L'innovation au service du financement de la régénération et des infrastructures urbaines

Le modèle européen de revitalisation urbaine
Leçons de Copenhague, Hambourg, Helsinki, Lyon

Luise Noring & Bruce Katz

Quand le numérique révèle la valeur cachée de la ville

Isabelle Baraud-Serfaty, ibicity – Consultante et experte en économie urbaine

LA FABRIQUE DE LA CITÉ

Gouvernance et financement des grandes infrastructures urbaines : le temps de l'innovation

Financer des infrastructures et reconstruire la ville sur la ville dans un contexte de raréfaction durable des ressources publiques : ainsi posée, l'équation paraît difficile à résoudre. Elle doit pourtant l'être, alors que les infrastructures urbaines développées dans les Trente glorieuses nécessitent des investissements urgents et que la métropolisation du monde est en cours.

Nos villes ne sont pourtant pas condamnées à choisir entre investir a minima dans une maintenance qui sera d'autant plus coûteuse qu'elle sera repoussée et parer au plus urgent en matière de nouveaux projets. Ni à rester enfermées dans le débat entre privatisation et nationalisation qui n'est pas un guide pour l'action. Elles possèdent des actifs multiples et variés qui, la plupart du temps, ne sont pas considérés comme tels et, par conséquent, sous-utilisés voire simplement ignorés. Des actifs qui, évalués à leur juste valeur, peuvent servir d'assiette à d'ambitieux projets de régénération urbaine et de construction de nouvelles infrastructures, conçus par la puissance publique et développés dans une démarche partenariale multi-acteurs associant le public et le privé. Dans *The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth* (Palgrave, 2015), Dag Detter le démontre : nos villes et métropoles sont des mines d'or dont les actifs ne demandent qu'à être dûment valorisés et gérés. Il faut juste… innover.

Le mot est lâché : l'innovation reste trop souvent cantonnée à la sphère technologique. Certes, nos villes sont de plus en plus connectées, nos systèmes intelligents. Mais limiter l'innovation à cette seule dimension ne suffira pas à répondre aux enjeux démographiques, sociaux, économiques et environnementaux. L'innovation est un concept global. Il faut aussi parler d'innovation financière et de gouvernance.

C'est dans cette optique que La Fabrique de la Cité s'est associée avec Bruce Katz qui porte depuis plus de vingt ans les sujets urbains et métropolitains du think tank américain Brookings, dans une perspective pluridisciplinaire. En partenariat avec Luise Noring, chercheur à la *Copenhagen Business School*, Bruce Katz a mené une étude comparative dans quatre villes européennes qui, toutes, ont développé des « morceaux » de ville et construit de nouvelles infrastructures sur la base de modèles innovants. A Copenhague, Hambourg, Helsinki et Lyon, de nouveaux quartiers et des infrastructures lourdes ont transformé tout ou partie de la ville au cours des deux décennies passées.

L'analyse comparée révèle que ces projets ont pu aboutir pour quatre raisons principales. Le premier facteur de succès a trait à une innovation institutionnelle : qu'elle s'appelle SPL Confluence à Lyon, HafenCity à Hambourg, des projets de cette ampleur appellent la création de structures dédiées dans lesquelles les villes définiront le subtil équilibre entre secteurs public et privé. Deuxième élément indispensable : l'identification préalable des actifs à valoriser et leur réunion dans une structure dédiée. Aisée dans les villes où la municipalité détient le foncier (Helsinki, Hambourg en grande partie), cette démarche est plus complexe lorsque la propriété est fragmentée et privée (Lyon). La définition de mécanismes garantissant la primauté du projet de long-terme sur les préoccupations de court terme constitue la troisième composante : le temps des projets d'infrastructure n'est pas celui du politique. Enfin, ces projets sont généralement liés à des bénéfices associés plus larges : la régénération du quartier portuaire de Copenhague a eu pour objectif affiché de financer le métro sans recourir à des impôts supplémentaires. Helsinki en a fait un projet associant les citoyens et Lyon a inscrit l'innovation partenariale au cœur du projet Confluence.

Avec ces quatre expériences urbaines, l'objectif de La Fabrique de la Cité est de donner à voir certes les différences, par définition inhérentes à la sphère urbaine. Elle est aussi, et surtout, de montrer que, pour diverses qu'elles soient, ces villes ont recouru in fine à des recettes diverses, mais dont les ingrédients sont semblables. Elles sont par là-même inspirantes et peuvent être des modèles pour d'autres villes. C'est, en somme, un guide pour l'action qui est présenté dans cette étude comparée.

Quelle action cependant dans les villes qui ne possèdent plus ces friches, ces territoires délaissés, et dont le sujet est la réactivation de tissus vivants ? Pour un certain nombre de villes européennes matures, ces modèles trouvent difficilement à s'appliquer. Pour Isabelle Baraud-Serfaty, fondatrice d'ibicity et professeur à Sciences Po, il existe un modèle complémentaire, qui s'appuie sur le même principe clef – la révélation des actifs sous-utilisés – mais en l'adaptant au nouveau fonctionnement de l'économie. Une économie dans laquelle il faut tirer parti des quatre ruptures que permet la révolution numérique : l'émergence de la multitude, c'est-à-dire la capacité de chaque individu à devenir producteur, de données, d'énergie, de places libres dans sa voiture ou son logement, de financement ; l'individualisation de l'individu, qui permet une généralisation du sur-mesure, en même temps que le big data permet d'industrialiser ce sur-mesure ; enfin, le basculement de la propriété à l'usage.

Dans cette ville qui devient celle des usages après avoir été celle des infrastructures, les acteurs se diversifient, les briques de valeur se déplacent, créant autant d'opportunités de financer différemment les projets. L'histoire est en train de s'écrire : qui va être l'acteur à même de maîtriser ce processus de fabrication des projets devenu beaucoup plus complexe ? Agrégateurs du secteur numérique, opérateurs ensembliers qui connaissent de longue date les territoires urbains, collectivités publiques ou encore experts d'un chaînon technologique sont en lice.

Une certitude émerge des travaux complémentaires de Bruce Katz, Luise Noring et Isabelle Baraud-Serfaty : des mouvements tectoniques sont à l'œuvre dans la fabrique de la cité. Le temps est venu de l'innovation pour financer les projets et infrastructures qui vont redessiner nos villes et métropoles.

Cécile Maisonneuve
Présidente, La Fabrique de la Cité

Le modèle européen de revitalisation urbaine

Luise Noring & Bruce Katz

Leçons de :
Copenhague
Hambourg
Helsinki
Lyon

LA FABRIQUE DE LA CITÉ

Sommaire

3 Introduction
4 Principaux enseignements
6 Méthodologie de l'étude
8 Copenhague
18 Hambourg
28 Helsinki
40 Lyon
50 Analyse comparée
53 Conclusion

Introduction

Les villes du monde entier font face à une demande croissante alors même que les ressources publiques se raréfient. À mesure que les populations urbaines s'accroissent, les besoins en infrastructure — eau, énergie, transport en commun, logement abordable, gestion des déchets, etc. — s'accroissent aussi. Parallèlement, plusieurs villes matures ont des infrastructures existantes (rues et installations énergétiques, notamment) et des zones sous-exploitées (anciens quartiers industriels, zones portuaires…) qui doivent être transformées pour s'adapter à une économie radicalement changée. Les budgets publics étant lourdement grevés et les augmentations d'impôts souvent controversées, tous les niveaux de gouvernement éprouvent aujourd'hui des difficultés à financer ces projets.

Ce rapport explore un modèle de développement urbain qui vise à revitaliser les villes et à financer les grands projets d'infrastructure par l'accroissement du rendement commercial des terrains et des édifices de propriété publique, parfois sans augmenter les taxes et les impôts.
Le rapport s'appuie notamment sur une récente étude de cas que nous avons menée auprès de la Société de développement de la ville et du port de Copenhague (ci-après nommée « *Société de développement de Copenhague*[1] »).
Il s'inspire également de *The Public Wealth of Cities*, publié en 2017, chez *Brookings Institution Press*, récent ouvrage de Dag Detter et de Stefan Fölster décrivant le potentiel inexploité des villes pour tirer profit des actifs inconnus ou radicalement sous-évalués et sous-exploités.
La Société de développement de Copenhague fait appel à un véhicule institutionnel novateur — une société privée de propriété publique (ci-après nommée Société d'actifs publics ou PAC) pour gérer de façon professionnelle des actifs selon un mode que l'on retrouve le plus souvent dans le secteur privé, tout en conservant une grande portion de l'appréciation de la valeur pour un usage public.
En combinant des mécanismes stratégiques de zonage, de transferts de terrains et de génération de revenus, cette société d'actifs publics a contribué à une remarquable transformation de la ville au cours des vingt-cinq dernières années, la faisant passer d'ancienne ville manufacturière en perte de vitesse à la troisième ville la plus riche du monde. Au fil des ans, la Société a fait du port traditionnel de Copenhague l'un des fronts de mer les plus intéressants de la planète et a utilisé le produit de la cession et du développement du foncier pour financer la construction d'un réseau de métro dans toute la ville.
Ce document compare et met en regard le modèle de Copenhague à des innovations institutionnelles et efforts de revitalisation importants en cours à Hambourg (HafenCity), à Helsinki (Kalasatama) et à Lyon (Lyon Confluence).
Chacune de ces études de cas montre comment les villes mettent à profit les actifs publics dans différents contextes, dans des circonstances différentes et à des endroits différents. La prolifération d'approches diverses offre de multiples options pour des villes établies ou en développement qui souhaitent entreprendre des interventions transformatrices.

[1] Bruce Katz et Luise Noring, « *The Copenhagen City and Port Development Corporation: A Model for Regenerating Cities* », (Brookings Institution, 2017).

Principaux enseignements

L'analyse comparée de Copenhague, Hambourg, Helsinki et Lyon fournit quatre enseignements majeurs :

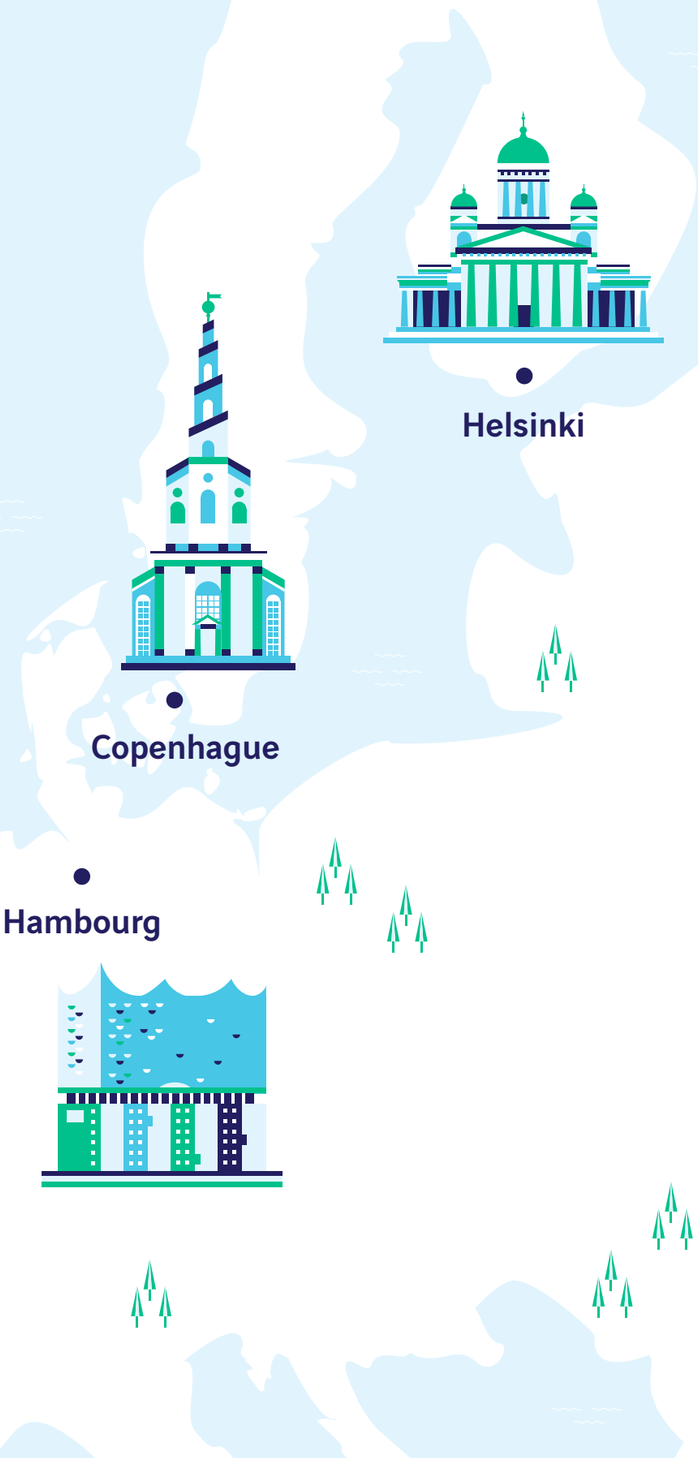
Ces quatre villes utilisent différentes configurations institutionnelles pour administrer des actifs publics clés. Ces mécanismes donnent à voir divers degrés de collaboration entre les différents paliers de gouvernement ainsi qu'entre les secteurs public et privé et la société civile. La Société de développement de Copenhague, par exemple, est une société indépendante qui appartient essentiellement à la ville de Copenhague. Le gouvernement national possède des actions minoritaires et la Société a des représentants provenant du gouvernement comme du secteur privé à son conseil d'administration. HafenCity Hamburg (HCH), en revanche, est une société indépendante que la Cité-État de Hambourg possède exclusivement. Son conseil compte uniquement des représentants du plus haut niveau de gouvernement. La SPL Lyon Confluence, de son côté, appartient essentiellement au Grand Lyon, mais la ville de Lyon, le Département du Rhône, la région Rhône-Alpes et trois municipalités détiennent une minorité d'actions ; son conseil étant aussi composé d'élus locaux. Helsinki est un cas particulier parmi les quatre études de cas : la revitalisation de Kalasatama est conduite et dirigée par des services professionnels au sein du gouvernement local.

Les quatre villes ont utilisé différents moyens pour que les actifs soient sous le contrôle d'une seule entité. La Société de développement de Copenhague en a assumé la responsabilité seulement après que le gouvernement national a transféré les actifs à la société. La HCH à Hambourg et le gouvernement de la ville de Helsinki, en revanche, ont été forcés de racheter des actifs qui avaient été loués à des entités privées pour des activités portuaires ou attendre l'expiration des baux avant de reprendre le contrôle. La SPL Lyon Confluence reflète une situation différente dans la mesure où la propriété des actifs dans l'ancienne région industrielle était répartie entre de nombreuses entités ; le rachat de ces actifs s'est fait dossier par dossier à mesure que le développement avait lieu.

Les quatre villes utilisent des mécanismes différents pour protéger la gestion des actifs publics de l'ingérence politique et se concentrer sur les gains publics plutôt que sur des considérations politiques ou fiscales de court terme. En se concentrant sur la revitalisation à grande échelle d'une partie iconique de la ville, la mise en œuvre du modèle de la Société d'actifs publics (PAC) doit survivre à l'évolution des priorités politiques et partisanes sur de multiples mandats électoraux.

La Société de développement de Copenhague évite l'ingérence politique en séparant clairement les responsabilités des actionnaires publics de celles des gestionnaires privés et en adhérant à un mandat législatif national pour maximiser les profits destinés à financer un système de transport couvrant toute la ville. À l'autre extrémité du spectre, Helsinki a recours à un personnel sous statut public très qualifié pour administrer ses actifs publics. Le succès du modèle de la Société d'actifs publics dépend beaucoup de sa capacité à mener ses activités avec souplesse et à s'adapter aux demandes changeantes du marché.

Les quatre villes gèrent les actifs publics pour répondre à de grandes priorités locales. Ces quatre villes encouragent la revitalisation à grande échelle d'anciennes zones portuaires et industrielles situées au cœur de la ville. Chaque ville utilise aussi la gestion des actifs pour atteindre d'autres objectifs. La Société de développement de Copenhague, par exemple, utilise les revenus de la vente et de la gestion des actifs publics pour financer la construction d'un système de métro ultra-moderne à travers la ville. Copenhague et d'autres villes imposent différentes obligations environnementales et sociales sur les développements entrepris à l'intérieur des secteurs géographiques visés. Helsinki se démarque également par l'ampleur de la participation des citoyens dans le réaménagement de l'ancien secteur du port.



Méthodologie de l'étude

Les cinq critères de réussite

Il ressort des enseignements évoqués ci-dessus que la société d'actifs publics joue un rôle clé dans le succès des opérations de financement de la régénération urbaine et des nouvelles infrastructures. Le modèle de société d'actifs publics combine l'efficacité de la discipline de marché et des mécanismes avec les avantages de l'administration et de la légitimité publiques. Notre recherche sur Copenhague a permis d'identifier des caractéristiques clés, qui sont autant de conditions de faisabilité du projet, ayant permis à la Société de développement de Copenhague de mener à bien sa mission. Nous partirons de ces caractéristiques clés pour comparer l'utilisation du modèle de la Société d'actifs publics (ci-après « modèle PAC ») à Hambourg, Helsinki et Lyon.

Nous en avons identifié cinq :

1. Regrouper les biens publics

Dans de nombreuses villes, la propriété publique est souvent répartie entre plusieurs instances décisionnelles. Les différents niveaux de gouvernance qui dirigent ces entités – et les lois et règlements qui les gouvernent – sont aussi complexes. Le modèle de société d'actifs publics regroupe les actifs sous une propriété unifiée. Cela conduit à une meilleure visibilité de la propriété publique, ce qui permet aux différentes parties prenantes – promoteurs, institutions financières et investisseurs – de savoir quels actifs (foncier, immeubles, etc.) appartiennent au public et de connaître la valeur marchande ainsi que le potentiel de ces actifs.

2. Financer la revitalisation urbaine

Le réaménagement de l'ancien port et des secteurs industriels exige des investissements dans des activités aussi disparates que la réhabilitation environnementale, la modernisation des infrastructures et la transition énergétique. Le modèle de la Société d'actifs publics utilise une variété de mécanismes financiers innovateurs pour créer une valeur immobilière au moyen d'un changement de zonage et pour tirer parti des investissements publics.

3. Permettre l'accès à la finance

Le modèle PAC s'appuie sur diverses sources de financement : les recettes de l'État générées par les impôts, le financement public à des taux d'intérêt avantageux et le financement du secteur privé endossé par la cote de crédit du gouvernement ou par des garanties formelles. De plus, les projets de développement individuel naissent naturellement à l'occasion d'investissements par un éventail étendu d'institutions financières, comprenant les fonds de retraite, les banques commerciales et les sociétés de capital privé.

4. Assurer une gouvernance collaborative

Le modèle de la Société d'actifs publics favorise une gouvernance collaborative de plusieurs façons. La propriété des actifs publics est souvent partagée entre plusieurs niveaux ou administrations locales tandis que la gestion du modèle de la Société d'actifs publics par un conseil d'administration est aussi partagée entre secteurs, partis politiques ou organismes publics. In fine, les responsabilités concernant les divers éléments du processus de revitalisation de la ville sont partagées entre secteurs public et privé.

5. Maximiser le bien public

Le PAC maximise le bien public de nombreuses façons. Il catalyse la revitalisation de l'ancien port et des zones industrielles au cœur de la ville. Il utilise la valeur et les revenus générés par la disposition intelligente dela réserve des actifs pour financer les infrastructures essentielles et d'autres besoins dans les environs de la zone ciblée, et parfois au-delà. Il soumet aussi le développement des projets individuels, commerciaux, résidentiels, etc., à des conditions qui favorisent les objectifs de durabilité, d'innovation et d'inclusion. Dans le même temps, le modèle de la Société d'actifs publics permet au secteur public de conserver une partie de l'appréciation de la valeur de la revitalisation de la ville et de réaffecter les bénéfices à des fins d'utilité publique.

Comparaison de la mise en oeuvre du modèle de la société d'actifs publics dans quatre villes

Comment les cinq caractéristiques clés décrites quant à la conception et à la mise en œuvre particulières de la Société d'actifs publics s'appliquent-elles aux cas de Copenhague, Hambourg, Helsinki et Lyon ?

Copenhague

Revitaliser la ville et financer les infrastructures de mobilité par le réaménagement urbain

Capitale du Danemark, Copenhague compte plus de 600 000 habitants tandis que plus de deux millions de personnes habitent la région métropolitaine. Copenhague a une réputation mondiale de ville durable de premier plan. Elle s'est engagée à être la première capitale neutre en carbone au monde d'ici l'an 2025 et s'est révélée innovante dans son utilisation de sources d'énergie propre et renouvelable. Grâce à ses quartiers à la forte diversité socio-économique et aux usages mixtes, Copenhague peut aujourd'hui se prévaloir d'un tissu urbain et d'une qualité de vie uniques, qui font d'elle un lieu innovant et inclusif. La ville est bien connue pour sa culture et son infrastructure axées sur le vélo.

Près de la moitié des résidents se déplacent à vélo pour aller au travail ou à l'école. Le Danemark est un système décentralisé qui confère de grands pouvoirs aux municipalités, leur permettant de fonctionner de façon très indépendante par rapport au gouvernement national. Au Danemark, les gouvernements locaux représentent plus de 60 % des dépenses gouvernementales, taux le plus élevé parmi les pays développés de l'OCDE.[2] Une puissance locale forte génère une capacité locale forte : les connaissances et compétences décisionnelles du secteur public sont solides ; le niveau de formation de la fonction publique locale est élevé, tant dans les domaines technique ou environnemental que social et commercial.

[2] Examens territoriaux de l'OCDE : Copenhague, Danemark, Paris, OCDE, 2009.

Sommaire

9 Introduction
10 Origine et objectifs de l'initiative de régénération urbaine
12 Analyse des critères de réussite
16 Principales réalisations et perspectives

Origine et objectifs de l'initiative de régénération urbaine

Dans la seconde moitié des années 1980, Copenhague enregistrait un taux de chômage de 17,5 %, un faible pouvoir de taxation et un déficit budgétaire annuel de 750 millions de dollars. Pendant des décennies, le gouvernement a financé la migration des familles vers les quartiers périphériques de la ville, de sorte qu'une grande partie de la population de la ville était composée de retraités et d'étudiants fréquentant des universités publiques, deux groupes qui ne contribuaient pas de façon significative aux revenus fiscaux de la ville. Compte tenu du déclin du secteur manufacturier traditionnel et d'une économie stagnante au cours des années 1970 et 1980, le gouvernement municipal se devait de prendre des mesures radicales pour encourager la croissance de l'économie et attirer une solide assiette fiscale.[3]

La solution, développée par des dirigeants politiques nationaux, puis par le maire Jens Kramer Mikkelsen, fut de créer une nouvelle société de propriété publique, administrée par le secteur privé, dont la mission était de revitaliser de vastes zones du centre urbain, maximiser la valeur de terrains publics sousutilisés et utiliser les revenus générés par une gestion intelligente des actifs et du zonage pour financer le transport en commun et d'autres éléments d'infrastructure. L'objectif était de combiner l'efficacité des mécanismes et de la discipline du marché avec les avantages de la direction, de la légitimité et du financement à coût réduit du secteur public.

[3] Comme l'illustre la faillite de l'entreprise de construction navale Burmeister & Wain commencée en 1996 et achevée en 2017.

Cette politique a été mise en œuvre en trois phases distinctes.

1.

La première phase marquée par la création d'une société d'actifs publics, la Société de développement d'Ørestad, en 1992. La Société se vit confier la mission de réaménager Ørestad, une zone d'environ 310 hectares (3,1km^2) sise entre la ville de Copenhague, l'aéroport de Copenhague et le pont reliant le Danemark à la Suède, et d'utiliser le revenu généré par le réaménagement urbain pour financer la construction d'un système de transport en commun pour des parties de la ville de Copenhague. Le terrain, propriété du gouvernement national, avait été utilisé jusque-là par l'armée.

La Société de développement d'Ørestad fit l'objet d'une collaboration étroite entre le gouvernement national et la ville de Copenhague, appartenant à cette dernière à hauteur de 55 %, le Ministère national des Finances détenant le reste. Alors que l'État du Danemark fournit le terrain, le gouvernement municipal établit le zonage, changeant les utilisations autorisées de lande protégée en terrains à vocation commerciale et éducative et, à terme, résidentielle.

Le catalyseur du développement de cette zone fut la construction d'une ligne de métro reliant le centreville de Copenhague à l'aéroport. En vertu d'une loi nationale, la Société de développement d'Ørestad fut chargée de développer la zone dans le but d'amasser du capital en vue de la construction des deux premières phases du métro de Copenhague (les lignes M1 et M2) illustrées cidessous à la figure 1. Afin de lancer la construction du métro avant le développement complet des terrains, la Société de développement d'Ørestad obtint un prêt assis sur la valeur de ses actifs fonciers pour financer le projet d'infrastructure.

Le réaménagement complet d'Ørestad devrait durer de 20 à 30 ans. À terme, il est prévu que 25 000 personnes habiteront la zone, sans compter, en journée, une population composée de 20 000 étudiants et de 60 000 travailleurs. Le premier immeuble de bureaux a été construit en 2001 et les premiers édifices résidentiels ont été terminés trois ans plus tard. En décembre 2016, la population permanente avait atteint 10 000 habitants et la population de travailleurs s'élevait à 17 000 personnes.

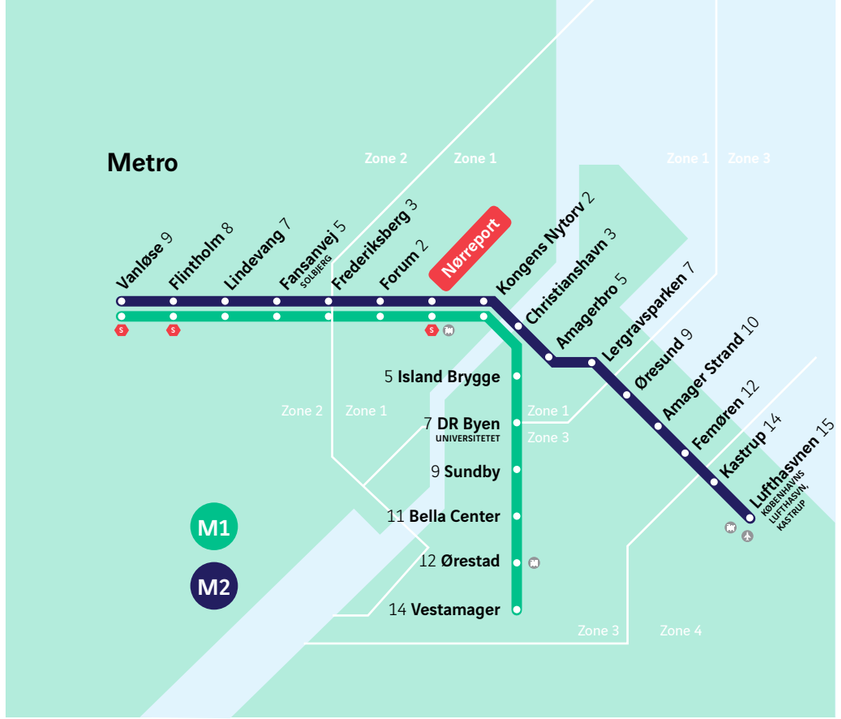


Figure 1
Les lignes de transport M1 et M2 de Copenhague ont été mises en service en 2002 et en 2007 respectivement.
Source : Société de développement de Copenhague.

Depuis 2007, plusieurs secteurs de la ville de Copenhague ont été transformés sous la direction de la Société de développement de Copenhague. Ces zones comprennent Ørestad, Nordhavn et un ancien secteur industriel connu localement sous le nom de Papirøen (l'île du papier). La Société de développement de Copenhague a déployé le même modèle novateur en matière de gouvernance, de finances et d'exploitation que la Société de développement d'Ørestad et le Port de Copenhague. Sur la base du modèle de société d'actifs publics, la Société de développement de Copenhague a géré environ la moitié des projets de réaménagement urbain entrepris à Copenhague au cours des dix dernières années. Les sites concernés figurent en vert sur la figure 3.

2.

La deuxième phase de développement fut centrée sur le renouvellement du port de Copenhague et la restructuration de son administration. Historiquement, le port de Copenhague était utilisé à des fins industrielles. L'administration du port était inefficace et déficitaire. Pour compenser ces déficits, la direction du port avait l'habitude de vendre des terrains inutilisés à des promoteurs.

En 2000 s'acheva la construction du pont Øresund reliant Copenhague à Malmö en Suède ; la fréquentation des ports de Copenhague et de Malmö s'en trouva considérablement réduite. Cela offrit des occasions de réaménagement des zones intérieures des ports à des fins résidentielles et commerciales. Afin d'exploiter ces possibilités, la gestion des terrains et le réaménagement urbain du port commercial furent tous deux confiés au Port de Copenhague Ltd. L'entreprise qui exploite le port, Copenhagen Malmö Port AB, est ainsi devenue une entité dotée d'un mandat limité. De ce fait, pour la première fois en un siècle, le port a généré des profits en adoptant un mode d'exploitation plus efficace et plus soucieux des coûts.

3.

La dernière phase du développement consista à regrouper sous une seule bannière la Société de développement d'Ørestad et au Port de Copenhague Ltd. Le résultat en fut la création de la Société de développement de Copenhague. Comme dans le cas de la Société de développement d'Ørestad, la ville de Copenhague détenait initialement 55 % des parts de la Société de développement de Copenhague alors que le gouvernement national danois détenait le reste. Une société de construction spécialisée en systèmes de transport a été créée, issue de l'entreprise fusionnée, et a pris l'entière responsabilité de l'expansion du métro. Jens Kramer Mikkelsen, qui était à la tête de la Société de développement d'Ørestad, prit alors les commandes de la nouvelle société fusionnée (voir figure 2).

Entreprises de départ

Ørestad Development Corporation
-
Copenhagen Harbor

Propriétaires

L'Etat danois
-
La ville de Copenhague

Entreprise fusionnée

CPH City & Port Development Corporation

Figure 2

Figure 3

Analyse des critères de réussite

Regroupement des actifs publics

La Société de développement de Copenhague a été mise sur pied grâce à une innovation institutionnelle, fruit de la fusion de sociétés publiques préexistantes, qui conduisit à un transfert de propriétés. Selon Lars Rohde, président du conseil d'administration de la Banque Nationale du Danemark, avant le regroupement de biens publics et la fusion de sociétés publiques, la propriété des biens publics était très atomisée. De ce fait, le gouvernement municipal n'avait plus de vision globale de ses actifs et prenait des décisions projet par projet, sans approche transverse, ce qui eut un impact négatif sur la capacité de la ville à emprunter des capitaux destinés à la transformation de l'aménagement urbain. Cette fragmentation conduisait in fine à faire profiter des investissements à grande échelle dans les infrastructures les seuls propriétaires fonciers qui habitaient près de l'infrastructure (métro, etc.), et voyaient leur patrimoine s'apprécier.[4]

Financement de la revitalisation urbaine

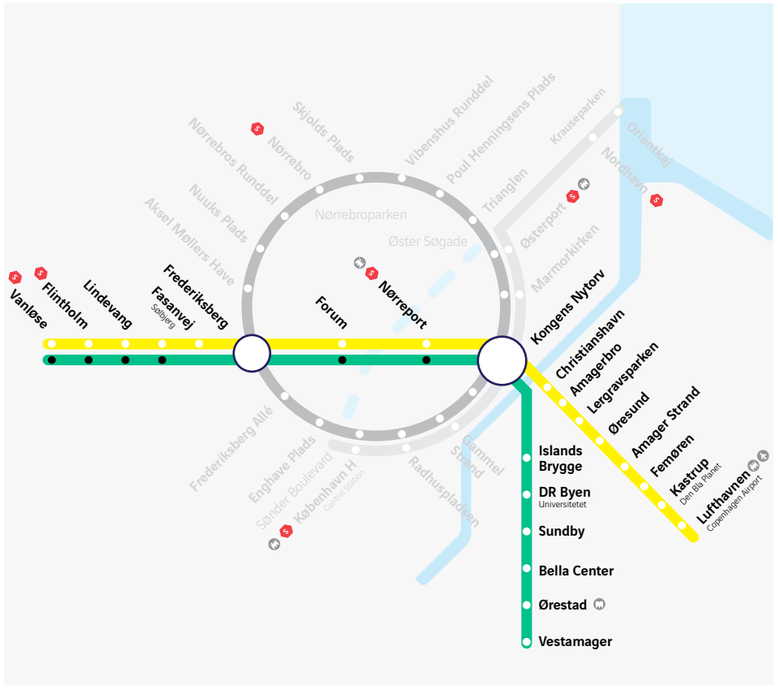


Figure 4
Aperçu de l'ensemble du métro de Copenhague.
Source: Société de développement de Copenhague.

La Société de développement de Copenhague a été mise sur pied dans le but explicite d'utiliser le revenu généré par le réaménagement urbain afin de financer la construction de projets d'infrastructure, en l'occurrence la ligne de métro City Circle (illustrée en gris à la figure 4) pour relier les deux premières lignes de métro et des secteurs additionnels de Copenhague.

Le financement de cette importante expansion du réseau de transport en commun (comportant des connexions par métro à Nordhavn) a été réalisé grâce à une gestion sophistiquée des actifs publics. La Société de développement de Copenhague investit dans de nombreux projets d'infrastructure, notamment le transport en commun, les routes, les installations de loisirs et autres établissements publics. Les fonds proviennent de la vente d'actifs et de terrains publics appartenant à la Société de développement de Copenhague. L'amélioration des infrastructures augmente la valeur des terrains et des actifs et permet à la société d'investir et de croître.

La séquence, simple et efficace, est donc la suivante :

1. Le gouvernement national et la municipalité transfèrent des actifs à la Société de développement de Copenhague.
2. Le gouvernement local modifie le zonage des terrains pour permettre une utilisation résidentielle et commerciale.
3. La valeur des terrains augmente.
4. La Société de développement de Copenhague emprunte des fonds (généralement à des conditions favorables de la Banque nationale du Danemark) en fonction de la valeur (accrue) des terrains.
5. Ce capital est transféré à la société de construction du métro pour être appliqué à des projets d'expansion des transports en commun ou utilisé par la Société de développement de Copenhague pour assumer les coûts de projets locaux d'infrastructure visant à développer les terrains.
6. La Société de développement de Copenhague facilite le développement par différentes méthodes, notamment par la vente ou la location de terrains à des promoteurs ou, plus rarement, en lançant directement des projets de développement.
7. Cela produit des revenus qui servent à rembourser la dette.

Ainsi, le processus met en place un cercle vertueux par lequel la Société de développement de Copenhague finance la construction des infrastructures à partir de la valeur créée par les investissements et améliorations passés.

En plus de la cession d'actifs, la Société de développement de Copenhague a profité d'une évaluation intelligente de terres appartenant à l'État et de leur transfert à la Société. Les terrains du port de Copenhague ont pu être développés pour financer la construction d'un vaste chantier de transport en commun lorsque la Société a été mise sur pied. Il a fallu établir la propriété du port avant que cette transaction n'ait lieu, le gouvernement national et la municipalité l'ayant tous deux revendiquée. Après une saga judiciaire de trois ans, il a été confirmé que le port de Copenhague appartenait au gouvernement national.

En 2007, lorsqu'elle a pris en charge le réaménagement de Nordhavn, la Société de développement de Copenhague a endossé 2 milliards de dollars de dettes en échange d'actifs et de terrains publics de même valeur et a simultanément transféré 2 milliards de dollars à la société chargée de la construction du métro.

En 2014, le gouvernement national a réévalué les terrains de Nordhavn et a déterminé qu'ils valaient 450 millions de dollars de plus que l'évaluation originelle effectuée en 2007. L'appréciation de cette valeur a servi à payer la construction du métro à Nordhavn et notamment de deux stations de métro supplémentaires.
La même année, le gouvernement national a également décidé de réduire sa participation dans la société, de 45 % à 5 %, ce qui a permis à la ville de Copenhague d'assumer une plus grande part de responsabilité dans la Société de développement de Copenhague. Ainsi, depuis 2014, la municipalité détient 95 % des parts, l'État du Danemark détenant les 5 % restants.

Accès au financement

Selon Carsten Koch, directeur du conseil d'administration de la Société de développement de Copenhague, le facteur clé qui permet à la Société d'influer sur le marché du développement immobilier est son accès à un financement bon marché, qui résulte de la cote de crédit élevée de ses propriétaires : la ville de Copenhague et l'État du Danemark. « *L'accès à des crédits à des taux avantageux et la capacité de continuer à fonctionner malgré une dette monumentale constituent les principaux facteurs de succès de la Société de développement de Copenhague* », affirme M. Koch. « *Sans cela, nous aurions subi le même sort que d'autres promoteurs immobiliers au cours de la récente récession. Nous sommes tout aussi vulnérables à la dynamique du marché que les autres promoteurs immobiliers.* »
M. Koch a souligné que bien qu'elle soit relativement protégée par la cote de crédit élevée de ses propriétaires, la Société de développement de Copenhague est tout de même soumise aux règles internationales en matière de comptabilité, qui exigent que dettes et actifs soient chiffrés à la valeur du marché. Le défi, bien sûr, est que, lorsque survient une récession, comme en 2008-2009, les actifs de la Société perdent de la valeur, tandis que sa dette demeure inchangée[5].

Les grands fonds de pension danois sont des partenaires importants de la Société de développement. Ils partagent l'horizon des investissements à long terme de la Société et l'accent que celle-ci met sur les investissements à faible risque. La coentreprise entre la Société de développement de Copenhague et le Fonds de pension ATP est typique de la →

[4] Entretien des auteurs avec Lars Rohde, Banque nationale du Danemark, 26 septembre 2016.

[5] Carsten Koch, entretien avec Luise Noring, Société de développement de Copenhague, 16 septembre 2016.

Structure de gouvernance

façon dont la Société fonctionne. Conscient du fait que le secteur public ne pouvait répondre aux besoins d'une population grandissante, le gouvernement national a fondé ATP Properties en 1964[6]. ATP Properties, quatrième fonds de pension européen, compte 5 millions de membres - tous les Danois qui travaillent doivent y contribuer. Pour garantir les obligations futures et réduire les risques au minimum, ATP Real Estate est très conservateur dans ses investissements et s'engage dans des placements en aval de la chaîne de valeur, habituellement quand les bâtiments ont été aménagés ou, à tout le moins, quand les plans de construction locaux ont été approuvés.

Ainsi, lorsqu'en 2012, la Société de développement de Copenhague a commencé la construction de la Cité de l'ONU. ATP estima pertinent d'investir dans le projet, dans la mesure où l'édifice de la Cité de l'ONU bénéficiait en la ville de Copenhague d'un locataire sûr, tenu qui plus est par un bail à long terme. Étant donné l'importance de l'investissement, un autre fonds de pension danois, Pension Denmark, a été invité à s'associer au groupe. Pension Denmark (45,75 %), le fonds de pension ATP (45,75 %) et la Société de développement de Copenhague (8,5 %) possèdent maintenant la Cité de l'ONU via la joint-venture Harbor PS, qui possède aussi la Porte de Copenhague, autre projet de développement majeur. Harbor PS fonctionne en tant qu'entité distincte et société commerciale dotée de son propre conseil d'administration.

Les particularités politiques qui définissent Copenhague et le Danemark — la collaboration, le professionnalisme et l'orientation publique — se reflètent dans la structure et la composition du conseil d'administration de la Société de développement de Copenhague. En vertu d'une loi nationale, le conseil d'administration est composé de huit membres, dont deux sont nommés par le gouvernement national, quatre par la ville de Copenhague et deux par les employés. Le gouvernement national a décidé d'utiliser son vote afin de nommer deux administrateurs professionnels. Les administrateurs actuels sont Mads Lebech, président-directeur général de la Confédération des entreprises danoises, et Dorte Krak, présidente et directrice générale de Arp-Hansen Hotel Group, groupe hôtelier basé à Copenhague. Il importe de mentionner que le gouvernement national a conservé deux sièges au conseil, même après avoir réduit sa participation dans la Société en 2014. Il a été convenu que la représentation et le soutien continus du gouvernement national étaient vitaux au fonctionnement de la Société de développement de Copenhague.

Facteur clé du succès de la Société de développement de Copenhague, l'exploitation de la Société est dépolitisée et la Société est gérée avec un minimum d'intervention de la part de l'État et de la municipalité. La Société peut ainsi tirer parti des actifs publics, des pouvoirs législatifs et de l'économie de marché locale pour financer d'importants projets d'infrastructure et le réaménagement durable d'actifs sousutilisés, incluant le port industriel. Carsten Koch, directeur du conseil d'administration, estime que la dépolitisation résulte, en grande partie, de ce que la Société de développement de Copenhague est régie par une loi nationale.[7] De même, la clarté du mandat - optimiser les gains commerciaux afin de générer des profits pour la ville de Copenhague en vue de la construction du système de métro – participe de cette dépolitisation : un mandat clair crée de la transparence et réduit la possibilité de dédier les fonds à des objectifs de plus court terme, liés au calendrier politique. L'aspect dépolitisé des activités de la Société de développement de Copenhague a aussi permis à sa direction de survivre aux changements partisans des gouvernements sur les plans national et local. De leur côté, les gouvernements, sur le plan local comme national, ont démontré qu'ils avaient la volonté politique de déléguer leur pouvoir et de remettre la propriété des terres et la liberté d'action à une entité distincte.

[6] La Suède et les Pays-Bas ont des fonds de pension similaires.

[7] Carsten Koch, entretien avec Luise Noring, Société de développement de Copenhague, 16 septembre 2016.

Maximiser le bien public

La création d'une société hybride avait comme objectif de combiner l'efficacité de la discipline du marché et les avantages de la direction et de la légitimité du secteur public. Le modèle de Copenhague habilite les secteurs public et privé à faire ce que chacun fait le mieux et exploite leurs compétences fondamentales.

Comme décrit précédemment, le principal objectif était d'utiliser les actifs publics pour financer les infrastructures de transport. Comme la Société de développement d'Ørestad, la Société de développement de Copenhague a été créée dans le but explicite d'utiliser les revenus du réaménagement pour financer la construction de la ligne de métro City Circle. D'autres objectifs publics ont aussi été atteints. Le secteur public a également fixé d'ambitieux objectifs de durabilité et d'inclusion sociale que doivent respecter les projets.

« Le modèle de Copenhague habilite les secteurs public et privé à faire ce que chacun fait le mieux et exploite leurs compétences fondamentales. »

Principales réalisations et perspectives

Copenhague en fait l'expérience : en confiant la gestion des transactions à une société privée de propriété publique, elle a constaté que le fonctionnement était plus rapide et plus efficace comparativement à la façon dont le gouvernement local abordait traditionnellement les projets de développement public. Cela a permis à la ville et à l'État d'établir des objectifs ambitieux pour satisfaire à la demande croissante en ressources et en infrastructures.

Copenhague en fait l'expérience : en confiant la gestion des transactions à une société privée de propriété publique, elle a constaté que le fonctionnement était plus rapide et plus efficace comparativement à la façon dont le gouvernement local abordait traditionnellement les projets de développement public. Cela a permis à la ville et à l'État d'établir des objectifs ambitieux pour satisfaire à la demande croissante en ressources et en infrastructures.

La Société de développement de Copenhague a transformé autant la ville que le quartier et le projet lui-même. L'effet sur la ville s'est traduit par la revitalisation de l'économie, le renforcement de l'assiette fiscale et l'extension du réseau de transports en commun.

Ses conséquences les plus manifestes à l'échelle du quartier et du projet sont la transformation actuelle de Nordhavn (voir figure 5), le plus récent projet d'aménagement de la Société et, avec Ørestad, le plus grand projet d'aménagement urbain du Danemark. Cette initiative a été présentée comme « ville durable du futur » à la COP15, sommet climatique de l'ONU tenu à Copenhague en 2009, ainsi qu'à la Biennale d'architecture de Venise de 2016.

Le quartier de Nordhavn, à Copenhague. Source : Société de développement de Copenhague.

Plusieurs attributs de ce projet méritent d'être soulignés.

—— Le projet Nordhavn consiste essentiellement à bâtir une nouvelle ville dans la ville, dans un milieu dense, durable et relié au réseau de transports en commun. À terme, le secteur comprendra des espaces résidentiels et commerciaux ainsi que des bureaux et pourra accueillir 40 000 résidents et 40 000 travailleurs. Le quartier de Nordhavn est bâti en partie sur du surplus de terre excavé du sous-sol durant la construction du métro. Le volume de terre déposé a été si important qu'il a permis d'élever le niveau du nouveau terrain d'un mètre, afin que Nordhavn soit mieux préparé au changement climatique et à la montée du niveau de la mer et fournir aux entreprises et aux habitants l'assurance d'une résilience climatique. Les édifices construits à Nordhavn doivent appuyer une ambition plus large de Copenhague, celle de devenir la première capitale neutre en carbone d'ici à 2025. Les promoteurs sont non seulement tenus d'adopter les normes nationales et locales en matière de consommation d'énergie, mais aussi d'employer des matériaux locaux, d'assurer une isolation adéquate des bâtiments, de faire en sorte que les travaux s'effectuent avec le moins d'accidents possible et dans des conditions de travail (éclairage, température, etc.) appropriées et de garantir la satisfaction des employés. La loi municipale exige aussi qu'au moins 25 % des logements des nouveaux quartiers de la ville soient des logements sociaux destinés aux personnes à faibles revenus.

—— Le projet de Nordhavn finance le réaménagement du quartier lui-même ainsi que l'expansion continue du réseau de métro de la ville. À cette fin, la Société de développement de Copenhague a conçu un ingénieux mécanisme de partage des profits : elle récolte une partie de la hausse de valeur des propriétés générée par l'ouverture d'une station de métro. Ainsi, dans tous ses contrats de vente, la Société de développement de Copenhague inclut une clause requérant de l'acheteur qu'il paye un supplément au prix d'achat si et quand une station de métro est mise en service à proximité de sa propriété. Plus précisément, les contrats imposent chaque année 11,41 $ supplémentaires par mètre carré pour des bureaux ou 5,71 $ supplémentaires par mètre carré pour une propriété résidentielle, pendant les 60 ans suivant l'ouverture d'une station de métro dans un rayon de 50 mètres de la propriété. Le secteur public récupère ainsi une part de la valeur qu'il a fait naître en choisissant de développer le réseau de transport en commun, plutôt que de laisser les propriétaires privés capter intégralement la valeur ainsi créée.

[8] From Idea to Project, Société de développement de Copenhague en collaboration avec Cobe, Sleth, Polyform and Rambøll, août 2012.

Hambourg

Régénérer pour reconnecter la ville à son port et au front de mer

Plus grande ville d'Europe qui n'ait pas le caractère de capitale, la Ville libre et hanséatique de Hambourg est la deuxième ville d'Allemagne après Berlin, avec une population d'environ 1,8 million de personnes, réparties dans sept arrondissements. Plus de 5 millions de personnes vivent dans sa région métropolitaine.

Avec la chute du mur de Berlin, Hambourg a retrouvé sa place de plaque tournante logistique mondiale, de nouveaux territoires d'Europe du Nord et du Nord-Est se trouvant soudain de nouveau accessibles par le train et la route à partir de son port.[9] Aujourd'hui, ce dernier est classé parmi les plus gros ports de conteneurs du monde. Grâce à ce statut, Hambourg est aussi un haut-lieu commercial et le plus grand centre d'échanges en Allemagne. Les secteurs logistique et commercial, avec les banques et les sociétés d'assurance, sont parmi les principaux employeurs de la ville. Hambourg procure de l'emploi à plus de 320 000 personnes qui convergent vers sa Région métropolitaine à partir des lands voisins de la Basse-Saxe, du Schleswig-Holstein et du Mecklenburg-Vorpommern. Avec une économie et une population active en augmentation régulière depuis 2003, le défi le plus urgent de Hambourg aujourd'hui est de prendre soin de cette population grandissante sur les plans de l'infrastructure, du logement et des emplois.

En tant que république fédérale, l'Allemagne a un système de gouvernance très décentralisé qui donne un important niveau d'autonomie à ses 16 États fédéraux (dont trois sont des Cités-États). Cité-État, Hambourg possède les pouvoirs fiscaux et législatifs d'une ville (municipalité) et d'un État. Les pouvoirs de l'État sont renforcés par la richesse des habitants de la ville - Hambourg possède le plus grand nombre de milliardaires d'Allemagne - et la richesse des actifs publics de la municipalité. Comme de nombreuses villes d'Europe du Nord, Hambourg est construite sur une tradition de secteurs publics forts de longue date, qui conservent d'immenses actifs et fonctionnent avec un grand professionnalisme. Le secteur public est soutenu par un système d'éducation sans frais de scolarité (universités publiques, écoles et maternelles), fournissant une réserve continue d'employés instruits et hautement spécialisés. Comme à Copenhague, le gouvernement local de Hambourg est un employeur très important.

[9] *Hamburg's Cluster Policy. Reaching the Top Together*, Hambourg, Ville libre et hanséatique d'Hambourg, ministère de l'Économie, du Transport et de l'Innovation, septembre 2016. Sur Internet : www.hamburg-economy.de

Sommaire

19 Introduction
20 Origine et objectifs de l'initiative de régénération urbaine
22 Analyse des critères de réussite
26 Principales réalisations et perspectives

Origines et objectifs de l'initiative de régénération urbaine

La ville de Hambourg a toujours été propriétaire du port, principale source de revenus de la ville. Au début du 19e siècle, le port de Hambourg était le troisième en importance au monde ; aujourd'hui, il fait partie des quinze plus grands ports du monde. Comme la plupart des villes portuaires industrielles, Hambourg a tourné le dos à son front de mer. Avec l'expansion de la ville, la municipalité a souhaité l'intégrer dans le paysage urbain, objectif d'autant plus justifié au regard de la proximité entre le port et le centre-ville.

Dans le passé, la ville louait les terrains du secteur du port à diverses sociétés implantées dans le port, dont des entreprises de transport maritime, de logistique et de conteneurs. La location s'effectuait généralement sous forme de baux à long terme de trente ans. Les locataires exploitaient eux-mêmes le terrain et étaient propriétaires des bâtiments qu'ils y faisaient construire. Il est à noter qu'ils ne possédaient pas le terrain sur lequel étaient bâtis les édifices, celui-ci, situé à l'intérieur du port, ayant toujours appartenu à la Cité-État.

En 1993

En 1993, la municipalité de Hambourg a fondé une filiale de Hamburg Hafen und Logistik (HHLA), société d'exploitation du port appartenant exclusivement à la ville. Cette filiale, la Société de développement du port et de la ville (HSD), avait pour tâche de racheter les baux à long terme signés avec les nombreux exploitants portuaires dans les secteurs du nord de l'Elbe et d'y mettre fin. Entre 1993 et 1996, elle a mis ce mandat à exécution dans le but de redimensionner le terrain en vue de l'expansion et de l'aménagement urbain futurs. Fait assez étonnant cependant, il fut demandé à HSD par les autorités politiques de ne pas divulguer les motifs de ses acquisitions, dans le but d'empêcher les exploitants portuaires d'avoir l'avantage dans les négociations de vente. Ces derniers crurent donc que HSD leur rachetait les baux à des fins de réaménagement portuaire.

En août 1997

En août 1997, le Sénat et le Parlement de Hambourg rendirent le projet public, en créant une catégorie de biens spéciaux (SAC), « ville et port », et en confiant à la HSD la responsabilité de réaménager la zone, au titre de société indépendante à responsabilité limitée fonctionnant séparément de la société d'exploitation du port. L'objectif était d'inclure HafenCity dans la ville elle-même en réaménageant un quartier fonctionnellement mixte du centre-ville de Hambourg et de retrouver l'accès au front de mer. La même année, la Cité-État a donc transféré le droit de propriété des actifs publics du secteur de HafenCity (c'est-à-dire le terrain et les bâtiments) à la SAC.

Figure 6
Photo aérienne du cœur traditionnel de la ville de Hambourg, de HafenCity et de Billebogen, une zone destinée à être réaménagée.
Source: HafenCity Hamburg GmbH.

En 2004

En 2004, la municipalité de Hambourg a transformé la HSD pour créer la HafenCity Hamburg GmbH (HCH). En tant que société de propriété publique et de gestion privée, la HCH présente – avec la SAC qu'elle exploite – les caractéristiques essentielles d'une société d'actifs publics.

Le réaménagement complet de HafenCity est prévu entre 2025 et 2030.

Quand HafenCity sera complètement construite, elle pourra recevoir

14 000

résidents et procurera des espaces de travail à

45 000

personnes, la plupart dans des complexes de bureaux.

Elle pourra aussi accueillir

5 000

étudiants universitaires, d'importants édifices culturels

(comme la Philharmonie de l'Elbe), un terminal de croisière vertical, des commerces de détail et des restaurants ainsi qu'une quantité significative d'espaces publics.[10]

[10] HafenCity Hamburg, Hafen City Chronology, Overview: The Emergence of a New City District, s.d. Sur Internet : www.hafencity.com/en

Analyse des critères de réussite

Regroupement des actifs publics

Le principal défi qui s'est présenté au gouvernement local de Hambourg quand il a pris la charge des terrains et édifices de HafenCity a tourné autour du rachat des accords des baux à long terme que la cité détenait avec de nombreux exploitants portuaires. Contrairement à Copenhague, Hambourg était — et est toujours — dépendante des activités de son port comme source de croissance économique et de vitalité. Ainsi, le gouvernement local devait inventer une façon de recouvrer le contrôle de ses actifs sans nuire aux activités du port. La solution fut de mener à bien l'évolution institutionnelle décrite précédemment, c'est-à-dire : l'établissement de la Harbor and Site Development (HSD) en 1993 au sein de la Hamburg Harbor and Logistics (HHLA) ; le rachat et la fin des baux à long terme que la cité avait avec de nombreux exploitants portuaires de 1993 à 1996 ; la désignation de la région d'HafenCity comme catégorie d'actifs spéciale en 1997, ce qui rendait la HSD indépendante des activités du port avec le mandat de mettre en valeur HafenCity et d'administrer la SAC ; enfin, la conversion de la HSD au sein de la HafenCity Hamburg GmbH (HCH) en 2004.

Quelques points méritent d'être notés :

—— Comme il a été vu précédemment, tous les actifs publics de HafenCity sont détenus sous une catégorie d'actifs spéciale qui facilite le regroupement et la mise à profit des actifs publics. La SAC est une personne morale mais n'est pas une société ; la SAC n'entreprend donc aucune activité ni opération. La HCH est l'exploitant responsable d'administrer la SAC et de surveiller le réaménagement urbain de HafenCity. La raison principale de ce montage laissant la HCH administrer les actifs de la SAC sans les lui transférer était de conserver les actifs séparés de la société. Le gouvernement municipal voulait aussi protéger le projet, qui devrait prendre plusieurs décennies à se réaliser, des conséquences budgétaires de l'évolution des administrations politiques.

—— Certains terrains à l'intérieur de HafenCity n'appartenaient pas à la ville. Ils ont été achetés par la ville ou par la SAC après la création de HafenCity afin que la ville possède et exploite la quasi-totalité des terrains du quartier. Ces secteurs étaient généralement la propriété de la compagnie de chemin de fer nationale, rendant nécessaires des négociations sur la valeur des terrains sans droit de construire.

—— Une division claire a été établie entre les tâches financières de la HCH et le financement revenant au budget de la ville. D'une part, les universités publiques, les écoles publiques, les musées publics (par exemple, le Musée maritime), le métro, la salle de concert de la Philharmonie de l'Elbe et les travaux des routes à l'extérieur de HafenCity sont financés par le budget de la Cité-État. D'autre part, en contrepartie d'une transaction politique pour extraire les terrains du port, on a demandé à la SAC de financer les infrastructures du nouveau terminal à conteneurs Altenwerder dans la région du port. Le financement (environ 450 millions DM) a été réalisé à la fin des années 1990 et dans les premières années du 21e siècle, mais, en raison des faibles taux de rendement de l'infrastructure liée au port, aux taux d'intérêt relativement élevés à cette époque et au lent départ du projet HafenCity causé par l'effondrement de la bulle technologique, le projet a accumulé des dettes. En 2013, le montant transféré par la SAC à l'autorité portuaire pour la construction du nouveau terminal à conteneurs a été acquitté par le budget municipal (compte tenu de la situation fiscale améliorée de la ville à la suite de la crise financière des années 2008-2009).

Financement de la revitalisation urbaine

En 1997, comme l'a exigé la loi fédérale, le gouvernement municipal de Hambourg a émis une garantie d'État pour la SAC. Aucune autre garantie additionnelle n'existe pour les prêts individuels contractés avec la valeur de la SAC en garantie. La HCH sollicite des prêts sur le marché financier commercial fondés sur la valeur des actifs publics détenus par la SAC et la garantie de prêt émise par la Cité-État. Les prêts sont utilisés pour faire des investissements, principalement dans les infrastructures comme l'énergie, les égouts, les routes, les ponts et dans les équipements collectifs de base comme les espaces récréatifs qui, à leur tour, augmentent la valeur des actifs de HafenCity.

La procédure est semblable à la séquence utilisée à Copenhague pour recueillir des fonds pour les investissements initiaux. Toutefois, on n'exige pas que la HCH finance la construction du métro. Cette dernière est plus classiquement financée, à Hambourg, par les recettes fiscales. Depuis 2013, la SAC a été libérée de son investissement dans le terminal à conteneurs Altenwerder, l'objectif des investissements de la HCH a été limité à HafenCity à proprement parler. L'objectif fixé à la SAC est d'atteindre le seuil de rentabilité sans faire aucun profit.

La séquence est la suivante :

1. La HCH utilise la garantie légale prévue pour la SAC par la Cité-État pour contracter des prêts sur le marché financier privé.
2. La HCH investit le capital dans l'infrastructure et les équipements de base à HafenCity.
3. Ces investissements augmentent la valeur des actifs publics.
4. Les terrains individuels sont vendus à des promoteurs et à des entrepreneurs privés.
5. Le revenu sert à payer les investissements et les coûts d'exploitation de la HCH ainsi qu'à rembourser les prêts et les intérêts.
6. Les actifs sont transférés plus tard, petit à petit, aux autorités de la Cité-État et de la ville sans frais (la SAC a reçu les terrains publics de la région de HafenCity sans frais).

Accès au financement

Comme présenté plus haut, la HCH obtient du financement sur le marché privé. Les coûts de financement sont influencés par de nombreux facteurs.

D'abord, les prêts qu'obtient la SAC sont garantis par la loi pour la SAC par le gouvernement de Hambourg, propriétaire de la SAC et de la HCH. Hambourg étant une ville riche, au PIB par habitant plus important que celui de Copenhague, elle profite d'une cote de crédit élevée, ce qui lui permet d'obtenir des prêts pour la SAC à un taux avantageux égal à ceux des prêts de la municipalité.

Une deuxième condition d'obtention du financement est la capacité de la HCH d'obtenir l'approbation du Parlement de Hambourg pour faire des demandes de prêts dans les limites budgétaires générales du budget approuvé par la municipalité. La HCH informe le ministère du Réaménagement urbain et du Logement au moyen d'une planification budgétaire de ce qu'il a l'intention de faire dans les prochaines années. Si le budget du projet de HafenCity fait partie du budget du ministère du Réaménagement urbain et du Logement, il ne fait que quelques lignes et ne fournit pas les détails d'un budget d'investissement officiel. Par conséquent, l'approbation du budget est basée sur une solide confiance et représente la reconnaissance du gouvernement du besoin d'indépendance et de flexibilité de la HCH dans l'administration d'un projet de développement urbain à grande échelle. La SAC agit avec un budget de 20 à 30 ans ; la HCH évaluant les coûts et les revenus chaque année, le plan budgétaire à long terme est ajusté annuellement. Dans le budget, chacun des éléments physiques, incluant les édifices, les terres et les infrastructures, possède son propre poste budgétaire. Les budgets de la HCH et de la SAC sont audités par un auditeur certifié, mais ils peuvent aussi être revus par la Cour d'État chargée de l'audit, qui vérifie aussi les investissements matériels et leur caractère approprié.

Les budgets sont approuvés par un processus accéléré qui permet un contrôle public ainsi qu'une souplesse significative dans la gestion stratégique et financière. À ce jour, le Parlement de Hambourg n'a jamais refusé les demandes budgétaires de la HCH, incluant les prêts et les déficits.

Structure de gouvernance

Le Conseil de surveillance de la HCH, qui surveille aussi la SAC, se compose entièrement de cadres supérieurs du gouvernement de la Cité-État, incluant le maire et les ministres de haut rang de cinq ministères. Chaque membre du conseil d'administration siège durant toute la session législative. Si les membres ne sont pas réélus, leurs successeurs prennent leur place au conseil. Cette structure a permis à la direction politique de la Cité-État de fournir un soutien considérable au réaménagement de HafenCity, par exemple lors du prolongement du métro à HafenCity ou de la construction de la salle de concert de la Philharmonie de l'Elbe et de l'Université de HafenCity (HCU).

Les membres du Conseil de surveillance abordent les questions stratégiques, particulièrement celles qui impliquent les questions législatives ou budgétaires. La HCH soumet les questions de concessions et de ventes de terrains à l'approbation de la Commission des ventes de terrains. Les questions de zonage et les permis de construire dans la région de HafenCity sont gérés par le ministère du Réaménagement urbain et du Logement plutôt que par l'autorité de l'arrondissement qui traite des processus de réaménagement urbain habituels. Le Conseil de surveillance assure une vision stratégique globale pour le réaménagement et permet une étroite collaboration entre la direction de la HCH et celle de la Cité-État. Il rend possible une prise de décisions plus rapide au sein de l'administration municipale et aide à résoudre les divergences entre les services et la direction de la HCH - par exemple, les stratégies de l'innovation peuvent être mises en œuvre avec plus de vigueur que ce qui serait normalement permis par l'administration municipale.

Finalement, une commission consultative permanente, dont les membres sont nommés par le maire et proviennent du secteur privé, des ONG, des universités et ou de la société civile, conseille la direction de la HCH. La commission consultative n'a pas de pouvoir de décision mais offre un niveau supplémentaire de stabilité. Même si les membres du Conseil de surveillance peuvent changer au fil du temps, les membres de la commission consultative demeurent les mêmes et forment un important réseau pour la vision à long terme de HafenCity.

Maximiser le bien public

Le réaménagement de HafenCity est destiné à permettre l'atteinte de nombreux objectifs sociaux et environnementaux. Selon son Président-directeur général, le professeur Jürgen Bruns-Berentelg, la HCH « *ne considère pas que le processus de réaménagement de HafenCity est avant tout un mécanisme de financement. Nous considérons que c'est un système socio-technique qui crée 'un intérêt public commun au sein du bien privé' en ce qui concerne l'investissement privé* ». Dans ce cas précis, les « intérêts communs » sont l'innovation, les nouveaux marchés pour la diversité sociale et les normes élevées de durabilité que le « bien privé » renferme (par exemple, le développement immobilier privé). Et J. Bruns-Berentelg d'ajouter « *Même si nous avons vendu des biens fonciers, nous démarchandisons les nouveaux actifs, au moins partiellement, au même moment, particulièrement les immeubles et leurs utilisations* ».[11]

Quand un promoteur souhaite acheter un terrain à HafenCity, il ne doit pas uniquement proposer un prix concurrentiel, la HCH[12] accordant la même importance aux volets créatifs et qualitatifs des projets d'aménagement. Le promoteur doit formuler une proposition, puis la présenter à la HCH. Les critères d'évaluation pour remporter un appel d'offres sont les suivants :

Une proportion de 70%

de la décision est fondée sur le concept de la proposition

répartie à raison de 50 % pour le concept « pur », 5 % pour les compétences en développement durable (en raison d'un standard minimal de développement durable élevé) et 15 % de capacité de réalisation. En ce qui a trait au développement durable, la certification Platine standard de la HCH – qui est plus élevée que la certification LEED Platine – est obligatoire. Par conséquent, les 5 % accordés à ce domaine doivent s'étendre au-delà de la base de référence élevée.

Une proportion de 30%

de la décision est liée au prix et concerne la vente des droits de construction sur une parcelle de terrain.

Le prix de ces droits varie selon qu'il s'agisse d'un rez-de-chaussée, d'un bâtiment résidentiel, de bureaux, de logements abordables, de logements subventionnés destinés aux personnes à mobilité réduite, d'un secteur de services à la communauté, etc. Il est à noter que 33 % de HafenCity doit être consacré aux logements sociaux, même si cela n'a pas toujours été le cas - en 2000, il n'y avait pas de mandat de logements sociaux pour HafenCity ; en 2010, la part de logements sociaux a été fixée à 20 % avant d'être portée à 33 % en 2011. Dans les immeubles importants, plusieurs modèles peuvent coexister : appartements locatifs, coopératives, location et appartements en propriété individuelle. Un immeuble peut aussi avoir plusieurs usages (logements pour étudiants, maternelle, espaces communs, espaces de loisir), ce qui fait partie de la stratégie de diversification urbaine de HafenCity.

À HafenCity, les emplacements sont vendus seulement après une période d'option exclusive de 18 à 24 mois, période utilisée pour procéder à un concours d'architecture et obtenir le permis de construire. Cette option exclusive du promoteur peut être résiliée par la HCH dans le cas d'une performance non satisfaisante (en matière de temps ou de qualité). Ainsi, la qualité du développement du projet est garantie, le délai de l'option ouvrant une période de discussion et d'échanges entre la HCH et le promoteur.

[11] Jürgen Bruns-Berentelg, entretien avec Luise Noring, HafenCity Hamburg GmbH, 27 avril 2017.

[12] *HafenCity Hamburg, Sustainable Construction in HafenCity,* Sur Internet : www.hafencity.com

Principales réalisations et perspectives

HafenCity est l'un des plus ambitieux projets de revitalisation urbaine au monde. La population du centre-ville de Hambourg devrait avoir doublé d'ici à l'achèvement de HafenCity. Ce dans un contexte porteur qui voit la dynamique des marchés réévaluer le centre des villes. Des projets comme celui de la nouvelle salle de concert de la Philharmonie de l'Elbe, qui a ouvert ses portes en janvier 2017 et qui a été conçue par l'agence d'architecture renommée Herzog & de Meuron, transforment Hambourg en destination touristique reconnue pour son architecture emblématique.

Dans le même temps, HafenCity est construit sur des terrains adjacents à un port qui demeure en activité. La coexistence de HafenCity et du port n'est d'ailleurs pas sans poser de défis. Dans un entretien, Ingo Fehr, de l'Administration portuaire de Hambourg, confirme que le port se heurte aux restrictions sur le bruit et la pollution de l'air et à l'introduction de plafonds environnementaux en raison de la proximité de la ville proprement dite. Fait notable cependant, l'Administration portuaire de Hambourg est également détenue en totalité par la municipalité et partage sa vision de l'expansion urbaine aux frontières de HafenCity (mais pas au-delà) et d'un futur plus durable. Les diverses entités publiques collaborent et les compromis techniques et légaux sont maintenant bien normalisés. La collaboration est, bien sûr, extrêmement facilitée par le fait que la HCH et l'Administration portuaire de Hambourg appartiennent toutes deux à la Cité-État de Hambourg.

Par ailleurs, l'une des caractéristiques marquantes de HafenCity est de mener un aménagement à usages et revenus mixtes qui répondent aux besoins de multiples cohortes démographiques et socioéconomiques. HafenCity vise à offrir des solutions de logement abordable à des types de populations aussi variés que les étudiants, les jeunes familles, les réfugiés et les personnes âgées, tout en facilitant la construction de maternelles, d'écoles, d'universités publiques et d'espaces communs et récréatifs. La transition vers un développement diversifié est un changement marquant par rapport aux pratiques traditionnelles des villes allemandes qui, après la Seconde Guerre mondiale, à l'instar de toutes les villes des pays développés, avaient fait le choix de compartimenter le développement et de séparer les immeubles de bureaux des zones résidentielles. La HCH souhaite promouvoir la transition des concepts traditionnels des marchés vers des concepts plus diversifiés, qui donnent naissance à de nouvelles normes et règles de revitalisation urbaine dans des villes prospères.

« Notre nouvelle approche dans le secteur de la mobilité réduira considérablement les places de stationnement, du moins en sous-sol avec un ratio de

30%

des places de stationnement résidentielles réservé au covoiturage et

40%

de places de stationnement avec postes de chargement pour voitures électriques »

« Nous créons une niche à grande échelle en repoussant les limites des marchés, plutôt que de répondre à l'offre existante ».

Jürgen Bruns-Berentelg, PDG de la HCH

[13] Ingo Fehr, entretien avec Luise Noring, Hamburg Port Authority, 28 avril 2017.

[14] Jürgen Bruns-Berentelg, entretien avec Luise Noring, HafenCity Hamburg GmbH, 27 avril 2017.

Helsinki

Les citoyens au cœur de la régénération urbaine

L'activité économique en Finlande se concentre dans la région métropolitaine d'Helsinki-Uusimaa, qui compte environ 1,6 million d'habitants, soit plus du quart de la population totale de la Finlande, mais génère près de 42 % de la valeur ajoutée brute nationale.

Si le grand Helsinki a connu une croissance de sa population pendant des décennies, le centre-ville a subi un dépeuplement à compter des années 1960. Le déclin de la population au centre-ville a été favorisé par la prospérité de la classe moyenne, l'utilisation accrue de l'automobile et le désir de vivre dans des maisons unifamiliales en banlieue plutôt que dans des appartements en ville. Cette conjonction de facteurs eut pour conséquence d'accroître la population presque uniquement en banlieue et de favoriser par là-même l'étalement urbain – un mode de développement semblable à celui de Copenhague au cours de la même période.

Toutefois, la ville d'Helsinki étant propriétaire de 65 % des terrains dans ses limites municipales, elle a pu inverser le dépeuplement du centre-ville. La ville est également propriétaire de terres dans les ports désindustrialisés qui font l'objet de la présente analyse. En tant que plus important propriétaire foncier, la municipalité a fait le choix de louer des terrains aux promoteurs immobiliers plutôt que de les vendre, ce qui lui permet de demeurer propriétaire des terrains dans les limites municipales. Grâce au pouvoir avantageux de renégocier les baux tous les dix ans, la ville ne se prive pas d'éventuelles augmentations des prix, faisant de la location une option économiquement viable.

Sommaire

29 Introduction
30 Origine et objectifs de l'initiative de régénération urbaine
32 Analyse des critères de réussite
38 Principales réalisations et perspectives

Origine et objectifs de l'initiative de régénération urbaine

Depuis 1962, Helsinki travaille sur des plans visant à déplacer les activités portuaires hors du centre-ville vers Vuosaari, dans le nord-est d'Helsinki. Le véritable déménagement, toutefois, n'a eu lieu qu'en 2008. Bien qu'elle soit propriétaire des terrains portuaires, la ville a attendu plusieurs décennies pour que les baux à long terme viennent à échéance plutôt que de racheter les locataires et les propriétaires immobiliers. Dans certains cas, une compensation a été offerte aux propriétaires immobiliers, y compris ceux de locaux construits selon le dernier état de l'art dans le nouveau port industriel de Vuosaari.

Le déplacement des activités portuaires vers Vuosaari a libéré trois anciens ports industriels situés dans la ville d'Helsinki — Kalasatama, Kruunuvuorenranta et Länsisatama — pour permettre un réaménagement urbain à grande échelle.

Figure 7
Vue d'ensemble des projets de réaménagement urbain du front de mer.
Source : Ville d'Helsinki.

Notre étude de cas porte sur Kalasatama, l'un des trois anciens ports, comme illustration de la manière dont Helsinki s'organise pour répondre à la demande croissante en logements et créer une nouvelle source de croissance économique. Recouvrant environ 175 hectares (1,75 km^2), Kalasatama est adjacent à l'une des zones les plus densément peuplées d'Helsinki.
Historiquement, une clôture ceinturait et séparait Kalasatama des zones avoisinantes ; elle a été retirée en 2008, donnant pour la première fois aux résidents l'accès au port. L'intégration de la zone au tissu urbain plus large permet d'expliquer l'important soutien dont bénéficie le projet de réaménagement. Les travaux ont commencé en 2009, un an après le déplacement des activités industrielles hors des ports, et devraient s'achever dans les années 2030.

[15] Direction générale de la ville de Helsinki, Residential and Business District on the Waterfront. Sur internet : http://en.uuttahelsinkia.fi/Kalasatama

La zone devrait héberger

25 000
résidents et soutenir la création de

10 000
emplois dans

400 000
mètres carrés de bâti.

Kalasatama est relié au centre-ville par le métro, permettant aux habitants de s'y rendre en six minutes environ.[15]

Analyse des critères de réussite

Regroupement des actifs publics

La capacité du gouvernement municipal d'Helsinki de regrouper ses biens publics a été facilitée par la réunion de deux conditions. Premièrement, comme rappelé précédemment, la ville détient 65 % de tous les terrains dans les limites municipales. Plus important propriétaire foncier d'Helsinki, la ville peut donc prendre des décisions unilatérales en matière d'aménagement urbain. Deuxièmement, comme dans d'autres villes du nord de l'Europe, le secteur public est hautement professionnalisé, bien organisé et efficace. À l'image du Danemark et de l'Allemagne, la Finlande offre une éducation supérieure sans frais de scolarité. Le secteur public peut compter sur un important bassin de capital humain, une part significative de la population possédant un diplôme universitaire. Tuomas Hakala, le directeur de projet à Kalasatama, relève un avantage supplémentaire à laisser le secteur public stimuler la revitalisation urbaine : « *En confiant le réaménagement urbain aux soins du secteur public local, nous nous mettons à l'abri des vicissitudes de l'économie. Nous sommes moins vulnérables aux récessions. Pendant les récessions, nous construisons des logements sociaux à moindre coût parce que les prix courants pour la construction sont inférieurs. Et dans les périodes de croissance, nous mettons l'accent sur la construction de logements résidentiels et d'espaces commerciaux* ».[16]

[16] Tuomas Hakala, Interview by Nantke Garrelts, Helsinki City Planning Department, May 18, 2017.

Même si, à l'instar de Hambourg, Helsinki possédait les terrains portuaires loués aux exploitants du port, le gouvernement d'Helsinki a décidé d'attendre presque trois décennies jusqu'à l'expiration des baux avant de s'engager dans un programme de réaménagement urbain, au lieu de racheter les terrains comme l'a fait Hambourg. La ville n'avait pas les coudées franches pour faire ce qu'elle souhaitait des terrains tant que les baux n'étaient pas échus.

Jusqu'à récemment, les actifs municipaux de propriété publique étaient dispersés entre les différents services du gouvernement municipal. Par exemple, le service responsable des écoles était propriétaire de tous les bâtiments scolaires ainsi que des cours d'école, les services des sports et de la culture détenaient toutes les installations sportives, les théâtres, etc. Cette situation a récemment changé, lorsque la propriété des terrains et des bâtiments a été regroupée et placée sous l'égide du Service des immeubles du gouvernement municipal d'Helsinki, qui a reçu la charge de déterminer les prix et d'adjuger les terrains. Cette consolidation et cette restructuration ont pour buts d'accroître l'efficacité et de faciliter la prise de décisions en réduisant le nombre d'intervenants impliqués dans le processus afin de valoriser les actifs publics.
Une consolidation additionnelle a eu lieu en juin 2017. Les deux entités politiques distinctes qui supervisent le Service des immeubles et la planification urbaine – la Commission de planification urbaine et le conseil municipal – ont été fusionnées pour éliminer le dédoublement des rôles et des responsabilités. Le comité fusionné s'acquittera de sa tâche au moyen de trois sous-comités chargés d'étudier une question donnée, dont un, le Comité sur l'aménagement et la structure du territoire, sera responsable de superviser le Service des immeubles et de la planification urbaine.

[16] Tuomas Hakala, entretien mené par Nantke Garrelts, Bureau de l'urbanisme de la ville d'Helsinki, 18 mai 2017.

Financement de la revitalisation urbaine

La municipalité d'Helsinki utilise un financement public provenant principalement de recettes fiscales pour développer les ports désindustrialisés. La ville ne tient pas de registre des investissements et des recettes, ni de solde des bénéfices provenant du réaménagement. Chaque fois que la ville a besoin de capitaux à des fins d'investissement, elle prévoit cet investissement dans son budget. Les recettes nées du réaménagement, le cas échéant, sont reversées dans le budget municipal général. De cette manière, la source du financement est une dépense publique des autorités locales.

Les coûts du développement des terrains et de la construction des infrastructures publiques à Kalasatama — y compris les installations de loisir, la voirie, les systèmes d'approvisionnement en eau et les égouts, etc. — devraient atteindre plus de 270 millions d'euros d'ici 2026. De ce montant, environ 86 millions d'euros ont déjà été approuvés et attribués dans le budget municipal de 2017-2019 ; le reste sera intégré à des budgets ultérieurs[17].
Les investissements publics à Kalasatama devraient atteindre un pic en 2025. Le principal facteur en cause dans cette augmentation est le démantèlement de la centrale au charbon Hanasaari B, qui sera déclassée en 2024. Le terrain anciennement utilisé pour entreposer le charbon devra alors être nettoyé, ce qui implique l'assainissement des sols et de la nappe phréatique. L'important coût de nettoyage — principale raison pour laquelle Kalasatama est le réaménagement le plus onéreux des trois ports — sera entièrement pris en charge par la municipalité.

Le processus fonctionne comme suit :

1. Le bureau exécutif de la ville d'Helsinki prévoit les coûts du réaménagement urbain des trois ports dans le budget, y compris les investissements en infrastructures et en commodités essentielles.
2. Le bureau exécutif présente les dépenses budgétaires au conseil municipal pour accord.
3. Les budgets d'investissement s'étalent sur deux ans et les fonds proviennent entièrement de dépenses publiques.
4. Les recettes nées du réaménagement sont reversées et affectées aux dépenses publiques.
5. Le département de l'immobilier conserve la propriété des terrains et renégocie les baux tous les dix ans pour s'assurer que la ville encaisse toute appréciation de la valeur.

[17] Municipalité d'Helsinki, « Budget. Stadsdirektörens Budgetförsla », 2017

Accès au financement

Figure 8
Le projet des Huit tours à Kalasatama et les espaces publics environnants.
Source: Ville d'Helsinki.

tours, constitué de sept tours appelées à loger 2 000 personnes et d'une dernière tour offrant 75 000 mètres carrés de locaux commerciaux (cf. figure 8 ci-contre) fait l'objet de nouvelles dispositions. L'administration municipale a inclus dans l'appel d'offres une clause selon laquelle le promoteur privé doit améliorer les espaces publics environnants en y développant les rues, en plantant des arbres, en modernisant la station de métro sur un pont et en aménageant un parc. De cette façon, les dépenses publiques pour ces projets sont minimisées.

Dans de rares cas, la municipalité d'Helsinki finance le réaménagement par des prêts souscrits auprès de la Banque centrale de Finlande. La ville emprunte l'argent à des conditions favorables en utilisant comme garantie financière les vastes terrains de grande valeur qu'elle détient. Toutefois, la souscription de prêts ne permet pas de contourner la limite sur les dépenses publiques imposées par le gouvernement national.

Comme décrit précédemment, la ville investit le montant nécessaire pour terminer le réaménagement conformément à sa stratégie d'aménagement urbain. Les recettes nées du réaménagement et des contrats de location à Kalasatama sont captées par le Bureau exécutif de la ville et comptabilisées dans le budget municipal. Toutefois, le gouvernement national a imposé il y a cinq ans une limite sur les dépenses publiques d'Helsinki à hauteur de près de 390 millions d'euros. Bien que ce plafond ait réduit le rythme auquel la ville peut réaménager les ports, celle-ci a fait en sorte de trouver de nouvelles façons de faire avancer ses projets de revitalisation urbaine. Entre autres exemples, le projet des huit

Structure de gouvernance

Trois services municipaux distincts supervisent le réaménagement des trois anciens ports d'Helsinki : le bureau exécutif de la ville contrôle le budget du réaménagement, le département de l'aménagement urbain veille à l'aménagement et au zonage et le département immobilier est propriétaire des terrains. La collaboration entre les trois services est étroite et ancienne.

Le département de l'aménagement urbain et celui de l'immobilier collaborent sous l'égide du bureau du chef de la direction, principale autorité chargée du réaménagement, y compris pour l'exécution des responsabilités fiscales telles que la planification d'investissements et l'estimation des coûts.

Tableau 1
Liste des intervenants et aperçu de leurs rôles et responsabilités dans le réaménagement de Kalasatama.

Bien que le département immobilier soit propriétaire des terrains dans les ports et responsable d'établir les prix des lots et de mener le processus d'appels d'offres publics, le département de l'aménagement urbain met au point les stratégies globales, accorde les autorisations de construire et approuve les modifications de zonage.

Des représentants de ces trois services se réunissent toutes les deux semaines. Les employés sont encouragés à participer selon leurs compétences et leur expertise et conformément aux besoins du moment. Ce roulement d'employés selon la séquence des projets de réaménagement crée une agilité et une souplesse au sein de l'organisation. Les rôles et responsabilités variés de chaque service impliqué dans le réaménagement urbain des trois ports désindustrialisés sont décrits ci-dessous (tableau 1).

Tableau 1

Intervenant	Tâche	Collaboration
Bureau exécutif de la ville	Administration du budget pour les projets de réaménagement Contrôle budgétaire	Réunions toutes les deux semaines Décisions sur les appels d'offres, le zonage, les concours architecturaux, les permis de construction, etc. pour les parcelles individuelles
Département de l'aménagement urbain	Développement des plans et approbation du zonage Collaboration avec les architectes au développement résidentiel et commercial et aux espaces publics Collaboration avec les entrepreneurs en construction aux infrastructures publiques et aux commodités publiques	
Département immobilier	Propriétaire des terrains de la ville et des ports d'Helsinki Contribution au zonage initial Établissement du prix des parcelles de terre (en collaboration avec des consultants privés) Gestion des ventes et des locations de parcelles de terre	

L'administration publique de la municipalité fonctionne relativement à l'abri des interférences politiques, surtout en raison de la grande confiance des dirigeants politiques envers les compétences professionnelles des administrateurs locaux. Comme l'affirme Tuomas Hakala, le directeur du projet de Kalasatama : « *Généralement, nous avons une administration publique solide et les politiciens reconnaissent et respectent les compétences de celle-ci* »[18].

Toutefois, le fait que les départements de l'aménagement urbain et de l'immobilier sont assujettis à la prise de décisions et à l'approbation politique a tendance à allonger le processus d'aménagement. Même si la Commission de l'aménagement urbain, le conseil municipal et la commission municipale se sont rarement opposés aux plans proposés par les départements de l'aménagement urbain et de l'immobilier ou ont rarement rejeté ceux-ci, le processus est laborieux et long. « *Les choses pourraient avancer un peu plus vite* », avoue Tuomas Hakala. « *Mais nous y sommes habitués et nous essayons de prévoir ces délais en travaillant dans le cadre d'un échéancier à long terme. La même procédure s'applique aux négociations et aux approbations entourant le budget : chaque fois qu'un service propose un projet, un pont ou une rue, par exemple, nous devons passer par cette procédure. Si nous pouvions utiliser le produit du réaménagement urbain pour le réinvestir dans la zone, nous pourrions sans doute accélérer le processus de revitalisation urbaine en contournant la nécessité de trouver de 'nouveaux fonds' dans le budget municipal chaque fois que nous voulons aller de l'avant avec un nouveau projet* », conclut-il[19].

« Si nous pouvions utiliser le produit du réaménagement urbain pour le réinvestir dans la zone, nous pourrions sans doute accélérer le processus de revitalisation urbaine en contournant la nécessité de trouver de 'nouveaux fonds' dans le budget municipal chaque fois que nous voulons aller de l'avant avec un nouveau projet. »

[18] Tuomas Hakala, entretien mené par Nantke Garrelts, Bureau de l'urbanisme de la ville d'Helsinki, 18 mai 2017.

[19] Tuomas Hakala, entretien mené par Nantke Garrelts, Bureau de l'urbanisme de la ville d'Helsinki, 18 mai 2017.

Maximisation des bénéfices publics

Les principaux objectifs du projet de Kalasatama visent à élargir le centre-ville et à créer un espace pour un groupe diversifié de citoyens. Le projet travaille à la réalisation de ces objectifs de diverses façons. Les recettes du réaménagement des trois ports désindustrialisés sont reversées dans le budget municipal, permettant ainsi que les « bénéfices » financent divers biens et services publics. Toutefois, Helsinki se distingue des autres cas étudiés ici par le fait qu'elle ne tient pas un registre des investissements et des recettes relativement au réaménagement des ports.

Le projet fait également largement appel à la participation citoyenne pour éclairer et orienter le réaménagement de Kalasatama. À cette fin, le projet engage plus de 200 acteurs en conception, aménagement, exécution et entretien. Ces acteurs comprennent notamment des petites start-ups, des entreprises, des acteurs municipaux et des habitants locaux, qui résident ou travaillent dans le quartier ou sont impliqués autrement dans le réaménagement de Kalasatama.[20] L'engagement de la ville auprès de ce groupe diversifié et complexe d'intervenants est conforme à sa stratégie axée sur un réaménagement portuaire dirigé par les citoyens. La ville compte également sur les grandes banques de données pour mieux comprendre la manière dont les acteurs font usage des commodités du quartier. L'ensemble de ces sources d'informations éclaire le développement continu de Kalasatama.[21]

[20] Smart Kalasatama: Smart city district of Helsinki Sur Internet : www. fiksukalasatama.fi

[21] Magda Abu-Fadil, « Helsinki: A Very Smart City », The Huffington Post, 13 juin 2016, Sur Internet : www.huffingtonpost.com

Principales réalisations et perspectives

Le réaménagement de Kalasatama s'inscrit dans une stratégie plus large de la ville d'Helsinki, visant à placer les citoyens au centre des politiques et pratiques municipales. Comme Copenhague, Helsinki a connu un chômage à deux chiffres et un dépeuplement à grande échelle dans les années 1960 et 1970. Cela a été un fort incitatif pour réaménager Kalasatama afin de pallier ces problèmes. Avec un taux de chômage encore relativement élevé (10 % en avril 2017), Helsinki est devenue la première ville au monde à explorer l'idée d'un salaire citoyen afin de s'attaquer aux conséquences sociales de ce qui est considéré comme le chômage structurel à long terme d'un important groupe de ses citoyens. C'est à la lumière de cette réalité que le réaménagement urbain des ports d'Helsinki dirigé par les citoyens devrait être examiné.

L'objectif principal du réaménagement urbain des ports d'Helsinki est la croissance inclusive plutôt que l'optimisation des bénéfices.

Le fait que les citoyens assument un rôle central dans le processus de réaménagement en est l'illustration partielle. Conformément à la stratégie municipale de croissance inclusive, la ville impose également la mixité des habitations dans l'ensemble des trois ports désindustrialisés :

25%
de logements sociaux,

40%
de logements à prix réglementé et

35%
de logements à propriété ou location privée.

[22] Layla Maghribi et John Defterios, France's Vision of a Utopian Future Comes to Life in Lyon, CNN, 9 juillet 2015, Sur Internet : www.cnn.com

[23] La réforme des collectivités territoriales (RCT) a été adoptée en 2010. La première métropole créée fut l'agglomération de Nice. Si l'entrée en vigueur de la RCT a ouvert la voie à des agglomérations plus intégrées, la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de 2014 a formellement fixé les caractéristiques institutionnelles des entités métropolitaines et a conduit à la création de la Métropole de Lyon.

Lyon

La construction institutionnelle pour démultiplier les effets d'une régénération urbaine durable et inclusive

Lyon est la troisième plus grande ville de France, avec 506 615 habitants, et la deuxième région métropolitaine du pays, avec une population de 1,3 million d'habitants. Au cours des dernières décennies, l'économie de la ville a réorienté ses activités industrielles, jadis exclusivement centrées sur la production automobile ainsi que dans les produits chimiques et pharmaceutiques. Lyon se redéfinit aujourd'hui comme un centre de la haute technologie dans les secteurs de la finance, du biomédical et des jeux électroniques et comme pôle culturel dans les domaines de la gastronomie, de l'art contemporain et de l'architecture. Semblable au réaménagement urbain de Nordhavn à Copenhague et à un degré moindre à celui de HafenCity à Hambourg et de Kalasatama à Helsinki, le projet de Lyon Confluence vise à stimuler la croissance urbaine par la revitalisation de la Confluence, ancienne zone industrielle de 150 hectares (1,5 km^2) à la confluence de la Saône et du Rhône, et à la relier de nouveau au centre-ville de Lyon. Comme l'a maintes fois souligné Gérard Collomb, alors président de la Communauté urbaine de Lyon et maire de Lyon : *« Lorsque nous avons décidé de construire La Confluence, l'idée était de doubler notre centre-ville et de créer un lien de continuité entre l'ancien et le nouveau centre »*[22].

Elle-même le produit d'une grande restructuration gouvernementale, la Métropole de Lyon est déterminante pour piloter le réaménagement de Lyon Confluence. Depuis les années 1980, la France s'est engagée dans un processus de réforme territoriale visant à consolider et décentraliser des instances gouvernementales locales afin d'améliorer l'efficacité globale et le rendement économique de ses régions. Cela a entraîné la création d'un nouveau niveau de gouvernance, les autorités métropolitaines. Si les premières élections directes pour choisir les représentants des métropoles eurent lieu en mars 1986[24], l'étape la plus marquante a été franchie à la fin 2014, lorsque le Président de la République, à l'occasion de son *« Big Bang des régions »*, redessina la carte de la gouvernance en France pour autoriser les métropoles à prendre la direction de l'aménagement, du développement économique, de l'éducation, du transport et d'autres domaines[25]. Ce contexte est important pour comprendre comment le réaménagement urbain du port industrialisé de Lyon Confluence est essentiellement rendu possible par l'établissement de la Métropole de Lyon.

[24] Jean-Marie Miossec, Géohistoire de la régionalisation en France, Paris, Presses universitaires de France, 2009, ISBN 978-2-13-056665-6.

[25] Kenan Fikri et Mark Muro, « Rightsizing the Region: France Redraws its Map », Brookings, 9 décembre 2014 Sur Internet : www.brookings.edu

Sommaire

41 Introduction
42 Origine et objectifs de l'initiative de régénération urbaine
44 Analyse des critères de réussite
48 Principales réalisations et perspectives

Origine et objectifs de l'initiative de régénération urbaine

Le Grand Lyon est l'organe directeur responsable du réaménagement de Lyon Confluence. En 2015, la Métropole de Lyon a été établie comme autorité métropolitaine, formalisant ainsi la collaboration et la coordination de l'ensemble des 58 communes du Grand Lyon[26].

Le plan initial pour le réaménagement de La Confluence est né d'une promesse électorale de l'ancien maire de Lyon, Raymond Barre. Lors des élections de 1995, ce dernier s'était engagé à faire de Lyon le centre commercial et culturel du sud-est de l'Europe[27]. Après sa victoire, l'administration locale travailla avec des représentants du Grand Lyon pour lancer la « Mission Confluence », processus de planification exceptionnel qui s'est traduit par un plan d'aménagement de Lyon Confluence sur 30 ans. Lancé en 1998, le plan définissait une large gamme d'objectifs économiques, environnementaux, culturels et sociaux. Pour le Grand Lyon, le projet Confluence est une façon de créer des emplois, des logements, des services, des institutions et des installations récréatives « *qui représentent un capital réel* » dans l'économie mondialisée, et de placer la ville sur la carte des villes mondiales[28].

La nouvelle géographie des activités industrielles en même temps que la désindustrialisation ont laissé des terrains vacants dans les années 1990, une tendance qui s'est accélérée avec la crise financière de 2008. Cette conjoncture a libéré de l'espace à la Confluence pour le réaménagement urbain et stimulé les plans de revitalisation. Du fait de l'histoire, la propriété des terrains dans la zone est fragmentée, le secteur public contrôlant cependant quelques grandes institutions (telles que deux prisons) et des espaces publics. La plupart des parcelles industrielles était cependant entre les mains du secteur privé. L'un des plus grands défis du réaménagement de La Confluence a donc été d'acquérir et de regrouper les actifs, y compris les terrains et les propriétés.

La première grande phase du projet Lyon Confluence a été lancée en 2003, au moment où le gouvernement du Grand Lyon a conclu une entente de développement public et nommé une entreprise privée dotée d'un objectif et de capitaux publics, la Société d'économie mixte (SEM) Lyon Confluence, devenue ensuite la SPLA/SPL Lyon Confluence, pour réaménager la zone.

Depuis son établissement en 2003, la structure juridique de la SEM Lyon Confluence a été modifiée à deux reprises. En 2008, elle a pris la forme d'une société publique locale d'aménagement (SPLA), puis d'une société publique locale (SPL) en 2012. Le changement de 2008 était de taille, puisque la société est passée d'un financement public de 50 % à 100 %. En 2012, grâce à la désignation de SPL, la société est devenue polyvalente, avec le pouvoir de participer à une plus large étendue de projets de réaménagement, dont le développement et la distribution énergétique, qui sont devenus un axe majeur de la zone[29].

Aujourd'hui, la première phase du réaménagement (2003–2015) est presque terminée. L'utilisation des terrains dans la zone est répartie à peu près également entre les usages commercial et résidentiel. La Confluence conservera certaines de ses anciennes activités, contrairement à Copenhague, Hambourg et Helsinki qui ont déplacé les activités industrielles hors de la ville à proprement parler. 12 000 personnes habitent actuellement la zone de La Confluence, nombre qui devrait s'élever à 17 000 pendant la deuxième phase (2015–2035). La transformation physique de la zone comprend des espaces publics, des infrastructures, des logements et des commerces nouveaux. La deuxième phase implique également la construction de deux ponts pour améliorer la liaison entre La Confluence et le reste de la ville[30].

[26] La loi MAPTAM n°2014-58 du 27 janvier 2014 a créé au 1er janvier 2015 une autorité locale au statut spécial, la métropole de Lyon.

[27] Entretien téléphonique avec Benoit Bardet mené par Alaina Harkness et Caroline Conroy, 11 avril 2017.

[28] Lyon Confluence, « A Step-by-Step Approach » Sur Internet : www.lyon-confluence.fr

[29] Ce changement a été adopté pour se conformer aux règles changeantes de la Commission européenne sur les appels d'offres dans les domaines de l'urbanisme et du développement et pour assurer la continuité de la gestion du développement de La Confluence. Lorsque les villes conservent une entreprise publique avec 100 % de capital public, cette « société interne » entièrement de propriété publique devrait être exemptée de l'appel d'offres. – Entretien d'Alaina Harkness et Caroline Conroy avec Benoit Bardet, 11 avril 2017.

[30] French-American Foundation, « Sustainable Cities : Summary of Findings »

[31] French-American Foundation, « Sustainable Cities : Summary of Findings »,

Figure 9
Vue aérienne de Lyon Confluence avec la Saône et le Rhône.
Source: Ville de Lyon.

Une fois terminée, la zone de La Confluence comptera un million de mètres carrés de nouveaux bâtiments. On y trouvera une grande variété de logements : 45 % de résidences de luxe, 30 % de locations standards à prix moyen ainsi que 25 % de logements sociaux. De nouveaux bureaux seront érigés, augmentant le nombre d'emplois de 7 000 à 14 000 d'ici 2020, pour atteindre 27 000 d'ici 2035.

La Confluence offrira également des voies piétonnières le long de la marina, des parcs locaux, de nouvelles places, un centre commercial, un musée, des installations sportives, un centre d'archives municipales rénové et agrandi, de nouvelles écoles, de nouveaux bâtiments universitaires et des centres pour la jeunesse, la communauté et la culture[31].

Analyse des critères de réussite

Regroupement des actifs publics

En 2008, la société chargée des actifs publics de Lyon a effectué une transition vers une propriété et un financement publics. La SPL Lyon Confluence est donc aujourd'hui une société de propriété publique et de gestion privée conformément au modèle présenté dans ce rapport. La SPL gère l'ensemble du réaménagement de Lyon Confluence et assume un éventail de fonctions dans la zone, y compris la réalisation d'études d'aménagement urbain, le regroupement et la vente de terrains, l'organisation de travaux et de consultations ainsi que l'exécution de missions de marketing et de communication.

La propriété foncière à la Confluence est extraordinairement fragmentée, dispersée entre de nombreux propriétaires privés. La SPL a pour mission d'identifier les propriétaires, d'acquérir les terrains et de préparer ceux-ci pour la vente. Le regroupement d'actifs sous l'égide d'une seule entité institutionnelle réduit la fragmentation de la propriété et permet la mise en œuvre d'un plan directeur cohérent.

Financement de la revitalisation urbaine

Aujourd'hui, la SPL Lyon Confluence est entièrement détenue et financée par le secteur public. L'investissement public initial pour créer la SEM Lyon Confluence en 2003 n'était que d'environ 1,8 million d'euros. La principale source de financement de La Confluence provient du regroupement et de la vente de terrains. La SPL Lyon Confluence achète les terrains de propriétaires industriels mettant fin à leur exploitation ou déménageant hors de la ville à proprement parler. Elle développe ensuite ces terrains en y ajoutant des infrastructures publiques et des commodités de base, avant de lancer des appels d'offres sur des terrains de propriété publique qui serviront à d'autres fins dans le cadre du réaménagement urbain.

Le plan d'investissement et de développement du Grand Lyon pour 2015-2020, le Programme pluriannuel d'investissement (PPI), englobe environ 1 175 projets d'investissement dont le budget total s'élève à 3,6 milliards d'euros environ. Trois objectifs du PPI doivent être satisfaits pour accéder aux fonds publics : renforcer le dynamisme économique du Grand Lyon, créer une zone socialement et économiquement mieux équilibrée et améliorer la qualité de vie des résidents. Les investissements détaillés dans le PPI penchent lourdement en faveur de projets dans les limites de la zone géographique de la Confluence (51 %), même si les projets qui s'étendent au-delà de cette zone sont également admissibles au financement.

La séquence se déroule de la manière suivante :

1. La SPL Lyon Confluence élabore un plan directeur pour la zone de La Confluence qui est approuvé par la Métropole de Lyon.
2. En étroite collaboration avec la Métropole de Lyon, la SPL prépare les estimations budgétaires à court et à long terme.
3. La Métropole de Lyon et, à un degré moindre, d'autres acteurs publics financent le rachat et le réaménagement de la zone.
4. La SPL rachète des terrains de propriétaires industriels à La Confluence (après avoir obtenu l'approbation de la Métropole de Lyon pour chaque transaction).
5. La SPL modifie le zonage des terrains pour usages multiples.
6. La SPL vend les terrains et utilise les recettes pour réinvestir dans le rachat et le réaménagement d'autres secteurs de La Confluence.

Accès au financement

Aujourd'hui, les investissements publics en infrastructures et en commodités de base visant à préparer les terrains pour un réaménagement sont principalement financés par le Grand Lyon. Toutefois, d'autres entités publiques locales contribuent également aux fonds d'investissement, y compris la Ville de Lyon, le conseil départemental, le conseil régional et le SYTRAL, qui est l'autorité organisatrice de mobilité de la métropole et du département du Rhône.
Ces investissements publics proviennent d'un mélange de recettes fiscales et du produit de la vente de terrains à La Confluence.

La SPL Lyon Confluence peut imposer des prix au-delà des prix de marché pour les terrains à La Confluence.
Les bénéfices des ventes aux promoteurs sont réinvestis dans des espaces publics, des services publics, des écoles, des routes et d'autres infrastructures dans la zone afin de maintenir la compétitivité de Lyon Confluence.

Les besoins en investissement de la SPL Lyon Confluence pour les dix prochaines années de dépenses sont estimés à 305 millions d'euros, dont 51 millions ont déjà été dépensés. Le Grand Lyon a accepté de verser 61 millions d'euros, ce qui oblige la SPL à générer quelque 193 millions d'euros par la vente de terrains aux promoteurs privés. Aussi longtemps que le développement se poursuit, tous les bénéfices sont réinvestis dans Lyon Confluence.

Structure de gouvernance

Le Grand Lyon détient 90 % de la SPL Lyon Confluence et la Ville de Lyon 5 %, les 5 % qui restent appartiennent au Département du Rhône, à la Région Rhône-Alpes et aux trois communes de La Mulatière, d'Oullins et de Sainte-Foy-les-Lyon. Le Grand Lyon est dirigé par un président, des vice-présidents, des membres de la Commission permanente et le Conseil de la Métropole, assemblée délibérante de 165 membres qui règle les affaires du Grand Lyon. L'autorité métropolitaine agit comme unique autorité en matière d'aménagement pour le Grand Lyon et est chargée de planifier le développement économique, l'innovation, le transport, l'éducation supérieure et la recherche. Enfin, le Grand Lyon peut déléguer certains pouvoirs à la ville par convention[32]. Puisque la propriété est distribuée entre plusieurs entités publiques régionales, la collaboration verticale entre les échelles de gouvernance et horizontale entre les communes est très grande.

Comme pour HafenCity à Hambourg, la commission, le conseil et l'assemblée délibérante de la SPL Lyon Confluence sont formés d'un ensemble de postes « fixes » dont les titulaires sont des représentants politiques élus des entités publiques propriétaires de la SPL. Cette structure de gouvernance est établie par une loi nationale, de sorte que la SPL est à l'abri de toute négociation politique concernant les sièges au conseil[33]. Cela permet d'assurer que la prise de décisions concernant La Confluence est immunisée contre les influences politiques tout en reflétant l'intérêt public. Le conseil administratif nomme un directeur pour La SPL Confluence, issu du secteur privé.

Le conseil administratif est formé des deux actionnaires majoritaires de la SPL, à savoir le Grand Lyon et la Communauté urbaine de Lyon. Cela comprend le maire du Grand Lyon, cinq représentants élus du Conseil de la Métropole et cinq conseillers communautaires de la Ville de Lyon. L'assemblée générale élargie de la SPL Confluence inclut des membres du conseil administratif et un représentant de chacun des cinq autres actionnaires.

La SPL Lyon Confluence joue un rôle important comme courtier central des partenariats externes à l'appui du réaménagement de La Confluence. Toutefois, ces acteurs privés ne font pas formellement partie de la gouvernance de la SPL Lyon Confluence. La SPL travaille surtout avec des entreprises des secteurs du chemin de fer, de l'énergie, de la gestion fluviale et de la réduction de la pollution[34].

[32] Grand Lyon, « *Les instances territoriales de la métropole de Lyon* »
Sur Internet : www.grandlyon.com
« Organisation politique »
Sur Internet : www.grandlyon.com
« Le conseil de la Métropole de Lyon »
Sur Internet : www.grandlyon.com
« Les commissions thématiques de la métropole de Lyon »
Sur Internet : www.grandlyon.com

[33] Sur Internet : www.legifrance.gouv.fr

[34] Article étude de cas Lyon Confluence page 9.

Maximisation des bénéfices publics

Un aménagement urbain stratégique, plutôt que fondé sur des transactions au cas par cas, est devenu une obligation en France en 2000. L'existence de ce mandat national a rendu possible l'ambitieux projet à long terme de La Confluence. Le plan directeur incarne la volonté constante de développer une zone dont la mixité sociale stimulera le développement économique.

En outre, la perspective à long terme de La Confluence doit beaucoup à la stabilité de la direction de la Société d'actifs publics. Celle-ci est demeurée intacte, avec un seul changement majeur depuis le commencement du projet en 1999. La direction de Gérard Collomb pendant la première phase du projet, d'abord à titre de maire de Lyon et plus tard comme président du Conseil de la Métropole, a assuré une vision cohérente et une visibilité pour la Confluence, alors même que le cadre de gouvernance évoluait avec la transition vers la Métropole de Lyon en 2015.

Principales réalisations et perspectives

Les objectifs de la Confluence mettent systématiquement l'accent sur le maintien d'une qualité de vie élevée et sur l'excellence en matière de qualité de l'architecture, de normes environnementales, de mixité sociale et d'espaces publics.

Lyon Confluence vise à devenir le premier quartier entièrement durable et neutre en carbone de France, produisant autant d'énergie qu'il en consomme d'ici 2030. Grâce à l'accent mis sur des normes élevées d'intégrité architecturale, La Confluence a attiré un certain nombre d'architectes et de concepteurs réputés pour la création de projets dans la zone. Lyon Confluence a ainsi été désigné écoquartier[35] par le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.
La Confluence fait également partie du programme CONCERTO de l'Union européenne, qui établit des cibles pour l'efficacité énergétique des bâtiments et l'utilisation de technologies des énergies renouvelables et permet d'orienter les critères d'appels d'offres pour les promoteurs, architectes, ingénieurs et autres partenaires du projet de revitalisation. La deuxième phase du réaménagement de la Confluence prévoit la construction d'immeubles à consommation énergétique nulle et à énergie positive et la modernisation des résidences existantes.

En matière sociale, Lyon Confluence vise à créer un quartier sous le signe de la mixité, semblable à Copenhague, à Hambourg et à Helsinki.
Le gouvernement exige donc que 25 % des unités résidentielles soient désignées logements sociaux abordables. L'objectif est d'attirer des résidents de divers âges et statuts économiques. Lyon Confluence met également l'accent sur le potentiel piétonnier et sur l'accessibilité pour ses résidents, ce qui réaffirme l'objectif d'une durabilité environnementale et sociale en encourageant les résidents à marcher et favorise une vie communautaire forte[36].

L'objectif fixé en matière de logements abordables sera complexe à atteindre du fait de la pression sur les prix de l'immobilier et de la composition sociale du quartier, qui penchent vers le segment du marché des personnes à revenu élevé. Une tendance semblable est observée à Copenhague et à Hambourg. Seule Helsinki, qui s'est dotée d'une stratégie de la citoyenneté particulièrement bien établie, a réussi à favoriser une croissance inclusive dès le départ du réaménagement urbain. À ce titre, le quartier de Lyon Confluence a le deuxième plus haut niveau de vie, le troisième plus faible taux de pauvreté (10,6 % en 2013), le deuxième revenu annuel médian le plus élevé (29 410 €) et le troisième niveau de scolarisation le plus élevé de la ville (40,7 % des résidents ont une licence de trois ans ou plus). Pas plus tard qu'en 2013, la zone englobant la Confluence avait notablement plus d'emplois que de résidents. Environ 70 % des emplois à La Confluence relèvent du secteur des services. L'engagement de désigner 25 % des unités résidentielles comme logements sociaux abordables est donc essentiel si La Confluence veut atteindre ses objectifs en matière de mixité des revenus.

[35] Pour mémoire, un écoquartier se définit comme un projet d'aménagement urbain qui respecte les principes du développement durable tout en s'adaptant aux caractéristiques de son territoire. Il doit promouvoir la gestion responsable des ressources naturelles, s'intégrer dans le reste du tissu urbain, contribuer au développement économique, offrir une gamme d'options pour se loger afin de favoriser les communautés à revenus mixtes et impliquer les citoyens dans tout processus de planification connexe.

[36] French-American Foundation, « Sustainable Cities: Summary of Findings »

Quels enseignements tirer de l'analyse comparée des quatre villes ?

Notre étude est partie de l'analyse détaillée du cas de Copenhague. C'est donc à l'aune de cette ville que nous souhaitons éclairer les cas de Hambourg, Helsinki et Lyon.

Copenhague

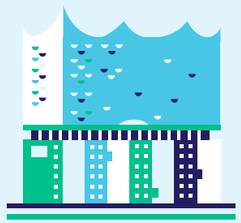
Trois caractéristiques principales distinguent la Société de développement de Copenhague des trois autres cas étudiés dans ce document.

1. D'abord, la Société de développement de Copenhague a dirigé un réaménagement urbain à grande échelle à Copenhague sans dépenser l'argent du contribuable. Elle est devenue l'acteur clé du réaménagement de la capitale du Danemark en coordonnant la moitié de tous les projets de réaménagement de la ville au cours des dix dernières années.

2. Par ailleurs, non content de conduire un réaménagement urbain massif, la Société de développement de Copenhague a aussi produit des revenus suffisants pour financer la construction d'un métro moderne desservant toute la ville. À ce titre, elle a appliqué la lettre de la loi nationale, qui donnait à la Société un mandat de maximiser les bénéfices dans le but de servir un objectif public plus vaste, à savoir le développement du système de transport.

3. Enfin, la Société, qui est en copropriété avec la ville de Copenhague et l'État national danois, reflète la remarquable collaboration entre différents ordres de gouvernement. Mads Lebech, chef de la direction de la Fondation de l'industrie danoise et membre du conseil de la Société de développement de Copenhague explique l'importance de l'association gouvernementale avec la Société : « *Le gouvernement national est propriétaire du Port de Copenhague, mais il ne peut l'exploiter sans que le gouvernement local accorde les autorisations de construire, établisse le zonage des terres et dirige le développement urbain. Ensemble, ils peuvent faire beaucoup. Seuls, ils ne peuvent rien faire !*[37] »

[37] Mads Lebech, entretien avec Luise Noring, Fondation de l'industrie danoise, 6 octobre 2016.



Hambourg

La HafenCity Hamburg GmbH et la Société de développement de Copenhague sont à la tête de projets de réaménagement qui sont actuellement parmi les plus ambitieux du monde. Mais ils diffèrent de plusieurs façons.

1. D'abord, comme la Société de développement de Copenhague, la HCH ne fait pas partie de l'administration municipale ou d'arrondissement. Toutefois, les membres du Conseil de direction de la HCH sont des représentants élus politiquement du gouvernement local, alors que les membres du conseil de la Société de développement de Copenhague proviennent de différents secteurs. Cela expose HafenCity à davantage de surveillance municipale et à une gestion gouvernementale, ce qui se traduit dans le mandat de construire une zone urbaine multifonctionnelle à HafenCity, qui comprend 30 % de logements subventionnés, des écoles publiques et des espaces récréatifs. En revanche, en vertu de la loi, la Société de développement de Copenhague a pour mandat de maximiser les bénéfices pour financer la construction du métro dans toute la ville. Par conséquent, la Société de développement de Copenhague a une plus grande liberté de manœuvre que la HCH.

2. Deuxièmement, la ville de Hambourg a tenté de limiter l'influence politique de plusieurs manières. La municipalité de Hambourg, par exemple, a versé tout le financement pour la construction du métro à la SAC, le portefeuille d'actifs administré par la HCH. De cette façon, la municipalité a garanti et mis à l'abri les fonds pour la construction du métro en les retirant de la future prise de décisions politiques.

3. Troisièmement, la HCH emprunte sur le marché du financement privé et des banques commerciales. Comme la Société de développement de Copenhague, la HCH bénéficie de taux de crédit avantageux, puisque c'est la Cité-État de Hambourg qui garantit les prêts. Pourtant, la HCH n'a pas de mandat global pour, par exemple, financer la construction du métro dans toute la ville ou le transférer et développer le port industriel. Les exceptions à cette règle sont la construction du terminal de conteneurs Altenwerder, dont le prêt a été financé par la HCH, et la construction du métro à l'intérieur des limites de HafenCity. La HCH finance aussi toutes les autres infrastructures de HafenCity.

Enfin, la HCH se démarque par sa collaboration étroite avec des acteurs privés, comme les architectes et les promoteurs, démarche consciente dont l'objectif est d'innover et de créer de nouveaux marchés ainsi que de nouveaux standards. La HCH vise également un objectif public solide en s'assurant que HafenCity offre des logements mixtes, y compris des logements sociaux, des logements pour les étudiants ainsi que pour les réfugiés. La HCH travaille donc de concert avec les communautés locales et tient compte des besoins de la communauté en matière d'espace.

Helsinki

Si l'on compare le réaménagement de Kalasatama avec la Société de développement de Copenhague, quatre remarques s'imposent.

1. Premièrement, Helsinki se distingue radicalement de Copenhague et de Hambourg, puisque l'administration de son réaménagement a été conservée en interne comme partie intégrante du gouvernement de la ville et de l'administration. Cela n'est possible que parce que le département de l'immobilier possède les actifs et qu'il y a une norme institutionnelle de collaboration entre les services, les comités et les conseils au sein du gouvernement municipal et de l'administration.

2. Deuxièmement, l'objectif primordial de la municipalité de Helsinki dans le réaménagement urbain des ports est d'être au service du public. Pour assurer cela, la municipalité collabore étroitement avec 200 personnes qui sont parties prenantes à Kalasatama. Ces parties prenantes ont une véritable voix, elles informent et administrent le développement urbain de Kalasatama. Grâce à ce dialogue étroit et cette collaboration avec ses citoyens, Kalasatama a acquis la réputation de terrain d'essai de pointe de nouvelles technologies d'évaluation du comportement du citoyen, sa consommation et ses préférences.

3. Troisièmement, le rôle des citoyens est transparent et visible, mais les finances ne font pas l'objet d'un document spécifique puisqu'elles sont intégrées à l'ensemble des finances de la ville. Aucun registre ne fait apparaître le coût du réaménagement comparativement aux revenus générés. L'administration publique de l'ensemble des trois services mentionnés prévoit les besoins budgétaires et le Bureau exécutif de la ville demande les crédits au conseil municipal. La décision d'accorder les fonds est longue et bureaucratique. Toutefois, en contrepartie, le gouvernement de la ville procède à un réaménagement considérable, incluant l'élimination d'entités pour éviter la duplication des rôles et responsabilités.

Finalement, comme Hambourg et à la différence de Copenhague, la municipalité d'Helsinki préfère louer plutôt que vendre les terrains afin de garder sa maîtrise sur la ville et son développement. La ville conclut habituellement des contrats de location sur 60 à 80 ans. Tous les dix ans, ces contrats sont renégociés et les baux sont rajustés en conséquence. Cette recrudescence périodique du nombre de baux est financée par les augmentations de loyer que doivent payer les résidents et les entreprises qui occupent les immeubles. Cependant, ces augmentations de prix sont ajustées par la ville pour éviter des sauts de prix radicaux. Dans les rares cas où la municipalité décide de vendre, elle ne le fera pas avant que l'autorisation de construire ne soit accordée. De cette façon, la municipalité garantit que le foncier est utilisé comme le prévoit la ville. Dans d'autres cas, la municipalité attend que l'immeuble soit terminé avant de vendre le terrain. Dans ces circonstances, le promoteur possède l'immeuble et loue le terrain de la municipalité.

Lyon

La comparaison entre la SPL Lyon Confluence et la Société de développement de Copenhague appelle trois remarques.

1. Premièrement, le réaménagement de Lyon Confluence est financé par les dépenses publiques qui consistent en recettes fiscales et revenus produits par la vente de terrains qui sont reversés ensuite au service du réaménagement de La Confluence. La majorité de l'investissement public provient de la Métropole de Lyon ; cependant, d'autres entités locales contribuent aussi au fonds d'investissement. La SPL Lyon Confluence contracte des prêts quand elle a besoin de ce type de capital (les 40 millions d'euros en prêts contractés pendant la première phase, de 2013 à 2018, ont été remboursés en totalité) ; les trois autres sociétés d'actifs publics dont il a été question dans ce document comptent, à des degrés divers, sur le financement privé. En revanche, Copenhague ne fait pas appel à l'impôt pour financer son réaménagement, qui est entièrement financé par le réaménagement lui-même. De plus, Lyon n'utilise pas, comme Copenhague, les produits de son réaménagement pour financer au-delà des limites de La Confluence.

2. Deuxièmement, le réaménagement de Lyon Confluence est étroitement lié à la Métropole de Lyon et à sa politique visant à favoriser le développement économique de la ville et la région. La SPL Lyon Confluence est le résultat direct de la restructuration considérable des réformes territoriales mises en œuvre depuis plusieurs années.

3. Troisièmement, la SPL Lyon Confluence est, en grande partie, un véhicule destiné à favoriser les politiques économiques et aider Lyon à acquérir un avantage compétitif au sein d'industries qui dessinent les contours de l'économie du 21e siècle. Cette démarche fonctionne main dans la main avec l'objectif de durabilité environnementale et d'amélioration du bien-être et de la qualité de vie des habitants du territoire. Lyon veut devenir la première ville neutre en carbone de France en 2035. Le changement institutionnel de 2012 vers le statut de SPL motive ce choix, puisqu'il intègre aux objectifs de la Société le développement et la distribution énergétique. Cela favorise la progression vers la neutralité carbone, car l'objectif de la SPL englobe le développement et la distribution d'énergie renouvelable, tout en lui offrant la possibilité de rechercher des opportunités d'affaires dans de nouveaux marchés. Lyon veut exceller en créant une ville capable d'attirer les talents pour stimuler l'innovation et mener vers la croissance économique. Si Lyon Confluence a des objectifs en matière de logement social et de croissance inclusive, la région abrite principalement une population économiquement résiliente et très éduquée qui conforte les objectifs de la ville en matière d'attraction des talents.

Conclusion

À l'heure où les villes connaissent une urbanisation rapide, elles doivent faire face au défi d'une demande accrue en ressources, en commodités, en infrastructures, en logements et en création d'emplois dans un paysage urbain sûr, dynamique et interconnecté. Une approche centralisée d'élaboration et d'application des politiques et une décroissance des finances publiques ne favorisent pas une évolution rapide du paysage urbain.

La Société de développement de Copenhague représente une alternative riche d'enseignements à la dichotomie classique entre le public et le privé. Cette approche combine la capacité des gouvernements national et municipal à la souplesse et à l'efficacité des solutions du secteur privé pour tirer profit des biens publics et élargir au maximum les débouchés commerciaux. L'histoire récente de Copenhague est inspirante en ce qu'elle incite les villes à se concentrer sur les éléments essentiels : les biens publics dont elles disposent, la valeur cachée de ces biens, les innovations institutionnelles intelligentes et la collaboration intersectorielle pour révéler et faire fructifier cette valeur au profit des citadins.

Les villes européennes comme Hambourg, Helsinki et Lyon déclinent des variantes du modèle de Copenhague pour revitaliser à grande échelle leurs noyaux urbains. Dans chaque cas, ces démarches sont couronnées de succès et permettent à ces villes d'atteindre de multiples objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Dans la plupart des cas, toutefois, ces démarches ont été entreprises « sous le radar » en ce que ces réalisations ont fait l'objet d'une attention particulière et d'innovations s'inscrivant en dehors des moyens institutionnels classiques de conception, de financement et d'exécution des démarches de réaménagement.

Le temps est venu de se mettre à la tâche pour accélérer l'adoption et l'adaptation de ces modèles à d'autres cas européens, et au-delà. Une telle ambition pourrait passer par la création, à l'échelle nationale, de groupes de travail dédiés à la revitalisation urbaine, qui seraient chargées d'ajuster les leçons de ces modèles disparates aux besoins et contextes particuliers de villes nécessitant d'importants réinvestissements et réaménagements. Ces groupes de travail verraient travailler ensemble les représentants des principale institutions motrices de cette revitalisation, qu'ils viennent des municipalités, d'autres niveaux de gouvernance, locale ou nationale, ou du monde économique, privé et public. Il est temps de mettre en œuvre des mécanismes innovants d'intelligence collective pour répondre aux défis de nos territoires.

À propos des auteurs

Luise Noring est professeur adjoint à la *Copenhagen Business School*.

Bruce Katz, *Senior Fellow* auprès de la *Brookings Institution* depuis 1996, est l'auteur de l'ouvrage « *The New Localism: How Cities Can Thrive in the Age of Populism* ».

Remerciements

Les auteurs désirent remercier les nombreuses personnes à Copenhague, Hambourg, Helsinki et Lyon, ainsi que d'autres encore, sans qui ce document n'aurait pu voir le jour.

Pour leur inestimable perspicacité et leur ouverture d'esprit dans leur travail sur la Société de développement de Copenhague, nous remercions le personnel de la Société, plus particulièrement Jens Kramer Mikkelsen, chef de la direction, Rikke Enderlein, directeur du secrétariat et des communications et Michella Bennet, Affaires publiques et chef d'équipe.

Nous remercions aussi Ingo Fehr de l'Administration portuaire de Hambourg et Jürgen Bruns-Berentelg, chef de la direction de la HCH pour leur temps et leur perspicacité concernant Hambourg et HafenCity. Un grand merci également à Philipp Preuner et à Christina Ruppert, assistants de recherche, qui sont tous deux adjoints administratifs à HafenCity. Nantke Garrelts, chercheuse dans l'équipe de Luise Noring, à l'École de commerce de Copenhague, a fourni son aide pour les entretiens de Hambourg, nous l'en remercions.

Mille mercis à Nantke Garrelts, ancienne chercheuse à la Copenhagen Business School, qui a travaillé en arrière-plan à Helsinki et à Kalasatama. Tuomas Hakala, directeur de projet à Kalasatama, fut généreux de son temps et s'est assuré que nos données étaient exactes; nous lui en sommes reconnaissants.

Notre recherche à Lyon doit beaucoup au travail d'Alaina Harkness et de Caroline Conroy du Brookings Project on 21st Century City Governance et à Benoit Bardet, directeur de Lyon Confluence, qui nous a aidés à comprendre le modèle caractéristique de sa ville, merci à vous trois.

À propos de La Fabrique de la Cité

La Fabrique de la Cité est un think tank dédié à la prospective et aux innovations urbaines. Dans une démarche interdisciplinaire, des acteurs de la ville, français et internationaux, se rencontrent pour réfléchir aux bonnes pratiques du développement urbain et pour proposer de nouvelles manières de construire et reconstruire les villes. Mobilité, aménagement urbain et bâti, énergie, révolution numérique, nouveaux usages sont les cinq axes qui structurent ses travaux. Créée par le groupe VINCI, son mécène, en 2010, La Fabrique de la Cité est un fonds de dotation, dédié de ce fait à la réalisation d'une mission d'intérêt général. L'ensemble de ses travaux est public et disponible sur son site, son compte Twitter et sa publication Medium.

Remerciements

Édition :
Cécile Maisonneuve
Marie Baléo
Laure Blanchard
Conception graphique :
Elsa Antoine
Impression :
Impression Jaurès

Photographies :

P. 8 Novarc Images / Hemis.fr
P. 15 BIBIKOW Walter / Hemis.fr
P. 17 BIBIKOW Walter / Hemis.fr
P. 18 mh-fotos / Istock
P. 22 Lukassek / Istock
P. 23 mf-guddyx / Istock
P. 27 Jan-Otto / Istock
P. 28 fotoVoyager / Istock
P. 31 Architect office Helin&Co
P. 33 Architect office Helin&Co
P. 34 Architect office Helin&Co
P. 40 Jean-Pierre Dalbéra, CC BY 2.0
P. 43 Desvigne Conseil / SPL Lyon Confluence – 2017.
P. 45 Jean Housen / Wikimedia Commons
P. 45 ©Sebastien Clavel
P. 46 ©Julien REBOULET
P. 47 ©Tibidibtibo / Wikimedia Commons
P. 49 Xavier Caré, CC BY-SA 4.0

Contact :
12 rue Louis Blériot
92500 Rueil-Malmaison
France
contact@lafabriquedelacite.com
+33 1 47 16 38 72

twitter.com/fabriquelacite

medium.com/la-fabrique-de-la-cité

Quand le numérique révèle la valeur cachée de la ville

Intervention rédigée d'Isabelle Baraud-Serfaty, consultante et experte en économie urbaine

LA FABRIQUE DE LA CITÉ

Cette note constitue une version rédigée de l'intervention d'Isabelle Baraud-Serfaty lors du séminaire international de La Fabrique de la Cité qui s'est tenu à Lyon, du 5 au 7 juillet 2017.

Dans leur rapport sur le modèle européen de régénération des villes, Bruce Katz et Luise Noring conduisent une réflexion autour de la valeur dans la fabrication des projets urbains et proposent la formalisation d'un modèle qui peut se résumer autour de trois mots clefs : activation / de la valeur cachée / des actifs publics. Le but de la présente note est de discuter ce modèle, en montrant comment il peut être décliné en un modèle complémentaire qui garde le même principe-clef - activation de la valeur cachée - mais selon des modalités renouvelées.

Un modèle ne peut s'appliquer que si les conditions de sa mise en œuvre sont réunies. Dans le cas du modèle de Bruce Katz et Luise Noring, cinq conditions principales doivent être réunies. Il faut d'abord qu'il y ait des investissements publics pour activer la valeur, notamment des investissements sous forme d'infrastructures de transport, comme le métro à Copenhague. Il faut ensuite que le projet : se trouve dans une zone qui puisse changer de destination - pour qu'il y ait création de valeur ; soit un projet de grande échelle, de manière à amortir les investissements qui ont été réalisés ; soit situé dans un territoire en croissance démographique de telle sorte qu'il y ait une demande. Enfin le foncier doit être public pour permettre à la puissance publique de capter la valeur créée et financer les infrastructures.

Ces cinq caractéristiques se retrouvent fréquemment dans les villes européennes matures, ce qui rejoint l'idée d'un modèle européen.

Néanmoins, même dans les villes européennes, plusieurs limites à ce modèle existent. La première est la contrainte financière. Elle restreint les capacités de l'Etat et des collectivités à investir dans les infrastructures publiques et à acquérir le foncier. La deuxième limite tient au fait que le contexte de fabrication des projets urbains a changé. Ceux-ci consistent de moins en moins en de l'aménagement sur champs de betteraves et de plus en plus en la transformation de friches, voire de tissus vivants, ce qui, d'un strict point de vue financier, a un coût très élevé.

Si le modèle de Bruce Katz et Luise Noring ne peut donc pas toujours s'appliquer, l'hypothèse que nous formulons est qu'il existe un modèle complémentaire, qui s'appuie sur le même principe clef – la révélation des actifs sous-utilisés – mais en l'adaptant au nouveau fonctionnement de l'économie. Car force est de constater que les projets examinés ont été mis en œuvre pour l'essentiel au début des années 2000 – il y a donc près de 20 ans. Or une transformation radicale a eu lieu depuis : la révolution numérique. S'il faut la dater, 2007 semble une date intéressante. En effet, c'est à la fois le début de la crise financière, mais aussi, en France, le Grenelle de l'environnement, et, de manière plus décisive encore, la naissance de l'iphone. Cette conjonction rejoint l'idée que la révolution numérique est une révolution totale, qui a certes un substrat technologique, mais découle aussi d'une évolution des mentalités, et de la montée des contraintes financières et environnementales. Elle conduit à un changement radical dans la manière dont on travaille, dont on habite, dont on apprend, dont on se finance, etc. Plus précisément, comme l'affirme Rachel Botsman, la « papesse » de l'économie du partage :

« Les nouvelles technologies nous permettent de révéler les capacités inexploitées [...] d'actifs sous-utilisés. Ces capacités inexploitées sont partout, même si ce n'est pas toujours facile de les identifier : sièges vides dans une voiture, maisons de vacances inutilisées ou chambres d'amis, wi-fi sous-utilisé, espaces tertiaires non utilisés, capital et talents disponibles, et bien sûr biens de consommation sous-utilisés. [...] C'est une source de "richesse" inutilisée massive et les bénéfices sont importants. »

Ainsi, on retrouve bien l'idée d'une valeur cachée ou sous-évaluée, comme dans le modèle de Bruce Katz et Luise Noring, mais une valeur qui réside ailleurs.

Si on reprend leur raisonnement, la question est alors de savoir ce qui va permettre d'activer cette nouvelle valeur cachée. Il nous semble que la réponse est dans la capacité à tirer parti des quatre ruptures que permet la révolution numérique. La première rupture est l'émergence de la multitude, c'est-à-dire la capacité de chaque individu à devenir producteur, de données, d'énergie, de places libres dans sa voiture ou son logement, de financement. La deuxième rupture est l'individualisation de l'individu, ou la généralisation du sur-mesure : les spécificités de chaque individu peuvent désormais être saisies au plus près à travers le big data. Cette industrialisation du sur-mesure à grande échelle porte à la fois sur l'individualisation du produit et/ou du service et sur son ajustement en temps réel. Enfin, le basculement de la propriété à l'usage s'accentue.

Ainsi, c'est la capacité à activer ces quatre leviers qui va créer de la valeur. L'exemple de Zen Park, dans le domaine du stationnement, est une bonne illustration : cette société permet d'utiliser les places de stationnement temporairement inutilisées, dans les parcs de stationnement publics comme privés, et permet ainsi de limiter le nombre de places de stationnement nécessaires. Zen Park est ce qu'on appelle une plateforme, ou un agrégateur. Un autre exemple d'agrégateur est Google, qui avec son offre de mobilité Flow, est capable d'intégrer toutes les formes de mobilité, et permet notamment de tirer parti du fait que la somme des voitures individuelles partagées devient une nouvelle infrastructure de transport. Ainsi, de plus en plus, ce sont les agrégateurs qui permettent de créer de la valeur.

Le modèle complémentaire d'activation de la valeur découle donc du fait que la ville est saisie par la révolution numérique. Ce saisissement modifie radicalement l'économie de la ville, avec deux grands basculements.

1. Le premier basculement est le passage de la ville des infrastructures à la ville des usages.

Historiquement, depuis le 19ème siècle, ce qui était clef pour fournir les services urbains, c'était les infrastructures d'eau, d'énergie, de transport.

Désormais, ce qui devient clef, c'est la capacité à embarquer les usagers - les quatre ruptures de la révolution numérique se traduisent toutes par un primat de l'usager. De manière générale, on assiste ainsi à un glissement serviciel des services urbains. Le meilleur exemple est certainement celui de la mobilité. Déjà le passage du transport à la mobilité traduisait l'idée de se centrer sur la demande plutôt que sur l'offre. Mais surtout l'exemple de Maas, à Helsinki, traduit l'idée d'assembler toutes les formes de mobilité (y compris via l'activation de la multitude à un instant t) et de les proposer sous forme d'abonnement. La mobilité est donc l'exemple le plus évident, mais si on regarde attentivement, on s'aperçoit que l'immobilier commence lui aussi à connaître cette évolution. Si on reprend l'analogie avec la mobilité comme service, le « logement comme un service » aurait lui aussi deux axes : un axe évolutivité dans le logement, qui permet à un individu d'aller d'un temps A à un temps B en bénéficiant à tout instant du logement adapté à son besoin. Le métier de « producteur de logement comme un service » consisterait alors moins à produire des mètres carrés qu'à offrir à l'individu une agrégation, dans la durée, entre des fonctions que, jusqu'à présent, il prenait en charge directement : recherche logement, revente ancien logement, négociation avec les banques,

Là encore, ces fonctions ne sont pas nouvelles, mais l'idée est que la nouveauté réside dans leur agrégation par un opérateur, qui peut les proposer via un abonnement, avec une offre qui évolue selon ses besoins dans le temps.

agent immobilier, notaire, etc. De même que, dans la mobilité, ce qui change, ce n'est pas le trajet que l'on fait, mais le service d'intégration de tous les modes que l'on utilise. La deuxième dimension correspond davantage à un élargissement de l'offre « logement » par la composition d'un « bouquet de services » : il s'agirait de permettre à l'habitant d'avoir une intégration de fonctions : la connexion internet, l'abonnement au chauffage, la possibilité de se déplacer avec l'abonnement à un pass transport. On peut même aller plus loin en considérant que le bouquet de services liés au logement intègre un droit d'entrée à des équipements sportifs ou scolaires ou culturels.

2. Le deuxième basculement est la recomposition des rôles entre public et privé.

Prenons l'exemple de l'immobilier.

Traditionnellement, le jeu d'acteurs était très séquentiel, avec, d'abord, la collectivité, puis l'aménageur, puis le promoteur puis l'habitant.

Ensuite, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la révolution numérique mais plus avec les contraintes foncières et financières, des promoteurs et investisseurs sont remontés en amont, en achetant du foncier ou en participant à la conception des projets urbains, par exemple dans le cadre de partenariats amont. Dans le même temps, on l'oublie souvent, les acteurs de l'amont sont descendus en aval, par exemple en contrôlant les prix de sortie des logements. Aujourd'hui, avec la révolution numérique, on assiste à une nouvelle évolution. Il y a d'abord de nouvelles étapes qui apparaissent liées à des évolutions technologiques, comme l'éclairage intelligent ou l'impression 3D dans le bâtiment. Il y a ensuite de nouvelles étapes qui sont liées au glissement serviciel, comme le métier d'agrégateur, qu'on a déjà évoqué, ou celui de gestionnaire de quartiers, car les problématiques de gestion prennent une place de plus en plus importante. Via ces nouvelles étapes, de nouveaux entrants font leur apparition, qui peuvent demain se positionner en amont ou en aval.

Le principal enjeu est là :

le processus de la fabrique urbaine se fragmente et s'élargit, et la question est : qui va être l'acteur à même de maîtriser ce processus de fabrication des projets devenu beaucoup plus complexe ?

Un match se dessine potentiellement entre quatre prétendants : les fameux agrégateurs, qui, contrôlant l'aval, peuvent asservir l'ensemble de la chaîne, les maîtres d'un chaînon, les opérateurs-ensembliers qui peuvent devenir les nouveaux ensembliers, comme on le voit sur les consultations de type Réinventer Paris. Et enfin les collectivités, dont on peut espérer qu'elles n'ont pas dit leur dernier mot.

En conclusion, le rapport de Bruce Katz et Luise Noring nous invite à réfléchir à la manière de financer la ville lorsque la valeur se déplace.

Initialement, à l'époque des champs de betterave, la valeur était liée à la production : l'aménageur et le promoteur vendaient leur production à un prix plus élevé que leur prix de revient. Avec le nouveau contexte de fabrication des projets, et le fait que le droit européen est très favorable au propriétaire, la valeur s'est déplacée en amont, dans la détention du foncier. C'est là qu'intervient le modèle de Bruce Katz et Luise Noring. Néanmoins, lorsque ce modèle n'est pas applicable, la solution peut consister alors à aller chercher la valeur qui s'est déplacée en aval, en jouant notamment sur les actifs détenus par la multitude.

L'acteur clef change :

c'est l'agrégateur, qui peut être public ou privé, mais qui surtout peut n'être ni la collectivité, ni un grand groupe, mais un nouvel entrant du numérique

Parmi les différentes questions et remarques dans la salle, on notera celle de Dominique Boullier, qui s'élève contre l'idée qu'il y aurait une valeur cachée. Faisant référence aux travaux d'André Orléan sur l'économie de l'opinion, il considère que la valeur n'apparaît que parce que les plateformes créent les conditions de la place de marché. C'est donc une valeur éminemment friable.

Le modèle complémentaire que nous avons présenté comporte plusieurs limites.

D'abord, en termes d'applicabilité : selon les secteurs et les territoires, les capacités à activer la valeur par la maîtrise de l'aval sont différentes. Ensuite, en termes d'enjeux financiers, notamment pour les collectivités locales. Car si les grands réseaux techniques ne sont plus suffisants pour la production du service urbain, ils restent nécessaires. Car la multitude ne suffit pas à elle seule : pas de covoiturage sans voirie, pas de smart grid sans réseau ! Ceci pose ainsi la question du financement même de l'infrastructure, i.e. du support physique qui permet le déploiement d'une offre de service. Dans le modèle classique de la ville des réseaux, l'infrastructure était financée par son utilisation, dans une logique d'économie d'échelles consistant à faire supporter les coûts fixes par le maximum d'usagers. Dans le modèle de la ville des plateformes, ce n'est pas que l'infrastructure (les voitures du tramway, les rails, les tuyaux d'eau…) n'est pas nécessaire, mais il n'est pas nécessaire d'en être propriétaire ou de la contrôler puisqu'elle est facilement mobilisable, soit parce qu'elle est distribuée, soit parce qu'elle est mise à disposition gratuitement – comme la voirie. Ainsi, l'offre de services reste dépendante de l'infrastructure mais ne la rémunère pas. L'offre scalable et non régulée risque de concurrencer l'offre non scalable mais régulée.

Notre présentation s'appuie largement sur l'étude que nous avons conduite avec Nicolas Rio (Acadie) et Clément Fourchy (Espelia) sur les nouveaux modèles économiques urbains (financement ADEME et AMF avec le soutien du PUCA). Elle est consultable sur le site www.modeleseconomiquesurbains.com. A lire également notre article dans la Revue Esprit (« Financer la ville à l'heure de la révolution numérique », juin 2017), qui en est une synthèse.

Isabelle Baraud-Serfaty
ibicity
Consultante et experte en économie urbaine

Diplômée de l'Ecole Supérieure de Commerce de Paris (promo 1994) et du DESS d'aménagement et d'urbanisme de Sciences Po (en 1995), Isabelle Baraud-Serfaty a travaillé pendant 15 ans dans différentes structures, publiques et privées, avant de créer ibicity. Depuis 2004, elle est maître de conférences à Sciences Po au sein du master Stratégies territoriales et urbaines. Elle a mis en place et anime un cours obligatoire de deuxième année de master sur «Les acteurs privés de la ville». Isabelle Baraud-Serfaty travaille en lien étroit avec des laboratoires de recherche sur les problématiques urbaines et immobilières. Elle travaille en particulier avec le LATTS (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés), de l'École Nationale des Ponts et Chaussées. Elle est également chercheuse associée à l'IDDRI (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales). Elle est par ailleurs membre du comité de rédaction de la Revue Études Foncières, éditée par l'ADEF.

Rédaction :
Isabelle Baraud-Serfaty
Édition :
Cécile Maisonneuve
Marie Baléo
Laure Blanchard
Conception graphique :
Elsa Antoine
Impression :
Impression Jaurès

Contact :
12 rue Louis Blériot
92500 Rueil-Malmaison
France
contact@lafabriquedelacite.com
+33 1 47 16 38 72

Remerciements

Edition :
Cécile Maisonneuve
Marie Baléo
Laure Blanchard
Conception graphique :
Elsa Antoine
Impression :
Impression Jaurès

Contact :
12 rue Louis Blériot
92500 Rueil-Malmaison
France
contact@lafabriquedelacite.com
+33 1 47 16 38 72

twitter.com/fabriquelacite

medium.com/la-fabrique-de-la-cité