Les services qu'elle est supposée fournir à la population sont nombreux et exigent d'importants moyens : eau, assainissement, transports, éducation, santé, sécurité, gestion des risques...

⁵ Il existe de multiples formes d'administrations dans une ville, publiques ou privées. Nous utiliserons le terme « administration » au singulier par commodité, considérant qu'il englobe tous les types d'administrations.

Pas de moyens, pas d'ambition ?

Or, aujourd'hui, et c'est un fait nouveau par son ampleur, une large partie des villes du monde n'a pas les moyens de ses ambitions.

Pourtant, leurs institutions ne manquent pas d'ambitions et elles prennent des décisions. Elles planifient, elles régulent, elles produisent des règles. Le système de mutualisation existe, mais puisque leurs moyens sont dérisoires, il reste théorique, virtuel.

Aujourd'hui, la question des moyens peut se réduire à celle du budget. Citons quelques chiffres : le budget de la ville de Ouagadougou (2,5 millions d'habitants) est de 80 MEUR environ, soit une trentaine d'euros par an et par habitant, ce qui correspond au budget d'une ville de 30 000 habitants en France. Celui d'Antananarivo est de moins de 10 euros par an et par habitant. Kisumu (Kenya) atteint une centaine d'euros, Ulaanbaatar (Mongolie), moins de 200. À titre de comparaison, rappelons que le budget de la ville de Paris est de plus de 7 milliards d'euros (environ 3 500 euros / hab / an), celui Vancouver de 2500/hab/an, Dubai près de 4500/hab/an. L'écart est gigantesque, alors même que les coûts des infrastructures et d'entretien sont assez proches.

Ce manque de moyens a des origines multiples que nous n'analyserons pas ici. Constatons uniquement qu'à ambition égale (il n'y a aucune raison pour qu'elle ne le soit pas), les autorités locales urbaines des villes en crise ne disposent pas de moyens équivalents à ceux dont disposent les villes plus riches, loin s'en faut.

Or, tout le monde le sait et le constate, sans moyens, il n'est pas possible d'instaurer un système de mutualisation, et donc d'offrir des services dignes de ce nom, ce qui signifie que des milliers de villes n'ont tout simplement pas les moyens d'être des villes, puisque leur système de mutualisation est en panne. Tout y est défaillant : entretien du patrimoine, maintenance des infrastructures, fourniture des services essentiels, gestion de l'état-civil... la liste de ce que ces villes ne font pas est longue.

Pourtant, les financements existent, notamment ceux en provenance des bailleurs de fonds et des institutions internationales. Ils sont importants, et souvent ciblés sur des besoins réels, et notamment les services essentiels, tels que l'eau, la santé, l'éducation, l'énergie, les routes, l'assainissement...

Or, malgré le versement de ces financements depuis plus de trente ans, il semble bien que ces villes ne soient pas plus durables qu'avant et qu'elles ne fonctionnent pas mieux.

Ce constat est d'autant plus étonnant que certains services se sont, eux, développés de manière rapide et très efficace. La téléphonie mobile en est un exemple frappant. En une dizaine d'années, des opérateurs de téléphonie ont financé, installé et géré des réseaux efficaces et comparables à ceux des pays les plus riches. Leur système de mutualisation est bien rôdé : une

autorité (en l'occurrence l'opérateur) met en place des moyens (une administration et des outils) pour collecter des revenus auprès des clients, qu'elle transforme ensuite en service mutualisé. Ces opérateurs réalisent ainsi, pour leur secteur, ce que les villes sont censées faire pour les leurs. C'est une mutualisation privée certes, mais une mutualisation tout de même.

Il est alors légitime de se demander pourquoi une population qui a accès à un réseau 4G performant ne dispose pas d'assainissement, de ramassage des ordures ou d'eau potable. Prolifération des quartiers précaires, vulnérabilité aux risques naturels, alarmante proportion d'habitants qui n'a pas accès aux services de base, tout ceci témoigne du fait que les financements au bénéfice des villes en crise n'ont pas permis d'en améliorer sensiblement la situation. Il est vrai que le défi de l'urbanisation est immense, la population de ces villes doublant tous les quinze ou vingt ans et de nouveaux besoins s'ajoutant au rattrapage nécessaire en matière de fourniture de services à la population existante .

Depuis l'explosion urbaine des années 1980, qui peut dire que leur situation s'est améliorée ?

L'investissement seul est inutile

Il est nécessaire ici de s'intéresser au mode de financement des grands bailleurs⁶, puisqu'ils ne couvrent que des dépenses d'investissement⁷. C'est un point absolument crucial car ces investissements ne financent pas le système de mutualisation. Ils permettent d'accroître le patrimoine de la ville, mais ne donnent pas de moyens supplémentaires à la ville pour gérer et faire fonctionner le patrimoine existant.

Rappelons-le, la capacité d'investir résulte de la capacité à générer des recettes régulières pour rembourser un crédit, et ainsi de disposer d'un financement immédiat. Ceci est valable pour une ville comme pour une entreprise ou un ménage. Or ces recettes régulières sont rendues possibles par le système de mutualisation. Ce sont bien les rentrées d'argent régulières qui paient la dette. On ne prête qu'à ceux qui sont en capacité de payer leurs traites, c'est logique et universel. Dans le cas d'une ville, seul un solide budget de fonctionnement permet de générer des capacités d'investissement.

Preuve en est que ces villes en crise n'ont pas accès au crédit. Aucune banque privée n'accepterait aujourd'hui de prêter à une de ces villes, le risque de ne pas être remboursé étant bien trop élevé. Seuls les bailleurs de

⁶ Banques de développement nationales, régionales ou internationales, agences internationales.

⁷ Nous entendons ici par « investissement », toute dépense qui vise à accroître le patrimoine d'une institution. Dans le cas d'une ville, il s'agit d'un nouveau bâtiment, d'une extension de réseau, de la modernisation d'une salle communale, d'une route... Le « fonctionnement » comprend toutes les dépenses qui reviennent régulièrement, à minima chaque année : salaires, éclairage public, entretien régulier, nettoyage... ces dépenses n'ont pas d'incidence sur le patrimoine. Elles sont indispensables pour le faire fonctionner et en maintenir les fonctions et la valeur.

fonds prêtent à ces villes, directement ou par l'intermédiaire des États. C'est un endettement hors marché, dont l'enjeu est d'ailleurs moins le remboursement que la capacité à financer des investissements.

Si l'investissement est bien généré par le fonctionnement, en revanche, l'inverse n'est pas vrai. Les dépenses d'investissement ne génèrent pas de recettes de fonctionnement. Au contraire, tout investissement génère des coûts de fonctionnement, que ce même investissement ne couvre pas. Seuls les services marchands peuvent, sous certaines conditions, couvrir tout ou partie de leurs coûts de fonctionnement (énergie, marchés, transports...). Pour les services non marchands (éducation, santé, routes, assainissement...), le coût de fonctionnement est habituellement à la charge de la collectivité. S'ajoutent à ces dépenses pour les services, les frais d'administration de la ville elle-même (planification, urbanisme, police, état-civil...), indispensables pour mettre en œuvre les investissements.

Tout investissement génère des dépenses de fonctionnement, de trois grands types :

- Les frais de maîtrise d'ouvrage, à savoir, tout ce qu'il faut mettre en œuvre pour permettre la réalisation de l'investissement : documents d'urbanisme, passation de marchés, gestion des contrats, fonctionnement des instances politiques, information publique, pilotage des études... Peu ou prou, ces frais peuvent être estimés à 10% du montant de l'investissement⁸.
- Les coûts d'exploitation, correspondant aux frais nécessaires pour faire fonctionner le service au jour le jour : personnel, énergie, eau, nettoyage. Ces frais varient beaucoup mais sont rarement inférieurs à 5% du montant de l'investissement par an.
- Les frais de maintenance, engagés pour maintenir le patrimoine en état (réparation régulière, modernisation...), qui varient en général entre 2% et 5% du montant de l'investissement par an, en tout cas pour les services essentiels. Ces frais intègrent les machines, outils, énergie... nécessaires pour les travaux de maintenance, mais aussi le personnel dont c'est le travail.

Ainsi, pour une dépense d'investissement de 100, il me faut dépenser 10 pour le réaliser, puis entre 5 et 15 chaque année, pour le faire fonctionner et l'entretenir. Admettons que cet investissement soit financé par un prêt sur 20 ans, la ville devra donc, a minima, payer deux fois l'investissement initial, une fois pour rembourser le prêt, une fois pour assurer l'exploitation et la maintenance⁹.

⁸ Une partie de ces frais de fonctionnement est toutefois prise en charge dans le cadre des financements internationaux, il s'agit de ceux qu'engagent les bailleurs de fonds eux-mêmes. Charité bien ordonnée...

⁹ Si une ville emprunte 20 millions d'euros sur 20 ans à un taux de 5% pour construire un réseau d'adduction d'eau, au bout des 20 ans du prêt elle aura dépensé au minimum 20 (capital emprunté) + 10 (intérêts) + 10 (maintenance) + 10 (coûts d'exploitation) = 50 millions dépensés sur 20 ans. Or le financement extérieur ne couvre que les 20 de départ, le système de mutualisation est supposé générer les 30 restants...

Or, les villes en crise, dont le système de mutualisation est en panne, n'ont pas les moyens d'entretenir le patrimoine existant et de faire fonctionner les services.

Réaliser un investissement supplémentaire revient donc à faire augmenter leurs charges de fonctionnement, et donc à creuser un peu plus le déficit de leur budget de fonctionnement, à creuser l'écart entre ce qu'elles sont censées faire et ce qu'elles ont les moyens de faire.

Un investissement, aussi formidable et utile soit-il, n'a intrinsèquement aucun effet sur la qualité de l'administration d'une ville. Au mieux, il apportera une réponse à un besoin donné, mais de manière temporaire si la ville n'est pas en capacité de l'administrer et de le maintenir. Faute d'entretien, il perdra son utilité, et il faudra alors en financer un nouveau, ou même pire, il deviendra néfaste. C'est le cas par exemple du réseau de drainage. Dès lors qu'il n'est pas entretenu, il n'évacue plus les pluies et a donc perdu son utilité première. S'il est obturé, il peut générer des risques d'inondation supplémentaire et donnent l'illusion de la sécurité aux populations environnantes. C'est en cela qu'il peut être néfaste.

Ainsi, le fait que ces financements extérieurs ne semblent pas être des leviers efficaces pour améliorer la situation dans les villes en crise n'est pas lié à la qualité des projets, mais à la nature de ces projets. Autrement dit, si ces projets ratent leur cible, ce n'est pas l'archer qui est en cause, ni l'arc, ni la flèche, mais c'est peut-être que l'on se trompe de cible...

Prenons l'exemple de l'urbanisation des zones inondables. Il s'agit d'une priorité dans toutes les régions du monde car ces zones urbanisées sont dangereuses pour leurs habitants et, par ailleurs, le changement climatique risque d'entraîner une aggravation de la situation. Deux réponses simples peuvent être apportées : (1) améliorer le drainage, aménager l'espace, et (2) prendre des mesures pour empêcher l'urbanisation future de telles zones, notamment en élaborant des documents d'urbanisme. Cela est, somme toute, très simple.

Il est bien entendu utile de financer la construction d'un réseau de canaux et de drains pour diminuer la vulnérabilité de ces quartiers, et c'est de l'investissement. Cependant, si ces ouvrages ne sont pas maintenus et entretenus, ils vont se boucher et devenir rapidement inutiles. Or, en l'espèce, si l'investissement peut être externalisé (financier externe), la maintenance reste à la charge de la ville. Sa capacité à entretenir les ouvrages dépend donc de sa capacité à collecter des revenus, donc de la qualité de son système de mutualisation. Si la ville n'a pas les moyens de cette ambition (entretenir un réseau de drainage), cet investissement devient inutile.

En ce qui concerne les mesures pour empêcher l'urbanisation de ces zones, la question est aisée à comprendre. Qui aurait l'idée à Paris, Stockholm ou à Vancouver de s'installer dans des zones marécageuses non constructibles ? Personne ne le voudrait, mais surtout personne ne le pourrait car l'administration de la ville viendrait immédiatement prendre des mesures pour empêcher cette urbanisation non autorisée. Pourtant c'est possible dans la plupart des villes en crise, bien qu'il existe des documents

d'urbanisme qui interdisent l'occupation de ces zones inondables, documents qui ne sont pas moins bons qu'ailleurs. Néanmoins, pour que ces plans deviennent réalité, il faut des moyens de contrôle, de gestion des permis de construire, de police de l'urbanisme ; il faut un système judiciaire efficace pour traiter les litiges ; il faut également un cadastre à jour, des cartes... il faut une puissante administration, dont ne disposent pas les villes en crise.

Malheureusement, et ce n'est un secret pour personne, mettre en œuvre le respect et le contrôle d'un document d'urbanisme coûte beaucoup plus cher que de l'élaborer et, surtout, prend bien plus de temps, puisque ce contrôle et cette régulation doivent être constantes dans le temps. Or, combien de ces documents d'urbanisme, financés par des fonds externes, ont bénéficié d'un financement de long terme, suffisant pour leur mise en œuvre ? Aucun probablement, ce qui n'empêche pas d'aucun de s'indigner que ces plans ne soient jamais mis en œuvre et de reprocher l'incurie des gouvernements locaux qui laissent les zones inondables s'urbaniser.

De la ville en crise à la ville durable, une injonction utopique ?

À ce stade, on peut se demander : pourquoi les financements extérieurs ne se concentrent-ils que sur l'investissement ?

Il ne s'agit pas là d'une fatalité. La meilleure preuve en est que la plupart des politiques publiques ne sont pas basées sur cette dichotomie investissement vs fonctionnement. En d'autres termes, la règle implicite « *les financements externes prennent en charge l'investissement, le fonctionnement est du ressort du bénéficiaire* » ne s'applique pas à toutes les politiques publiques et heureusement.

Prenons trois exemples :

- Les fonds de relance aux entreprises post COVID. En réponse à la crise, les États mobilisent des financements au bénéfice des entreprises qui sont en crise, et il ne s'agit pas de financements pour investir, mais bien d'aider les entreprises à assumer leurs charges courantes, afin de préserver leurs capacités d'action. Une entreprise en crise n'a pas besoin de nouveaux locaux ou de nouvelles machines, elle a besoin de préserver ses capacités de vendre, d'innover, de prospecter...
- La réponse de la communauté internationale pour lutter contre l'épidémie de SIDA, par la mise en place de financements intégrés, prenant tout en compte, investissements comme fonctionnement. Pour lutter contre l'épidémie, il faut des infirmiers, des réfrigérateurs, de l'énergie, du personnel...
- La politique de la ville au bénéfice des quartiers ou villes en crise en France : les fonds de l'ANRU prennent en charge investissement et fonctionnement, et cela semble tout à fait logique.

En temps de crise, ou pour faire face à une menace de long terme, les financements sont logiquement ciblés sur les capacités courantes des institutions financées, plus que sur leurs capacités d'investissement. On investit quand on a confiance dans l'avenir et quand on est assez fort pour absorber le surcoût en termes d'exploitation et de maintenance.

Or, les villes dont nous parlons, celles qui ne sont pas en capacité aujourd'hui de s'administrer, de financer la mutualisation, sont en crise. Elles ont désespérément besoin d'améliorer leurs moyens d'administration, de remettre en fonctionnement leur système de mutualisation, c'est-à-dire d'être financées et accompagnées à long terme, disons sur dix ans à minima. Pour le cadastre par exemple, il faut compter trois ou quatre ans pour mettre en place le système (cartographie, identification des parcelles et contribuables, processus administratifs), c'est cette étape qui requiert le financement le plus important. Ensuite il faut au moins autant de temps pour traiter les litiges et rendre le système suffisamment robuste, pour former l'administration, pour la montée en charge du système. Cette phase est cruciale et il s'agit essentiellement de financer les ressources humaines nécessaires. Reste ensuite deux ou trois ans pour garantir que le système est efficace, période pendant laquelle les appuis doivent décroître à mesure que le nouveau système génère des revenus.

La question n'est pas de supprimer l'investissement, qui est indispensable. Cependant, il ne peut pas être traité indépendamment de la question du fonctionnement, de la maintenance, de l'administration.

Comment remettre en place un système de mutualisation efficace dans les villes en crise ? La réponse est aussi simple que la question posée : il faut que ces villes génèrent leurs propres revenus. C'est la priorité, la seule voie possible et c'est possible. Les ressources locales existent, notamment celles liées au foncier et aux activités économiques, mais elles échappent à la fiscalité et ne participent donc pas à la mutualisation. Ce n'est donc pas tant les ressources disponibles que la capacité à les mobiliser qui est en cause.

Nous l'avons vu, une ville est bien administrée parce que son système de mutualisation est efficace, qu'elle peut collecter des revenus, et ainsi financer son système de mutualisation et améliorer les services rendus. La spirale semble ici vertueuse et on constate aisément que la « pompe » qui met du carburant dans le système est la collecte de revenus. C'est elle qui alimente l'ensemble du système.

À l'inverse, une ville dont le système de mutualisation (administration) est défaillant ne collectera pas de revenus et n'aura pas de moyens de financer son système de mutualisation... qu'il lui faudrait pourtant rendre efficace pour améliorer les services à la population. C'est un diable dont il est difficile de sortir. Surtout si cette même ville voit sa population croître rapidement et les contraintes externes, tel que le changement climatique par exemple, augmenter.

L'exemple de la gestion du foncier, outil indispensable mais délaissé

Prenons l'exemple du foncier. Il s'agit aujourd'hui, probablement, du plus grand gisement de ressources potentielles pour les villes. Collecter des revenus fonciers est d'autant plus légitime que ce sont d'abord les services présents sur le territoire qui font le prix d'une parcelle. C'est donc l'effort de mutualisation qui engendre la valeur d'une parcelle. La ville apparaît dès lors parfaitement légitime à récupérer une partie de cette valeur. Pourtant, sans cadastre ni chaîne fiscale efficace, il est impossible de collecter une partie de la valeur foncière, que ce soit sous la forme d'impôts annuels ou de taxes sur les mutations ou les plus-values.

Gérer le foncier n'est pas compliqué techniquement. Les sumériens sont parvenus à mettre en place des systèmes de ce type il y a plusieurs milliers d'années, nous devrions y arriver aujourd'hui, pour un coût somme toute modéré. Faire fonctionner un cadastre pour une ville d'un million d'habitants coûte chaque année, peu ou prou, la même somme que celle engagée pour construire deux ou trois kilomètres de route... et ce d'autant que les outils digitaux actuels permettent d'agir beaucoup plus vite et pour beaucoup moins cher. Quant à l'investissement initial, il est marginal (des cartes, quelques ordinateurs...). Tout repose surtout sur la capacité à mobiliser du personnel et à mettre en place l'administration adéquate.

Mettre en place un cadastre est donc simple techniquement et, comparé aux coûts d'infrastructures, peu coûteux. Mais alors pourquoi toutes les villes en crise ne s'engagent-elles pas dans des projets de mise en place de cadastre ?

Peut-être car mettre en place un cadastre c'est :

- Long, si on prend le temps nécessaire au déploiement du système (quelques années pour recenser, cartographier et enregistrer) et celui nécessaire à sa mise en fonctionnement. A minima 10 ans, certainement beaucoup plus dans la plupart des villes. Il faut aussi le temps que le système génère des revenus, que les mentalités changent... À cela s'ajoute du temps pour traiter les conflits et litiges entre voisins.
- Jamais achevé. Il doit être mis à jour rigoureusement, sinon il perd rapidement de son intérêt.
- Laborieux : il faut enquêter, délimiter, compter, attribuer, dessiner, codifier... c'est un enchaînement de milliers de petites actions.
- Invisible : représentation abstraite des relations entre un espace et une société, le cadastre n'a pas de réalité sur le terrain. Tout au plus peut-on voir les cartes imprimées... en termes de communication il y a mieux...
- Complexe : il met en cause tous les services, tous les échelons de pouvoir, impacte toutes les politiques publiques ou presque. Il sert à attribuer des droits aux habitants, à recenser, à collecter des revenus

fonciers, à réguler le marché (transactions immobilières), à mettre en œuvre des politiques d'aménagement...

- Impopulaire : car les citoyens voient souvent d'un mauvais œil la mise en place d'un système de collecte des taxes, alors même que la ville ne fournit pas les services de base.

En d'autres termes, cela nécessite la mobilisation continue d'une administration puissante, constante et efficace. Soit l'inverse de la situation dans les villes en crise.

En réalité, les bailleurs internationaux ont financé de nombreux cadastres... mais uniquement l'investissement initial et un appui pendant la durée de construction de l'outil, soit 3 ou 4 ans tout au plus. Donc au moment où l'outil est constitué, et où il faut mobiliser des moyens pour le faire fonctionner, les financements disparaissent. Or, comme les villes bénéficiaires n'ont pas les moyens de le faire fonctionner, ces systèmes deviennent vite obsolètes et inutiles.

Mais pourquoi ne pas imaginer des financements internationaux adaptés à ce type de projet ? Les raisons de ce blocage sont multiples :

- Des raisons politiques. Nous touchons ici à des fonctions régaliennes, très politiques. Or quel investisseur voudrait mettre le nez là-dedans ? Inversement quel État et quelle ville accepteraient qu'on s'immisce dans ce domaine ? D'autant qu'il impacte quasiment tous les domaines de l'administration.
- Des raisons sociales. C'est explosif. Quel maire accepterait de faire le sale boulot ? C'est-à-dire, de mettre en place un outil, somme toute, coercitif (le cadastre), sachant qu'il y a fort à parier que ce sera la génération d'après qui en verra les fruits, par l'amélioration des services induite par l'augmentation des revenus et la meilleure gestion du territoire. Et qui oserait se lancer aujourd'hui dans une purge des conflits fonciers ? Son avenir politique risquerait d'être très court.
- Des raisons financières. La mise en place d'un tel système n'est pas compatible avec les contraintes des financeurs extérieurs. Les bailleurs doivent décaisser gros et décaisser vite (3 ou 4 ans) car ils sont soumis à des exigences de rentabilité et d'efficacité. Par ailleurs ils ont de légitimes obligations de contrôle de l'utilisation des fonds. Il apparaît dès lors impossible aujourd'hui de financer l'élaboration d'un cadastre et la chaîne fiscale associée, sur 10 ou 20 ans, à raison de petits montants chaque année, et en contrôlant des milliers de petites actions. C'est tout simplement l'inverse de ce qu'on leur demande de faire.

Et pourtant ce n'est pas une fatalité, puisque les exemples ne manquent pas de villes qui ont amélioré sensiblement leur système de mutualisation, et donc les services rendus à la population : les villes chinoises, depuis trente ans, celles des pays du sud de l'Europe après leur entrée dans l'Union Européenne, les villes européennes ou japonaises après la seconde guerre mondiale... Les modèles politiques et les contextes historiques y étaient très différents mais un élément leur est commun : la mise en place de financements intégrés importants, et sur du long terme. La croissance

urbaine durable se finance, toujours. Si rien n'est fait, il y a fort à parier que rien ne se passera.

Et si nous nous donnions les moyens de nos ambitions ?

Tout d'abord, il s'agit d'une hypothèse essentielle, il nous faut accepter l'idée que les villes sont les mêmes partout, par nature, et qu'ainsi, elles doivent toutes être traitées de la même manière. Ces villes en crise sont certes spécifiques, de par leur histoire, ou leur géographie, mais elles répondent aux mêmes exigences de gestion et de financement que n'importe quelles autres villes.

A partir de cette réflexion, reprenons notre axiome de base, à savoir que les villes doivent avoir les moyens de leurs ambitions. Or, nous savons que, s'agissant des villes en crise, elles manquent cruellement de moyens, ce qui ne leur permet pas de répondre aux ambitions qu'elles portent.

Deux solutions s'offrent alors à nous.

La première solution est radicale et consiste à abandonner toute ambition les concernant. Le problème est alors réglé. Je doute fortement que quiconque trouve cette option acceptable car l'ambition collective pour ces villes est grande. Ce n'est donc pas une « solution » !

Nous souhaitons tous des villes « durables », c'est-à-dire des villes qui offrent un bon niveau de service à leurs habitants, qui soient des moteurs de développement économique et social, et qui protègent et valorisent leur environnement. Nous voulons aussi que ces villes s'adaptent au changement climatique et contribuent à la baisse des émissions de gaz à effet de serre. Certains vont jusqu'à demander des villes « intelligentes »...

Si nous nous limitons à l'objectif de villes durables, ce qui est déjà fort ambitieux, alors il faut nous intéresser aux moyens nécessaires pour y répondre, ce qui implique d'améliorer sensiblement le système de mutualisation de ces villes, pour fournir des services adaptés à la population. C'est à l'aune des services qu'elle rend à ses habitants qu'on évalue la durabilité d'une ville.

Explorons cette seconde piste.

Tout ouvrage financé doit être entretenu. Voilà une maxime consensuelle, frappée au coin du bon sens, dont personne ne conteste le principe. Autrement dit, un investissement sera un « succès » s'il rend les services qu'il est supposé rendre pendant une durée adéquate.

On le rappelle, un ouvrage tel qu'une route, un bâtiment hospitalier ou un réseau d'eau, a une durée de vie de plusieurs décennies. Alors, pourquoi ne pas envisager que les financeurs et les bénéficiaires soient co-responsables, comptables de la bonne maintenance et exploitation de ce qu'ils financent - minima durant la durée du prêt qui a financé le projet ? Il ne semble pas hors de portée d'évaluer régulièrement (tous les 5 ans ?) l'état d'un canal de

drainage, d'un réseau de distribution d'eau ou d'une école. De même, il ne serait pas scandaleux que la qualité d'un projet soit évaluée au regard de sa durabilité, et pas seulement sur le fait que les travaux ont été correctement réalisés. De manière mécanique, il serait alors indispensable de traiter la question de l'exploitation et de la maintenance dès l'identification du projet, comme une des composantes du financement.

Mais alors, il faudrait donner aux financeurs et aux bénéficiaires (maîtres d'ouvrage) les moyens de cette ambition et, en conséquence, réformer le mode de financement du développement urbain par les institutions internationales. Il s'agirait d'asseoir les financements sur les besoins et capacités réelles des bénéficiaires et non plus sur des principes stratégiques théoriques. On peut imaginer des outils de financement innovants qui répondraient à ces besoins : prêts ciblé sur le financement des ressources humaines, de montant réduit¹⁰ et à décaissement long, intégrant des clauses d'évaluation régulières, afin d'évaluer s'ils génèrent effectivement une amélioration de la gestion de ces villes. Pourquoi ne pas aussi envisager un véhicule de financement dédié au foncier et à la fiscalité ? Des prêts qui permettraient de financer sur plusieurs années la mise en place d'une chaîne fiscale et foncière pérenne, ce qui supposerait un différé de remboursement suffisamment long pour que le remboursement n'intervienne que lorsque le système est en capacité de générer des recettes additionnelles. On pourrait aussi envisager des partenariats publics-privés sur des thématiques fiscales, les bailleurs apportant des garanties ou des prêts à taux concessionnels. On peut faire confiance à la créativité de l'ingénierie financière pour proposer des outils financiers ad hoc, dès lors que les contraintes et objectifs sont clairs.

Pour une refondation du modèle de financement des villes en crise, en phase avec nos ambitions

Pour le bailleur, cela impliquerait de sortir du couple infernal engagement-décaissement comme principal critère d'évaluation de ses performances. Certes, les bailleurs de fond sont des banques, et une banque est évaluée sur ses résultats financiers, par définition liés au montant des prêts qu'elle engage et aux sommes qu'elle décaisse. Mais les bailleurs sont aussi des agences de développement et leur mandat est d'initier un développement dans les pays dans lesquels ils interviennent, par le biais de financements adéquats, c'est parfois même statutaire pour certains d'entre eux. Les financements, l'endettement, les décaissements sont donc des moyens, pas une fin en soi. Dès lors, la capacité des bailleurs à dépenser de l'argent ne peut pas être le premier critère de leur évaluation et de leur rémunération. Quelle politique publique est aujourd'hui, en France par exemple, évaluée au regard de sa capacité à décaisser ?

¹⁰ En Afrique de l'Ouest par exemple, 50 cadres municipaux pendant 10 ans coûtent autant que 5 à 10 km de route urbaine.

Ainsi, si on fait de la durabilité des ouvrages financés un critère majeur d'évaluation, et puisque les financeurs n'ont pas vocation à prendre en charge la maintenance des ouvrages pour l'éternité, il n'est pas d'autres choix que de s'intéresser à l'amélioration du système de mutualisation. Il faudrait donc mettre en place des projets qui permettent de générer des moyens pour la maintenance des ouvrages et la structuration du système de mutualisation. In fine, les projets seraient plus complexes, plus longs et plus coûteux en préparation et en pilotage. L'inverse du credo actuel, qui pousse à faire vite et simple, pour atteindre les objectifs d'engagement et de décaissement.

Pour les bénéficiaires (les maîtres d'ouvrage), l'amélioration de l'administration des villes deviendrait ainsi un objectif impératif à intégrer dans les projets d'investissement. En effet, dès lors qu'ils auraient accès à des moyens pour améliorer leur système de mutualisation, cela impliquerait de leur part des devoirs très importants en matière de maintenance et d'entretien : prise de décision, continuité des politiques au-delà des mandats électoraux, transparence... au risque, s'ils ne remplissent pas leurs obligations, de ne plus avoir accès à des financements.

C'est d'ailleurs exactement ce qui se passe dans bien des pays les plus riches. Les villes mal gérées, qui n'entretiennent pas correctement leur patrimoine, deviennent vite très limitées dans leurs capacités d'investissement et leurs conditions de financement se durcissent à mesure que leur déficit se creuse. Le lien entre bonne gestion et accès aux financements paraît assez logique.

La question du temps est décisive.

Nous l'avons dit, mettre en place un cadastre, une chaîne fiscale ou un système d'état-civil, prend du temps, beaucoup de temps. Du temps pour mettre en place le système et, surtout, pour que les mentalités changent, celles des responsables politiques comme celles des populations.

L'acceptation de l'impôt, des règles de construction, de mes obligations en tant que citoyen, cela prend du temps. Par exemple, combien de temps faut-il pour que toute une population intègre l'idée que certaines zones ne sont pas constructibles ? Oui, je peux être propriétaire d'une parcelle et ne pas avoir le droit de construire dessus, alors que celle de mon voisin est constructible et qu'elle vaut donc cent fois plus. C'est injuste, à titre personnel, mais c'est juste pour protéger l'intérêt général. C'est une des bases du contrat social urbain. Ces évolutions ne se font pas en 3 ou 4 ans, qui est la durée normale d'un projet.

Les financements devront donc être mis en place sur une bien plus grande durée. Bien entendu, la rémunération du financeur devrait être décorrélée des décaissements pour être assise sur la durabilité du projet. Ceci implique que l'évaluation des projets soit réalisée par des instances externes, indépendantes des financeurs et des bénéficiaires. Tout le monde en conviendra, l'un comme l'autre ne peuvent s'autoévaluer.

Et maintenant ?

Pour que les financements internationaux soient de véritables leviers pour atteindre notre objectif commun de villes durables, ils doivent être évalués au regard des services que rendent les investissements financés et non uniquement de leur qualité de réalisation. Ce qui oblige à traiter les questions d'exploitation et de maintenance et, donc, à mobiliser des moyens pour rendre les villes capables d'assumer ces charges. In fine, cela revient à sortir du tout investissement.

Certains diront que cela oblige à un tel changement de paradigme qu'il est utopique d'imaginer que cela puisse se produire. D'autant que le système est ancien et solide, ses procédures bien huilées et que la technostructure veille au grain.

D'autres objecteront qu'il n'y a aucun blocage rédhibitoire, que le principe de réalité finit toujours par s'imposer et que l'histoire regorge d'exemples d'institutions ou de systèmes qui ont profondément changé, s'étant donné des objectifs et des moyens nouveaux, dès lors que leurs missions ont été clairement redéfinies.

L'ambition de rendre ces villes durables, vivables, au bénéfice de leurs habitants, n'est ni une chimère ni une utopie, pour peu qu'on s'en donne les moyens.