



LES CAHIERS DE RECHERCHE

Enjeux du financement de la ville et des territoires



**Caisse
des Dépôts**
GROUPE



Institut pour la recherche

L'Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts soutient des projets de recherche s'inscrivant dans les champs d'intervention et les missions de la Caisse des Dépôts. Son rôle est de favoriser la recherche dans les domaines liés aux activités de la Caisse des Dépôts, sur des thématiques variées telles que l'épargne, la finance long terme, le développement économique des territoires, la transition énergétique et écologique, les impacts du vieillissement, etc.

Ce cahier de recherche est tiré d'une interview de Ludovic Halbert, chercheur au CNRS, sur les enjeux du financement de la ville et des territoires. Les résultats présentés sont issus d'opérations de recherche réalisées par un collectif du LATTs*.

La Caisse des Dépôts (l'Institut pour la recherche et la direction des prêts de la Banque des Territoires) **a soutenu les activités de ce collectif sur les axes suivants :**

• Projet FIDELE (Finance durable et livret d'épargne) sur le circuit de financement du logement social, qui se décompose comme suit :

- circulation en France de l'épargne réglementée ;
- modélisation de l'évolution de la localisation des investissements dans le logement social à partir des caractéristiques territoriales ;
- évolution des plans de financement du logement social et analyse de régimes territoriaux de financement du logement social.

• Projet IPL (Investissement Public Local) sur l'évolution des finances publiques locales, à partir de deux types d'enquête

- une analyse quantitative de la diversité des configurations budgétaires locales et de leurs trajectoires ;
- une analyse qualitative, via une enquête dans un territoire de proche couronne francilienne, sur les stratégies d'ajustements budgétaires déployées par les collectivités publiques locales et leurs effets sur les relations interinstitutionnelles, le fonctionnement des administrations locales et la gouvernance et le contenu des politiques de développement urbain.

*Ont contribué à ces travaux : F. Adisson, K. Attuyer, M. Bigorgne, P. Bouché, L. David, E. Decoster, M. Drozd, A. Guironnet, V. Lasserre-Bigorry, N. Maisetti, H. Rouanet, P. Vergriete et R. Yver.



Pourquoi s'intéresser au financement de la ville ?

Mes recherches initiales analysaient les liens entre les grandes mutations économiques et celles des espaces urbains. Je regardais par exemple comment la mondialisation s'appuie sur les métropoles et concourt à leur transformation. Mais, une telle approche peinait à éclairer les logiques et les mécanismes concrets qui guident la répartition des populations et de leurs activités dans les agglomérations. Il manquait une prise en compte plus directe des acteurs et des filières qui participent à la fabrique de l'environnement urbain.

C'est en travaillant avec mes collègues du LATTTS sur les politiques de développement urbain que nous avons exploré différents circuits de financement des espaces urbains (livret A, investissement défiscalisé de type Pinel, fonds d'investissement...). Nos recherches ont montré que ces circuits, qui sont bien souvent peu visibles, sont au cœur de l'action publique. Ils irriguent l'environnement bâti en capitaux en faisant preuve pour certains d'une relative stabilité du fait de leur caractère très institutionnalisé et industrialisé.

Cette question des circuits de financement est cruciale à plusieurs égards. Outre leur rôle dans l'accroissement général des inégalités de patrimoine, ils participent aux grands enjeux de nos sociétés urbaines. Enjeux de justice spatiale et sociale, tant les circuits financiers conditionnent l'accès au logement et aux espaces urbains pour les populations et les activités. De transition écologique également, car les adaptations

nécessaires face au réchauffement climatique incitent à repenser le financement même du développement territorial. Il y a enfin des enjeux politiques, les différents circuits de financement participant de la capacité des différents groupes sociaux à définir et réguler la transformation et le fonctionnement de nos espaces urbains.

Les techniques de financement sont de plus en plus complexes : comment dépasse-t-on cette difficulté ?

Il y a de la complexité technique, c'est vrai. Mais avec un effort d'analyse et de pédagogie, les montages financiers peuvent être décryptés. S'il y a une difficulté, c'est quand la complexité est cultivée à dessein, que le secret des affaires l'emporte et que les circuits de financement sont soustraits du débat démocratique, justement parce qu'ils sont présentés comme trop techniques. La recherche publique joue pleinement son rôle quand, en dépit d'un accès difficile aux données et de la diminution des moyens à laquelle elle n'échappe pas, elle entreprend d'explorer les circuits de financement et les enjeux qu'ils soulèvent. Et ce d'autant que rares sont les institutions financières qui, comme la Banque des Territoires, jouent le jeu en ouvrant leurs bases de données !

Encore faut-il ne pas en rester à une description des circuits pour eux-mêmes, mais les étudier pour révéler leurs interdépendances avec l'action publique locale, ses acteurs, leurs ressources,

leur vision du monde, ainsi que le contenu des politiques produites et, in fine, leurs effets sur les grands enjeux que j'ai mentionnés.

Ceci nécessite des enquêtes pluridisciplinaires à l'image des travaux conduits au LATTTS et avec nos collègues en France ou à l'étranger (au Brésil, en Suisse, aux Etats-Unis...). Nous combinons différentes disciplines des sciences sociales (sociologie, géographie, aménagement, économie politique) et déployons toute une palette de méthodes d'enquête. Les outils quantitatifs pour cartographier les flux financiers ou modéliser les caractéristiques des espaces d'investissement. Des analyses sectorielles qui explorent les reconfigurations associées à l'émergence de tel ou tel circuit de financement. Des enquêtes plus territorialisées enfin, car notre collectif de recherche est soucieux de confronter des mutations structurelles des sociétés, comme par exemple la globalisation financière ou l'austérité, à la diversité des sociétés locales et de leurs espaces. D'où des travaux sur des contextes nationaux (France, Italie, Inde, Brésil, Mexique...) mais aussi locaux, soulignant par exemple le rôle croissant des marchés financiers ou la variété des formes de gouvernance qui l'accompagnent.

Vous employez le terme de financiarisation dans vos travaux. Mais l'immobilier n'a-t-il pas toujours constitué un placement financier ?

Qu'il s'agisse de la bourgeoisie rentière du XIX^e siècle possédant un immeuble de rapport ou d'un ménage qui loue un appartement sur AirBnB aujourd'hui, l'immobilier est effectivement un produit d'investissement. Les politiques étatiques jouent d'ailleurs un rôle important en garantissant la possibilité de monnayer les droits de propriété, ce qui permet la perception d'un loyer ou d'une plus-value à la revente. Bien sûr, du foncier, de l'immobilier, des équipements ou encore des infrastructures sont moins faciles à vendre qu'une action en bourse, mais aux yeux d'un investisseur, ils permettent comme pour tout actif financier de calculer leur valeur en anticipant des revenus futurs.

On parle parfois de financiarisation de l'immobilier à ce sujet. Mais je préfère réserver ce terme pour un processus plus spécifique qui consiste à la conversion des droits de propriété en titres échangés sur les marchés financiers. A mesure que des biens immobiliers ou des infrastructures deviennent de véritables classes d'actifs, ceci a l'avantage de mettre l'accent sur le rôle croissant des acteurs de la finance de marché dans les dynamiques urbaines. Nous n'en sommes pas à la première occurrence historique : les grandes transformations

des villes occidentales et le déploiement des infrastructures au XIX^e siècle se sont appuyés sur les marchés boursiers qui leurs doivent une partie de leur essor. Il n'empêche que nous assistons depuis les années 1980 à un regain de la finance de marché dans l'économie en général, et dans le financement de l'environnement urbain en particulier.

En France, la libéralisation du financement du crédit par l'Etat a accru la place des marchés financiers, soient qu'ils proposent directement des prêts aux investisseurs ou aux collectivités (obligations, produits structurés), soient qu'ils refinancent à court terme les banques distribuant des crédits immobiliers. Par ailleurs, l'accumulation d'excédents de capitaux à l'échelle mondiale, liée à la mutation des systèmes de retraite vers davantage de capitalisation, à l'essor des fonds souverains ou encore à la concentration de la richesse parmi les populations les plus fortunées, constitue une opportunité pour des intermédiaires des marchés financiers spécialisés dans la gestion d'actifs. C'est le cas des foncières et des fonds d'investissement qui proposent des placements immobiliers ou dans des infrastructures (aéroports, ports, routes, ponts, eau, énergie, assainissement...) aux particuliers ou aux investisseurs institutionnels. Certaines foncières sont bien connues à l'image d'Unibail-Rodamco qui possède de nombreux centres commerciaux (comme celui des Halles à Paris) ou encore d'Icade, filiale cotée en bourse de la Caisse des Dépôts. Mais il existe en fait toute une industrie proposant des fonds réglementés par le législateur (SCPI, OPCI) ou enregistrés dans des pays fiscalement accommodants. Les volumes en jeu sont considérables : Blackstone, le géant américain de la gestion d'actifs, vient de finaliser cette année un fonds à vocation internationale d'une capacité d'investissement de 20 milliards de dollars, l'équivalent de la valeur totale des bureaux vendus en France pour toute l'année 2017 !

Pour allouer leurs fonds aux volumes grandissants, les gestionnaires d'actifs et les établissements de crédit mettent en œuvre des instruments de calcul (par ex. le scoring des emprunteurs, la valorisation financière des actifs) et nourrissent des conventions d'investissement inspirées des catégories de la finance de marché (rentabilité, risque, liquidité). C'est à partir de ces dernières qu'ils définissent la localisation des biens, jugent des caractéristiques techniques des bâtiments, et sélectionnent des destinataires finaux, acquéreurs ou locataires. Ainsi, nos travaux en France, en Inde ou au Brésil montrent comment les gestionnaires d'actifs concentrent les investissements dans les métropoles et privilégient des opérations standardisées et de grande taille, en raison notamment de l'importance des montants à leur disposition.

En France, ce circuit "financiarisé" favorise avant tout l'immobilier d'entreprise, à l'image des bureaux, des commerces ou des plateformes logistiques. La tension observée dans certaines

métropoles encourage certains acteurs à revenir également dans le logement. C'est le cas des marchés des résidences (étudiants, santé, personnes âgées, tourisme d'affaires), et désormais d'appartements plus ordinaires. Nos travaux montrent que tout en bénéficiant d'un soutien institutionnel à travers des exonérations d'impôts par exemple, ces montages renforcent la place des gestionnaires d'actifs et des établissements de crédit puisqu'ils se retrouvent à sélectionner les usagers, ménages, entreprises ou administrations, en fonction de leurs ressources et de leurs profils de risque estimé. Non sans entraîner des effets d'éviction en limitant l'accès aux clients ne répondant pas aux critères de rémunération du capital (ménages aux revenus modestes, entreprises peu rentables ou récentes, par exemple issues de l'économie sociale et solidaire). Ce circuit a également des effets indirects : drainant des capitaux importants dans les espaces centraux et péri-centraux des métropoles, ils participent à l'enchérissement des prix immobiliers.

Ce circuit de financement prospère parce qu'il trouve des soutiens auprès d'acteurs de marché (commercialisateurs, promoteurs, aménageurs) qui se font les relais des critères d'investissement des gestionnaires d'actifs. Or, l'assèchement des finances publiques encourage les collectivités à les accueillir à bras ouverts. En Italie, le patrimoine des administrations est désormais logé dans des fonds d'investissement pour éponger le déficit public. En France, des collectivités voient leurs politiques de développement métropolitain astreintes à la négociation de tels critères d'investissement.

Existe-t-il d'autres circuits de financement à la disposition des collectivités ?

Il y a en fait de nombreux circuits de financement. Certains sont anciens comme celui du Livret A ou la défiscalisation pour les ménages bailleurs ; d'autres émergent, parfois en lien avec la numérisation qui affecte également le financement de l'immobilier, ou d'expérimentations sociales comme la dissociation du foncier et de l'immobilier, j'y reviendrai. Trois choses apparaissent de manière transversale. Tout d'abord, la financiarisation est en expansion : rares sont les circuits qui ne sont pas exposés à un moment ou à un autre aux marchés financiers ; et nombre de circuits finançant le développement urbain en cours d'émergence sont liés à la finance de marché. Ensuite, il est vrai qu'entre les différents circuits, les acteurs, les logiques d'action et les modes d'accumulation diffèrent, notamment en termes d'attente de rentabilité, et que cela a des impacts sur ce qui est financé, où et pour qui, ainsi que sur les formes de régulation par la puissance publique. Enfin, si pour des raisons d'analyse, nous sommes amenés à distinguer chacun de ces circuits, en pratique, il existe des

interdépendances, ne serait-ce que parce que l'aménagement repose sur la mobilisation de multiples circuits. Mais cela ne va pas sans des formes de hiérarchisation entre les circuits.

Pouvez-vous donner quelques illustrations de ces circuits déjà bien installés ?

Je vous propose de nous en tenir ici au financement de l'immobilier locatif. En France, cette catégorie recouvre aussi bien des logements loués à des ménages (la location regroupe environ 40% des résidences principales selon l'Insee) que des locaux destinés aux activités économiques. Outre le circuit "financiarisé" évoqué à l'instant, deux autres circuits sont bien établis.

Le premier s'appuie sur un abattement d'impôt accordé par l'État à des ménages se lançant dans un investissement locatif. Connu actuellement sous le terme de dispositif Pinel, sa création dans une forme avoisinante remonte en fait à la fin des années 1980. Déjà à cette époque, l'État cherchait à réduire ses dépenses directes dans le logement tout en étant attaché à soutenir l'activité du BTP. En échange de la défiscalisation des revenus locatifs, qui accroît la rentabilité de l'investissement, l'État a pu imposer des contreparties, quoique de manière très variable selon les dispositifs, par exemple sur la durée d'engagement à louer, sur la localisation des biens ou encore des plafonds de ressources des locataires. Cette niche fiscale est très vite apparue comme une opportunité pour des promoteurs et des groupes bancaires qui en ont assuré la promotion auprès des ménages aisés. Ceci leur a permis de distribuer des prêts immobiliers, d'autant que les marchés financiers s'intéressaient au crédit immobilier, et de stabiliser les carnets de commande à travers la production de petits programmes collectifs, souvent pour des publics spécifiques (résidence étudiante, personnes dépendantes, etc.).

Un autre circuit lui aussi bien installé repose également sur la mobilisation de l'épargne privée des ménages, à travers le Livret A cette fois. Une partie de cette épargne réglementée est en effet centralisée par la Caisse des Dépôts qui, à travers sa Banque des Territoires, transforme cette ressource en prêts à long terme. Elle en place par ailleurs une partie sur les marchés financiers afin de garantir la liquidité des livrets, la rentabilité auprès des épargnants ou encore de bonifier les prêts. Une large part des prêts est destinée aux opérateurs du logement social, selon des conditions définies par l'État, et notamment le Ministère de l'économie et des finances. Ces prêts à long terme (30 ans ou plus) sont proposés aux mêmes conditions à tous les bailleurs, quel que soit le lieu des opérations financés, et dépendent surtout de la nature des opérations, par exemple leur caractère plus ou moins social. Les taux bas actuels rendent ces prêts conjonctu-



Evreux

rellement moins attractifs pour les bailleurs. Cependant, ce circuit distribue tendanciellement des prêts à taux modéré en raison de la faible rentabilité accordée aux épargnants. Des prêts complémentaires, dits de haut de bilan, sont également proposés plus récemment par la Banque des Territoires pour accompagner l'investissement de bailleurs sociaux soumis à un contexte financier durci, notamment par les mesures gouvernementales de baisse des aides aux locataires, et par les effets de la réduction des transferts financiers de l'État aux collectivités locales.

Y a-t-il des circuits émergents ?

Oui. Des acteurs du numérique, soutenus par des fonds de capital-risque, multiplient les initiatives en essayant de rapprocher épargnants et investisseurs, par exemple à travers le crowdfunding immobilier qui peut servir à financer des opérations de promotion immobilière ou l'acquisition collective de biens.



Mais, dans un contexte où la puissance publique cherche à réduire son endettement sans accroître les prélèvements obligatoires, des expérimentations visent également à financer ce qui relève traditionnellement du ressort de la puissance publique. C'est ainsi que nous suivons avec attention la mobilisation des capitaux et instruments de la finance de marché dans les politiques urbaines. Dans le domaine de la transition écologique par exemple, le marché des obligations "vertes" destinées au financement des infrastructures est en plein essor, mais reste trop peu étudié par la recherche. Pour ce qui est du logement, nous nous intéressons à l'initiative d'Ampère Gestion, une filiale de CDC Habitat créée en 2014 et qui se spécialise dans la gestion de fonds d'investissement pour des investisseurs institutionnels. Une première expérimentation a consisté en la création du Fonds de Logement Intermédiaire (FLI). Ce dernier réunit des institutionnels comme des compagnies d'assurance dont les participations visent l'acquisition de 10 000 logements destinés à des ménages à revenus moyens et qui peinent à se loger dans les grandes villes françaises. Outre des avantages fiscaux, ces placements sont financés par les loyers et des perspectives de plus-value à la revente permises justement par la tension observée sur les marchés immobiliers métropolitains. En 2017, l'expérience a été étendue à l'hébergement d'urgence (demandeurs d'asile, personnes sans-abris) avec la création de ce qui était présenté alors comme le plus important "fond à impact social" en Europe. L'idée est simple : réunir des acteurs des marchés financiers et acquérir auprès du groupe Accord une soixantaine d'hôtel de l'enseigne Formule 1 pour les transformer en Résidence Hôtelière à Vocation Sociale, tout en confiant la gestion à Adoma, une autre filiale de CDC Habitat. La rémunération des investisseurs provient du locataire (Adoma est lui-même financé par les pouvoirs publics) ainsi que d'une part variable conditionnée par l'atteinte d'objectifs sociaux (ouverture de droits sociaux, scolarisation des enfants...). Ce montage sécurise ainsi des revenus en dépit de la précarité des populations hébergées. L'Etat trouve ainsi une source de financement de sa politique sociale tout en faisant de celle-ci un levier d'accumulation pour des investisseurs. Non sans rendre cette politique dépendante des caractéristiques du parc hôtelier existant, notamment en termes de localisation sur de grands axes en périphérie des villes.

La Caisse des Dépôts, investisseur de long terme, est donc très présente ?

C'est une singularité française qui renvoie certainement à la place de cette organisation auprès de l'Etat. Ce qui est frappant, c'est bien sûr comment ce groupe se trouve impliqué dans nombre de circuits de financement, des plus

exposés aux marchés financiers, à travers l'acade par exemple, à ceux qui en sont relativement éloignés (la Banque des Territoires et le circuit du Livret A). Il est aussi intéressant de noter comment elle constitue un laboratoire des mutations à l'œuvre, par exemple à travers Ampère Gestion et CDC Habitat qui expérimente une extension du recours aux marchés financiers dans les secteurs d'intérêt général. D'ailleurs le fonds d'hébergement d'urgence a pu être présenté à sa création comme une expérimentation pour le logement social plus largement.

Quels sont les impacts de ces différents circuits sur les villes ?

Dans la limite des informations que nous parvenons à collecter, les effets sont différenciés en termes de localisation des produits immobiliers ou encore d'usagers. Si les gestionnaires de fonds ont tendance à privilégier les métropoles, et en leur sein à concentrer leurs acquisitions dans des pôles atteignant une taille critique censée limiter le risque, les ménages recourant à la défiscalisation sont dépendants des stratégies des promoteurs. Ce qui peut les emmener dans des marchés de villes moyennes ou dans les espaces de première et seconde couronne des grandes agglomérations, là où la marge de promotion est la plus facile à garantir à travers la densification des parcelles, mais sans garantie que la demande locative soit au rendez-vous... Devant le risque de soutenir une production dans des villes moins prioritaires pour l'Etat, le législateur a durci les périmètres accessibles à ce dispositif. Quant au circuit du livret A, nos travaux réalisés à partir des données de la Caisse des Dépôts montrent une double logique : à la fois des investissements "surreprésentés" dans les bastions du logement social où sont historiquement installés des bailleurs et des équipes municipales favorables à ce type de logement, et, plus récemment, un accroissement de la production dans les grandes agglomérations, même si la région francilienne constitue un terrain plus difficile en raison de la cherté du foncier et de résistances politiques locales. Le logement intermédiaire ne déroge pas à ce tropisme métropolitain : il semble privilégier les communes dans lesquelles des perspectives de valorisation foncière à dix ou quinze ans sont les plus vraisemblables, à l'image des communes accueillant les futurs quartiers de gare du Grand Paris Express.

La comparaison montre également des différences en termes de peuplement. Le circuit "financiarisé" s'est replié tout au long des années 2000 sur l'immobilier d'entreprise. La situation évolue toutefois avec des incursions dans le résidentiel. Les populations-cibles, ménages ou entreprises, sont dans tous les cas celles considérées comme les plus solvables et les moins risquées. Dans le cas de la

défiscalisation, la sélection des locataires est désormais encadrée par des plafonds de ressources qui excluent les populations les plus favorisées, mais laissent une relative liberté aux ménages-bailleurs pour mettre en concurrence les locataires en fonction de leur solvabilité et des garanties apportées (par exemple familiale). Sans que nous n'ayons réalisé une enquête détaillée sur ce dernier point, d'autres travaux laissent à penser l'importance de critères reposant sur des caractéristiques non-financières (genre, âge, origine géographique ou ethnique présumée, professions, patrimoine, etc.). De son côté, le circuit du logement social tend à accueillir, par comparaison, des populations issues des couches sociales aux revenus les plus modestes. Si des bailleurs sociaux ou encore certaines équipes municipales peuvent être soucieux de maintenir un profil de locataires diversifié dans leur parc (pour des raisons d'équilibre financier, de politiques de peuplement au titre de la "mixité sociale" et/ou de motifs électoraux), l'importance des populations à revenus modestes dans une partie du parc de logement social reflète l'effet cumulé des processus de paupérisation des couches populaires, d'éviction par les marchés immobiliers, ou encore la stratégie de "résidualisation" mise en œuvre par l'État, visant à réserver le parc social aux populations les plus démunies.

Quelle est la place de la puissance publique dans le rôle des circuits de financement ?

L'analyse des circuits de financement de l'immobilier locatif révèle des évolutions profondes dans l'action publique locale. Tout d'abord, loin d'un hypothétique retrait, l'État reste omniprésent. Cependant, avec l'objectif de maîtrise de ses dépenses en ligne de mire, les moyens de son action évoluent. D'une part, plutôt que des investissements publics et des subventions reposant sur la solidarité nationale, il privilégie le recours à des niches fiscales qui limitent les prélèvements tout en espérant inciter opérateurs et investisseurs (exonérations d'impôts sur le revenu pour les ménages-bailleurs réalisant un Pinel, d'impôt sur les sociétés pour les bailleurs sociaux ou certains fonds d'investissement, de TVA ou de taxe foncière). D'autre part, l'État s'efforce de mobiliser les ressources d'autres acteurs. Pensons à l'orientation des recettes d'Action Logement pour alimenter la rénovation urbaine ou le financement de certaines catégories de logements. C'est aussi le cas pour l'épargne privée : au-delà des dépôts bancaires comme l'épargne réglementée, nous avons vu la tentative de faire revenir les marchés financiers dans le résidentiel.

Le tout est souvent légitimé par les effets d'entraînement prêtés au secteur du bâtiment, et plus récemment par la recherche d'un choc d'offre pour enrayer la croissance des prix.

On peut cependant se demander si les efforts consentis par la puissance publique à ces différents circuits et investisseurs se traduisent par des contreparties suffisantes face aux enjeux de justice sociale ou de transition écologique...

Quelles évolutions observez-vous plus spécifiquement pour les collectivités locales ?

La diversité des circuits de financement est parfois perçue comme une opportunité pour ces dernières : elle offrirait une palette de leviers pour la réalisation des programmes issus du suffrage universel local. Si tel est le cas, que penser de la propension à l'extension des marchés financiers dans l'environnement urbain ? Le rôle des marchés dans l'enchérissement des prix, et leur volatilité que la crise de 2008 a rappelé, mérite un sérieux examen. Et ce d'autant que la pérennité d'autres circuits d'investissement reposant sur des financements de très long terme, et aux exigences de rentabilité généralement moindres, est parfois rendue incertaine par des réformes gouvernementales, notamment dans le secteur du logement social. Sans compter les effets du renchérissement du coût du foncier qui freine l'émergence de solutions nouvelles. C'est ce qu'illustre, au-delà des expérimentations ponctuelles des organismes fonciers solidaires, la difficile généralisation de la dissociation entre le foncier et l'immobilier désormais permise par le statut juridique du bail réel immobilier. Alors que ce dispositif vise à faciliter l'accès au logement des populations à revenus modestes en les préservant de facto du coût du foncier, quel circuit est susceptible de financer l'acquisition du foncier alors que les prix s'envolent dans certaines agglomérations ?

C'est dans ce contexte de concurrence entre circuits de financement pour l'accès au foncier que le rôle des collectivités évolue. Dans un travail en cours soutenu par la Caisse des Dépôts, nous observons que la réduction des financements de l'État dans certaines politiques urbaines, et la baisse de ses dotations aux collectivités, ont engendré non seulement une diminution de l'investissement public local, ce qui est de mieux en mieux connu, mais aussi de la place des collectivités. Outre la nécessité de composer avec des institutions étatiques à l'image de l'ANRU pour la rénovation urbaine, nous observons comment les responsables publics locaux, élus ou techniciens des administrations, sont amenés à négocier les priorités de leurs mandats à l'aune des critères des opérateurs les mieux capitalisés (promoteurs, gestionnaires d'actifs, établissements fonciers, certains bailleurs sociaux, des établissements de prêt). L'urbanisme négocié, qui repose sur des ressources réglementaires et opérationnelles bien connues (plans locaux d'urbanisme, permis de construire, ZAC parfois) permet

certes d'obtenir des contreparties, en captant une partie des plus-values des opérateurs pour financer du logement social, des écoles, etc. Ceci arrime néanmoins les politiques publiques à la valorisation du foncier, c'est-à-dire à un processus d'accumulation qui est justement à l'origine des difficultés d'accès aux espaces centraux et péri-centraux pour une partie des ménages et des activités économiques. Non sans paradoxe, la puissance publique peut contribuer, via les divers circuits financiers, à l'accroissement des inégalités engendrée par l'appréciation des prix immobiliers, et aux mécanismes d'exclusion des espaces urbains centraux, qu'elle cherche par ailleurs à réduire.

De ce point de vue, les circuits de financement de la fabrique urbaine ne sauraient relever du secret des affaires ou de discussions d'experts intéressés par l'élaboration de montages financiers plus ou moins sophistiqués. Ils renvoient à des enjeux sociaux et politiques qui plaident non seulement pour l'ouverture des bases de données à la recherche publique, mais surtout pour la mise en débat public de leurs effets sur la distribution des richesses et sur les grands enjeux de l'action publique locale.

Ludovic Halbert remercie Félix Adisson, Antoine Guironnet et Nicolas Maisetti pour leur précieuse relecture de cet entretien.



Le LATTS est un laboratoire pluri-disciplinaire en sciences sociales spécialisé sur les enjeux de la ville, des territoires, de l'espace, de la production, aujourd'hui et dans l'histoire. Il s'attache à comprendre comment la fabrication technique modèle ces espaces et comment les réalisations techniques comptent dans leur transformation.

Fondé en 1985, le LATTS pratique le dialogue entre les sciences sociales et les mondes techniques. Il contribue au débat public en considérant les grandes évolutions économiques et de société - transition énergétique, virage numérique - via leur analyse par la compréhension des infrastructures techniques qui les sous-tendent.

Parmi les travaux nombreux sur la mutation des systèmes territoriaux et urbains, un collectif de chercheurs et chercheuses au sein du LATTS explore les enjeux politiques et sociaux de la fabrication et de la gestion des environnements construits (immobilier, infrastructures, équipements). Il analyse des filières, des circuits de financement et des politiques publiques de développement territorial, tout en restant soucieux de les inscrire dans la diversité des contextes nationaux et locaux. Ce collectif contribue à la compréhension des mutations des capitalismes urbains, des reconfigurations de l'action publique et du creusement des inégalités sociales et spatiales.

LATTS

LABORATOIRE TECHNIQUES
TERRITOIRES ET SOCIÉTÉS



**Ensemble,
faisons grandir
la France**

caissedesdepots.fr