

**LOGEMENT:**  
**Crise publique, remèdes privés**

**OSONS LA LIBERTE !**

**Vincent BENARD**  
**Institut Turgot**

# Table des matières

## Introduction

### I - Première partie : Logement, quand l'état s'emmêle

**I.A** La crise actuelle: pour qui ? Quelle ampleur ? Quelles conséquences ?

**I.B** Le logement social public : solution au problème ou problème sans solution ?

**I.C** Le marché privé du logement : pas libre, pas efficient !

**I.D** Pourquoi le logement est il aussi cher depuis 10 ans ?

**I.E** L'urbanisme à la française, ou comment organiser la pénurie

**I.F** Non, la ville libre n'est pas l'enfer !

### II - Deuxième partie : Solutions libérales pour en finir avec les crises du logement

**II.A** 7 propositions pour transformer le modèle français du logement

**II.B** *Propositions essentielles*

proposition n°1 : Unifier le marché du logement en privatisant le parc HLM au profit de ses occupants actuels

proposition n°2 : Une loi de libération foncière pour en finir avec la pénalité réglementaire et le logement cher

proposition n°3 : Retrouver une relation locataire bailleur saine grâce à la liberté contractuelle

proposition n°4 : Réformer l'aide au logement pour la diriger exclusivement vers les ménages à faible revenu: le chèque logement.

**II.C** *Propositions complémentaires*

proposition n°5 : Abaisser la fiscalité sur le logement

proposition n°6 : Ouvrir largement les portes de l'immigration aux professionnels du bâtiment, au moins dans l'UE

proposition n°7 : Transformer le rôle des services publics de l'urbanisme

**II. D** Les mauvaises solutions du gouvernement, de l'opposition, des associations de mal logés, et leurs effets pervers

**II. E** Urgence, aggravation de la situation en vue !

## Conclusion

## Annexes

## Introduction

### Le logement, une préoccupation majeure

*Le logis, c'est le temple de la famille*

Le Corbusier

Le logement tient une place essentielle dans la vie des français et dans le débat public. C'est un sujet porteur pour les médias, et un domaine dans lequel tout gouvernement se croit obligé de légiférer. Pas un mois ne se passe sans qu'un hebdomadaire d'information ne titre sur « la flambée de l'immobilier », « les prix de l'immobilier dans votre région », « les exclus / la crise du logement ». Pas une année ne s'écoule sans qu'un ministre ne nous promette son lot de nouvelles lois « en faveur du logement ».

Les principaux candidats à l'élection présidentielle de 2007 semblent avoir placé la préoccupation des français faisant face à des difficultés croissantes pour se loger au tout premier rang des axes de leurs programmes, bien plus que lors des campagnes précédentes. Chacun multiplie les annonces spectaculaires sans réellement se donner les moyens de la crédibilité. Si l'un annonce qu'il forcera les communes récalcitrantes à respecter une proportion de 20% de logements sociaux, l'autre réplique par l'inscription dans la constitution d'un « droit au logement » opposable aux collectivités locales, sans que le rapport coût-efficacité de ces interventions ne soit réellement débattu. L'apparent simplisme avec lequel la plupart des candidats abordent la question immobilière tranche avec le sérieux avec lequel une majorité de français considère la situation du logement depuis quelques années.

De fait, l'intérêt des français est simple à comprendre, puisque les dépenses de logement sont devenues ces dernières années le premier poste du budget des familles bien avant l'alimentation. Proportionnellement aux revenus, le logement demande souvent un effort plus important aux familles les plus modestes.

Dans la hiérarchie des motivations des actions humaines établie par Maslow<sup>1</sup>, la recherche de sécurité arrive en seconde position après la satisfaction du besoin de nourriture. Pouvoir disposer durablement d'un logement est dans toute société la clé de cette sécurité. Sans logement, il devient difficile, voire impossible, de rester propre, de planifier son existence, de tisser des relations sociales harmonieuses, de s'épanouir au sein d'une famille, de rester en bonne santé.

Pour les familles disposant d'un logement, le risque d'en perdre le bénéfice en cas de difficulté financière est souvent considéré comme l'une des pires calamités qui puisse les affecter.

Par conséquent, il existe une importante demande politique en faveur d'une intervention publique supposée permettre aux familles en difficulté financière de disposer d'un logement quoiqu'il arrive. Une telle demande n'existe pas dans de

---

<sup>1</sup> Psychologue, Abraham Maslow (1908-1972) a caractérisé la hiérarchie des motivations des actions humaines, synthétisée par sa célèbre « pyramide des besoins ».

nombreux autres secteurs . Ainsi, il existe des ménages qui ne peuvent s'offrir une automobile, même d'occasion. Pourtant, ce manque, bien que pouvant gravement obérer la capacité des personnes concernées à s'employer, ne suscite pas (ou très marginalement) de demande d'intervention de l'état. Le logement, parce qu'il est perçu comme « absolument nécessaire », acquiert dans l'opinion un statut particulier, à l'instar des soins médicaux ou de l'éducation: une large majorité estime que la puissance publique doit « faire quelque chose » pour qu'aucune famille ne soit sans abri.

Dans l'optique de prémunir la population contre l'incapacité d'accéder à un service essentiel, les pouvoirs publics, nationaux ou locaux (appelés par la suite « état » par commodité) disposent traditionnellement de plusieurs leviers d'action:

- Tout d'abord, l'état peut choisir de ne rien faire par lui-même, mais créer les conditions de la prise en charge des plus démunis par l'entreprise ou la charité privée.
- Il peut légiférer pour essayer de contraindre l'offre de logement à s'adapter à la demande des ménages les moins solvables
- Il peut redistribuer des revenus par le biais de subventions ou de remises fiscales, soit aux demandeurs de logement à faibles revenus, soit aux offreurs de logement.
- Enfin, il peut créer en tant qu'opérateur majoritaire, voire monopolistique, des entités en charge de fournir les services dits « indispensables » à perte, l'impôt venant alors financer le déficit que les établissements ainsi créés doivent supporter du fait du caractère social de leur mission.

En France, dans le domaine du logement, tous les types d'interventions publiques coexistent, et souvent depuis fort longtemps<sup>2</sup>. Or, à en croire les médias, les problèmes d'exclusion du logement demeurent, les prix flambent, poussant un nombre croissant de ménages vers la pauvreté. Dans l'introduction de son rapport annuel 2006, la fondation Abbé-Pierre, principal acteur caritatif de la société civile pour le logement, dresse un constat sans appel de la situation:

*« Partout en France, l'écart entre la demande et l'offre de logement à loyer accessible se creuse. La crise du logement touche désormais les classes moyennes (...) Les bidonvilles réapparaissent en périphérie des grandes villes (...) Dans les campagnes, les habitats de fortune persistent (...) »*

## **Le marché, bouc émissaire**

Face à ces constats, la fondation Abbé Pierre recommande dans ce même rapport, comme la plupart des organisations caritatives, des médias, des partis politiques, l'augmentation de l'intervention de l'état dans le domaine du logement, attribuant

---

<sup>2</sup> Une liste détaillée des interventions de l'état dans le domaine du logement en France peut être consultée à l'annexe n°1.

implicitement au « marché » et à ses hypothétiques déficiences les situations difficiles rencontrées par les ménages fragiles. Le ministre des affaires sociales Jean Louis Borloo a annoncé depuis l'année 2005 plusieurs mesures en ce sens: une relance de la construction de logements « sociaux », un plan d'accession à la propriété de maisons « discount » à 100.000 euros grâce à des aides publiques, et un renforcement de la protection des locataires en difficulté en sont les principales constituants.

Or, ni les difficultés actuelles du logement, ni les « solutions » apportées par la classe politique ne sont nouvelles. Le préambule du rapport de la fondation Abbé Pierre pourrait être au mot près celui que l'illustre fondateur de cette institution aurait pu écrire lors de l'hiver 1954, qui marqua le début de son action. Depuis 1914, l'intervention de l'état pour corriger les problèmes de logement nés de la première guerre mondiale n'a fait que croître, et pour autant, le mal-logement, pour reprendre le néologisme actuellement en vogue, n'a jamais disparu et semble actuellement dans une phase de recrudescence.

Après un premier examen rapide des problèmes rencontrés par le secteur du logement, il est apparu aux membres du conseil scientifique de l'institut Turgot<sup>3</sup> que la présomption de culpabilité des mécanismes de marché et la nécessité d'un surcroît d'intervention publique, quoique largement partagées par l'opinion, demandaient un examen critique approfondi.

Notamment, il convient de déterminer si, après plus d'un siècle d'interventions publiques massives dans le domaine du logement, la persistance des échecs de ces interventions sanctionne uniquement leur insuffisance quantitative, ou des méthodes d'intervention inadaptées, ou si ce sont ces interventions qui, de par leur nature même, amplifient voire créent certains problèmes au lieu de les résoudre.

Cette étude a pour premier objet d'analyser les principales interventions de l'état dans la production de logements et dans la gestion de la demande, notamment sociale. Cette analyse se fondera sur l'exploitation des statistiques officielles, leur interprétation sous l'angle de l'analyse économique libérale classique, et des comparaisons internationales.

Après un rapide état des lieux du logement en France, le rapport analysera les effets attendus et réels des politiques sociales du logement, des lois encadrant l'offre locative privée, et le rôle souvent mésestimé de la réglementation de l'usage des sols sur la variation des prix du logement.

Dans un dernier temps seront proposées des solutions en rupture avec les schémas de pensée dominants de la politique française de ces cent dernières années. Nous montrerons que ces propositions, laissant bien plus largement cours qu'actuellement aux forces du marché, tant dans le domaine du logement que dans la gestion des sols, sont de nature non seulement à minimiser, mais à ramener à une proportion négligeable, en quelques années seulement, le nombre de situations difficiles qu'une solidarité collective devra prendre en charge.

---

<sup>3</sup> [www.turgot.org](http://www.turgot.org)

# **I**

## **Première partie :**

### **Logement, quand l'état s'emmêle**

## A - La crise actuelle : pour qui ? quelle ampleur ? Quelles conséquences ?

*Il paraît que la crise rend les riches plus riches et les pauvres plus pauvres.  
Je ne vois pas en quoi c'est une crise. Depuis que je suis petit, c'est comme ça*  
Coluche

La liste des interventions de l'état visant à « réguler » le marché du logement est impressionnante<sup>4</sup>. Ces interventions ont-elles engendré une situation du logement satisfaisante ? Est-on bien logé en France, et comment notre pays se compare-t-il à ses voisins ?

### Taux de propriété

56% des Français sont propriétaires de leur logement, en pleine propriété ou en cours d'accession, à l'issue de l'année 2004. Ce taux connaît une progression lente mais régulière depuis les années 80, où il dépassait de peu 50% (52% en 1982, 53% en 1988). Cette faible progression doit être relativisée par le fait que le nombre de ménages à loger est passé de 19 millions en 1980 à près de 26 millions en 2005, le nombre moyen de personne par foyer ayant quant à lui fortement diminué (de 3,0 à 2,4). L'augmentation du nombre des divorces et l'allongement de la vie expliquent ce phénomène. Aussi en valeur absolue, le nombre de ménages propriétaires est passé de 9,9 à 14,5 millions de ménages, soit 46% d'augmentation.

La performance pourrait sembler flatteuse, mais elle doit être relativisée par celle de nos voisins. Dans une étude publiée en 2004, le cabinet immobilier ERA, implanté dans toute l'Europe des 15, compare les taux de propriété chez nos principaux partenaires en 2003:

<i>rang</i>	<i>pays</i>	<i>%age de propriétaires</i>
1	Espagne	85
2	Irlande	81
3	Belgique	75
4	Royaume Uni	71
5	Luxembourg	70
6ex	Suède	60
6ex	Finlande	60
8	Autriche	58
9ex	Pays Bas	55
<b>9ex</b>	<b>France</b>	<b>55</b>

<sup>4</sup> Une liste détaillée est disponible en annexe I.

<i>rang</i>	<i>pays</i>	<i>%age de propriétaires</i>
11	Allemagne	42
12	Suisse	36

La performance française n'a rien d'infamant compte tenu de la progression observée depuis 1980, mais elle n'a rien d'exceptionnel. Des pays comme l'Autriche, la Suède ou les Pays-Bas, qui se situaient légèrement derrière nous il y a quelques années, nous ont rattrapés, voire dépassés.

Il n'y a visiblement aucune corrélation entre taux de propriété et revenu moyen par habitant. L'Espagne, classée en tête, a les revenus les plus faibles des pays comparés, alors que l'Irlande, avec un taux comparable, a les plus élevés. La Suisse a le taux le plus faible malgré la seconde population la plus riche d'Europe, après le Luxembourg, qui compte deux fois plus de propriétaires. De même, un marché immobilier cher n'empêche pas des taux de propriété élevés, comme l'illustrent l'Irlande et la Grande Bretagne. Cependant la Belgique, avec un immobilier bon marché, possède également un taux de propriété élevé. L'Allemagne, avec des coûts comparables et en baisse régulière, affiche un taux très inférieur.

Les spécificités de chaque marché ne tiennent donc pas au niveau de vie ou au niveau de prix du marché. Il semblerait - *mais ce point, qui ne sera pas développé par la présente étude, mériterait d'être approfondi* - que le principal élément de discrimination entre les différents pays soit la législation plus ou moins favorable à l'accession à la propriété. Ainsi, en Espagne, il y a moins de 1% de logements sociaux, mais les aides au logement se concentrent sur le crédit aidé pour l'accession à la propriété. Par contre, en Suisse, une loi fiscale fédérale adoptée par votation dans les années 70 prévoit que les propriétaires occupant leur logement doivent intégrer à leur revenu le loyer qu'ils paieraient s'ils louaient un logement équivalent, déduction faite d'un éventuel crédit en cours, et ce selon une volonté « sociale » du législateur de « placer à égalité » les locataires (nécessairement défavorisés) et propriétaires. Cette loi unique au monde a rendu particulièrement peu attractive l'occupation de sa propre propriété, d'où cette proportion étonnamment basse de propriétaires.

La capacité des ménages d'accéder à la propriété a de nombreuses répercussions économiques et sociales positives. Tout d'abord, un ménage propriétaire est souvent plus à même d'obtenir un crédit hypothécaire pour lancer une activité économique. De plus, des études américaines ont montré qu'à revenu égal, la pleine propriété du logement par les parents augmentait de 10% les scores des enfants aux différents tests scolaires. En effet, les propriétaires prennent plus soin de leur logement que les locataires, et ce surcroît d'attention rejaillit dans d'autres domaines: hygiène, alimentation, etc..., ce qui suffirait à expliquer les différences observées. Ajoutons que même lorsqu'ils ont une charge d'emprunt, les ménages propriétaires tendent à épargner plus que les locataires, ce qui est plutôt favorable à l'économie<sup>5</sup>. Enfin, il semblerait que les effets psychologiques de la propriété conduisent à une amélioration de l'estime

<sup>5</sup> Quoiqu'en pensent les partisans de la « relance par la consommation », un consensus parmi les économistes « de l'offre » se dégage pour dire qu'une épargne abondante investie dans l'appareil productif est une condition absolument sine qua non de la santé économique des nations.

de soi et à un développement plus harmonieux des relations sociales et interpersonnelles. Les modes de vie induits par la propriété engendrent donc des bénéfices collatéraux pour la société<sup>6</sup>.

### Les ménages modestes exclus du progrès général

La situation française devient particulièrement préoccupante si l'on compare l'évolution des taux de propriété pour les ménages les plus modestes entre 1988 et 2002<sup>7</sup>:

	<b>1988</b>	<b>2002</b>
Ménages très modestes	47	35
Tous ménages	53	56

**%age de ménages propriétaires de leur logement**

Ainsi, une France à deux vitesses semble se dessiner dans le domaine de la propriété foncière: d'un côté, on observe une amélioration lente mais sûre des conditions d'accès à la propriété pour « ceux qui en ont les moyens », mais en contrepartie, une dégradation de l'accès à la propriété des plus modestes est notable. Ce sont essentiellement les nouveaux entrants sur le marché du logement qui font les frais de cette évolution.

Il est à noter que les USA, pourtant souvent présentés comme un enfer pour les pauvres par nombre de politiques et d'organes de presse, présentent une évolution exactement inverse dans ce domaine: le taux de ménages pauvres propriétaires de leur logement est passé de 35% à 46 % entre 1988 et 2002, pour un taux de propriété général de 68% à cette date.

En France, le poids du logement dans le budget des ménages modestes représentait 22% en 2003, et la presse cite couramment le chiffre de 25% en 2006, même si le chiffre officiel n'est pas encore connu. Les professionnels de l'immobilier considèrent que c'est à partir de 25% du revenu que le risque de défaillance des locataires ou emprunteurs devient élevé: il y a à l'évidence une fragilisation des ménages modestes par rapport à leur capacité de financement de leur besoin en logement.

	<b>Tous ménages</b>	<b>Ménages modestes</b>
Logement	16,5	22,2
Transports	16,1	11,7
Alimentation	16,9	20,3
Loisirs	8,5	6,8

**Pourcentage des dépenses du budget des ménages par domaine<sup>8</sup>**

<sup>6</sup> Joseph Harkness and Sandra Newman, "Differential Effects of Homeownership on Children from Higher and Lower-Income Families," *Journal of Housing Research* 14(1), 2003 – et Donald R. Haurin, *The Private and Social Benefits of Homeownership* (Americus, GA: Habitat for Humanity University, 2003)

<sup>7</sup> Source: Insee.fr – les ménages très modestes correspondent à ceux gagnant moins de 50% du revenu médian, soit environ 11% du total des ménages.

<sup>8</sup> Source: Insee, chiffres 2003 – La part du logement a augmenté depuis.

## Qualité des logements

La qualité des logements est en hausse continue en France depuis les années d'après guerre, et ce mouvement ne connaît aucun frein, y compris pour les logements des familles modestes<sup>9</sup>, et ce même si des reportages télévisés alarmistes nous montrent qu'il y a encore beaucoup de progrès à faire dans ce domaine. Ainsi, en 1978, 27% des logements manquaient d'au moins un élément important du confort sanitaire, contre 2,5% en 2002. Nous revenons de très loin !

Là encore, si on compare la situation de la France et des USA, on constate que 20% des logements de familles pauvres françaises sont considérés comme surpeuplés (2002), dont 15% en surpeuplement « léger » -*manque une pièce* – et 5% en surpeuplement sévère. Aux USA<sup>10</sup>, ce taux est de 5,7% à la même époque (4,4% léger – 1,3% sévère). 7% des logements de ménages pauvres français affichent une carence sévère en matière sanitaire (eau courante défectueuse ou absente, ou sanitaires partagés), contre 2% aux USA, ce qui est moins que le taux « tous ménages confondus » chez nous (2,5%).

La situation de la France est donc là encore honorable, et sa progression ne saurait être passée sous silence, mais ne saurait constituer un exemple pour le reste du monde. Et le modèle social français semble, en matière de logement, moins performant que celui qui nous est souvent présenté comme le repoussoir anti-social absolu, celui des USA.

## Surface comparée des logements

La surface moyenne des logements est passée de 82m<sup>2</sup> en 1984 à 90m<sup>2</sup> en 2002<sup>11</sup>, ce qui, rapporté au nombre d'occupants par logement, constitue une progression notable, de 29 à 37m<sup>2</sup> par personne. Mais là encore, la performance française n'est pas des meilleures, comparée à celle d'autres nations comparables:

<i>Pays</i>	<i>Surface moyenne /habitant, m<sup>2</sup></i>
USA	67
Danemark	52
Suède	43
Pays-Bas	41
USA, ménages pauvres (12%)	40
Allemagne (ouest)	39
<b>France</b>	<b>37</b>

<sup>9</sup> Insee, « les conditions de logement des ménages à bas revenus », Driant et Rieg, 2004.

<sup>10</sup> Les sources américaines proviennent du Census bureau, census.gov. Il est à noter que les définitions du surpeuplement des logements sont légèrement différentes des deux côtés de l'Atlantique. En fait, en prenant pour critère de base le nombre de pièces de vie par habitant, on constate que les nombre de pièces retenus pour définir un surpeuplement "modéré" ou "grave" sont les mêmes dans la plupart des cas courants, le critère Français est plus draconien d'une pièce pour les familles monoparentales, le critère américain est plus sévère d'une pièce pour pour les familles comportant deux enfants ou plus de moins de 7 ans. Les chiffres sont donc tout à fait comparables.

<sup>11</sup> Insee, tableaux de l'économie Française, 2005-2006

<i>Pays</i>	<i>Surface moyenne /habitant, m2</i>
Union Européenne (à 15)	37
Royaume uni	35

La France se situe tout juste dans la moyenne de l' Union Européenne, et un ménage moyen Français dispose de moins d'espace qu'un ménage pauvre américain. Des pays à densité de population plus forte que la notre (Allemagne, Danemark, Pays-Bas) ont des logements plus spacieux. La géographie n'est donc pas en cause.

**L'encadrement par l'état du secteur du logement n'a donc visiblement pas permis à la France de loger mieux ses habitants que ses voisins**, la performance française en ce domaine peut être considérée comme tout juste moyenne.

### **SDF et habitat précaire : une évolution préoccupante**

Les prix du logement ont augmenté de 70% plus vite que les revenus des ménages entre 1995 et 2005, ce qui constitue une anomalie unique dans l'histoire du marché du logement d'après guerre en France. Cette situation semble avoir des effets de plus en plus désastreux sur les familles modestes.

Depuis l'après guerre, il n'est pas une période où le logement n'ait été présenté comme « en crise » par les médias. Et de fait, la période actuelle n'échappe pas à cette règle.

Les médias nous brossent régulièrement un portrait peu réjouissant de la situation des « exclus »: croissance du nombre de SDF, des « squatts » insalubres, foyers d'urgence saturés, etc... Le phénomène est difficile à quantifier, mais l'Insee s'y est essayé en 2001. Les chiffres obtenus sont cités par le rapport Doutreligne-Pelletier de 2005<sup>12</sup>, ainsi que par la fondation Abbé Pierre.

En 2001, on dénombrait environ 86.500 SDF, 41.000 habitants en « construction de fortune » (cabanes de fond de jardin ou en milieu naturel), 150.000 à 300.000 personnes logées par des proches, 20.000 ménages seraient logés en chambre d'hôtel, et 350.000 en conditions « atypiques ».

Le rapport Doutreligne-Pelletier souligne en outre que sur 600.000 places de camping louées à l'année, 120.000 l'étaient par des ménages en situation difficile en 2001. Ce sont souvent des ménages avec un salaire, mais insuffisant pour trouver un logement privé, ou pour présenter des garanties suffisantes au bailleur, et trop élevé pour prétendre rentrer en logement HLM compte tenu de la pénurie observée dans ce secteur: en effet, en 2004, seulement un (petit) tiers des 1.300.000 demandes de logement social ont été satisfaites, nous étudierons pourquoi au chapitre suivant.

Le recensement de ces cas difficiles n'est pas chose aisée, aussi n'avons nous pas de donnée plus récente, mais tout indique que la situation a empiré. En effet, depuis 2001, les prix du logement corrigés de l'effet revenu ont augmenté de plus de 50%, les cas de

<sup>12</sup> « Propositions pour une meilleure sécurité du logement », rapport remis au ministre de la cohésion sociale, octobre 2005.

contentieux pour loyer impayé ont augmenté de 25%<sup>13</sup> et celui des décisions judiciaires d'expulsion de 20%, le nombre de titulaires du RMI s'est envolé pour dépasser le million... Les travailleurs sociaux témoignent d'une augmentation du phénomène du « caravaning » pour ménages précaires, notamment dans les zones côtières où l'envol des tarifs fonciers est particulièrement prononcé. Les distributions de tentes pour SDF par des associations caritatives sont en plein essor, et l'impression visuelle laissée par le centre des grandes villes en soirée n'incite pas à croire que la situation s'améliore.

La fondation Abbé Pierre estime que 700 à 800.000 personnes sont « aux portes du logement », alors que plus de 3 millions de personnes modestes vivent dans des logements insalubres voire indignes. Bien que certains pourraient soupçonner la fondation, qui réclame plus d'intervention de l'état, de noircir le tableau pour infléchir les politiques publiques, l'examen de ses sources semble montrer que ses chiffres sont relativement fiables, et que l'on peut s'y référer avec une marge d'imprécision relativement limitée pour estimer les problèmes du « mal-logement » en France.

### **Le blues des classes moyennes**

Fait nouveau, les difficultés de logement touchent de plus en plus les classes dites moyennes, trop bien rémunérées pour prétendre accéder au logement social, mais qui ne peuvent présenter des garanties suffisantes pour louer sur le marché privé. De nombreux témoignages publiés par la presse<sup>14</sup> montrent que le phénomène se développe, avec pour conséquence une recrudescence de l'habitat chez les parents, l'acceptation de distances domicile-travail de plus en plus importantes, et parfois, les hébergements de fortune, hôtels meublés, hôtels sociaux, etc... Il arrive que certains parents célibataires soient contraints de confier leurs enfants aux parents installés loin, et occupent un logement de fortune accessible de leur lieu de travail.

Ce phénomène a des répercussions sur le marché de l'emploi : ainsi, certaines administrations ne trouvent plus de titulaires pour certains postes, toutes catégories confondues. Les entreprises de main d'oeuvre peu qualifiée sont dans la même situation.

Là encore, il est difficile de trouver des chiffres officiels fiables quantifiant le phénomène, ce qui est particulièrement regrettable.

### **Signes d'un pénurie**

Selon plusieurs sources, comme la fondation Abbé Pierre, ou le ministère du logement, le déficit du parc de logements est d'environ 600.000 à 900.000 unités par rapport aux besoins actuels. Plus encore, si l'on tient compte du pourcentage de logements vacants nécessaires pour assurer une bonne fluidité du marché, ce sont plus d'un million et demi de logements qui manquent à l'appel. Christian Julienne, président de la fondation Héritage et Progrès et ancien professionnel de l'immobilier, estime ainsi qu'entre 1980 et 2000, il a manqué au parc de logement français la construction près de 100.000 logements annuels pour garantir la fluidité du marché. En effet, le nombre de ménages augmentant d'environ 270.000 unités par an, le nombre de logements arrivant

<sup>13</sup> Source: Ministère de la justice, cité par la fondation Abbé Pierre.

<sup>14</sup> Lire notamment le dossier « les nouveaux exclus » de l'Express, 12 juillet 2004. disponible en ligne

en fin de vie (vétusté, insalubrité) et les migrations de la population survenues dans l'intervalle conduisent à estimer qu'il aurait fallu construire plus de 400.000 logements par an durant cette période, alors que la construction n'a que rarement dépassé les 300.000 unités. Le cap des 400.000 unités annuelles, couramment dépassé dans les années 70, n'a été à nouveau atteint qu'en 2005.

De fait, le nombre de logements vacants en France est de 1,912 millions en 2004, soit 100.000 de moins qu'en 2002. Si le chiffre peut paraître élevé dans l'absolu, il faut savoir qu'il inclut des logements insalubres, des logements situés dans des régions en déclin, d'autres en attente du règlement d'une succession ou d'un divorce, d'autres en travaux entre deux locations... Le taux de vacance se situe aux alentours de 6%, ce qui correspond à un plus bas historique. Dans les faubourgs suburbains des grandes agglomérations en fort développement, ces taux sont encore plus faibles. Ainsi, par exemple, une enquête réalisée par les communes du sud nantais fait état d'un taux de vacance de l'ordre de 3%. De fait, les locations y sont rarissimes... Et leur coût flambe. Les logements volontairement laissés vacants par des bailleurs potentiels sont donc plus rare que ce que les reportages de la presse généraliste laissent supposer.

Pénurie de l'offre et flambée des prix concomitante semblent donc être à la source d'une crise particulièrement aiguë. Pour y remédier, la classe politique envisage de façon quasi unanime un surcroît d'interventions publiques, budgétaires ou réglementaires.

Ainsi, le gouvernement de M. De Villepin investi en 2005 a prévu, par l'entremise d'un plan de « cohésion sociale » annoncé en 2006 par le ministre Jean Louis Borloo, trois grandes mesures phare:

1. Une augmentation de la construction sociale,
2. De nouveaux dispositifs fiscaux visant à favoriser l'investissement locatif privé,
3. Une augmentation des garanties et des protections des locataires en cas de difficultés de paiement.

Le programme du parti socialiste pour les élections présidentielles de 2007 constitue une simple surenchère autour de ces thèmes (120.000 logements sociaux annuels promis, contre 100.000 pour le plan Borloo...) et les solutions proposées par l'ensemble des partis politiques majeurs ne sont que la continuation de celles qui ont été mises en oeuvre depuis les années 50, et qui n'ont pourtant pas empêché d'aboutir à la situation actuelle.

Il est temps d'étudier pourquoi ces trois grandes orientations de la politique publique du logement en France n'ont pas produit les bénéfices escomptés, et pourquoi, hélas, il en sera de même avec les projets à venir. Commençons par une plongée en profondeur dans les eaux (troubles) de la construction sociale.

## **B - Le logement social public : solution aux problèmes ou problème sans solution ?**

*Ceux qui croient agir en fonction de l'intérêt général  
sont en réalité conduits à favoriser des intérêts particuliers  
qui ne font pas partie de leurs intentions*

Milton Friedman

Les habitations à loyer modéré (HLM) constituent l'outil principal de l'intervention de l'état dans le domaine du logement. Sont ils une solution adaptée au problème du logement des plus défavorisés ?

### **L'ampleur du parc HLM**

Il existe en France environ 4,3 millions de logements sociaux locatifs. Ces logements représentent environ 17,2% du parc des résidences principales, contre 21% de locatif privé « libre » (le plus souvent soumis à la loi de 1989 quant à l'établissement des baux) et environ 1% de logements sociaux « de fait », c'est à dire loués sous le régime de la loi de 1948.

Environ 2,1 millions de ces logements sont gérés par 293 offices publics (OPHLM ou OPAC) rattachés à des collectivités locales (communes, intercommunalités, départements) employant 40.000 agents de droit public. 400.000 sont gérés par des sociétés d'économie mixte (SEM) dont le fonctionnement est proche des offices. 1,68 millions sont la propriété de sociétés anonymes (SA) privées au statut très réglementé par la loi et qui en contrepartie de marges réglementées sont exonérées de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle. Ces SA emploient 27.500 personnes de droit privé. Il est à noter que parmi les actionnaires de ces SA, on trouve à hauteur de 39 % des intervenants publics: OPHLM, SEM, collectivités, les organismes privés collecteurs du « 1% logement » prélevé sur la masse salariale des entreprises entrant quant à elles pour 34% dans leur capital. Le secteur social « privé » est donc de fait fortement investi par le secteur public, rendant la distinction entre ces deux composantes relativement artificielle.

Des sociétés coopératives ou sous d'autres statuts gèrent le parc résiduel.

### **L'origine des organismes HLM**

Les SA de HLM sont les héritières des premières sociétés privées de création d'HBM (habitations bon marché) créées en 1894 par la loi Siegfried, qui accordait à ces entités des avantages fonciers et fiscaux, ainsi qu'un accès aux financements de la Caisse des Dépôts (déjà) pour construire des habitations accessibles à la population ouvrière. Le bilan de ces sociétés d'HBM se révélant décevant aux yeux de leurs promoteurs, diverses lois compléteront la loi initiale, dont la plus importante est sans doute la loi Bonnevey de 1912 créant les offices publics d'HBM, créés par décision du conseil d'état à la demande des communes ou conseils généraux. Après la première guerre mondiale, au cours de laquelle 900.000 logements ont été détruits, essentiellement

dans le nord-est de la France, les lois Ribot de 1922 et Loucheur de 1928 tentent de donner de l'ampleur à ce mouvement en autorisant des financements plus favorables. Pourtant, ces initiatives n'auront pas d'effet sur la pénurie de logements<sup>15</sup>.

C'est en 1950 que ces HBM deviendront HLM, et que leur orientation évoluera d'une offre de logements majoritairement conçus pour l'accession à la propriété vers le locatif social. Et c'est après le terrible hiver 1954 déjà évoqué que les moyens publics consacrés à la construction sociale connaîtront une envolée majeure. Ainsi, 750.000 logements sociaux seront mis en service entre 1956 et 1965, 1.100.000 entre 1966 et 1975, et encore 750.000 entre 76 et 85. Puis le rythme d'accroissement du parc social s'amenuisera à partir de 1986, à moins de 50.000 mises en services annuelles en moyenne<sup>16</sup>.

### **Comment fonctionnent les organismes HLM**

Les aides reçues par les organismes HLM pour construire leurs logements sont les suivantes:

- Subventions d'investissement de l'état
- Prêts de la caisse des dépôts garantis par les collectivités locales, sur une durée de 50 ans à des taux bonifiés, financés grâce à la collecte de l'épargne du livret A,

De surcroît, les organismes HLM bénéficient des avantages fiscaux suivants par rapports aux bailleurs de droit privé:

- Exonération de la Taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 15 ans
- TVA à 5,5% au lieu de 19,6% sur les travaux.

Ces deux dernières mesures pourraient passer pour des exemptions, des « charges non décaissables », qui ne coûtent pas directement au budget de l'état. Cela est bien évidemment un leurre: sachant que le niveau de dépenses publiques fixe un certain niveau de recettes nécessaires pour boucler les budgets avec un déficit comptable présentable, les exemptions accordées aux uns doivent être financées par des prélèvements plus élevés sur les autres contribuables. Les aides accordées par exemption fiscale constituent donc bien une charge pour l'ensemble des contribuables.

La somme de ces aides directes et indirectes totalise 41% du prix de revient du logement social, pour un montant de 1,7 Milliards d'euros en 2003<sup>17</sup>. Compte tenu du nombre de logements construits (environ 40.000), cela représente environ 40.500 euros par logement. Il faut y ajouter les aides directes des collectivités locales qui prennent en général la forme d'aides foncières, non chiffrées dans les comptes du logement.

Une fois ces aides intégrées, les offices HLM fonctionnent exactement comme le feraient des bailleurs privés: les loyers quittancés (plus quelques produits financiers résiduels correspondant à 2% de ces loyers) financent les charges des organismes, à

---

<sup>15</sup> Ce point sera développé au chapitre I-C

<sup>16</sup> Source: « le logement social », Amzallag et Taffin, ed. LGDJ, 2003

<sup>17</sup> Source: Comptes du logement 2003, ministère du logement

savoir<sup>18</sup> :

<i>Type de dépense</i>	<i>% des loyers recouverts</i>
Charges financières	47
Dépenses de maintenance	17
Frais de gestion	19
Taxe foncière (logements de plus de 15 ans)	10
TOTAL	93

***Répartition des dépenses des organismes HLM***

Cela laisse une marge d'autofinancement égale à 9% des loyers totaux. Les recettes d'exploitation (hors subvention) des organismes HLM se sont établies à 12,4 Milliards d'euros en 2000.

Il est noter qu'une part importante de ces loyers sont perçus auprès de familles bénéficiant d'une APL (aide personnalisée au logement), l'obtention de cette aide par les familles étant subordonnée à l'occupation d'un logement social. L'APL n'est donc que très partiellement une aide à la personne et constitue de facto un complément de ressources non négligeables pour les offices HLM. De même, les autres aides à la personne peuvent également atterrir dans l'escarcelle des organismes HLM.

Les aides totales annuelles aux organismes HLM doivent donc intégrer ces aides personnelles, soit environ 6 Mds € pour l'APL, et une partie des 7Mds€ pour les autres aides.

Les logements proposés dans le secteur social avaient un loyer mensuel moyen de 3,9€/m<sup>2</sup> en 2002, contre 7 €/m<sup>2</sup> dans le secteur privé (80% plus cher) en province. Dans la banlieue parisienne, l'écart entre les deux secteurs était encore plus grand, puisque le loyer des logements sociaux était de 4,5€/m<sup>2</sup>, alors qu'il atteignait 10,9€ dans le parc privé (+140%). A Paris, les prix au mètre carrés du secteur libre dépassent couramment 20€/ m<sup>2</sup> en 2005, contre moins de la moitié dans le secteur HLM.

Le taux d'effort moyen net (part du revenu consacrés au loyer, hors charges locatives, parking, etc..., déduction faite des aides au logement) des ménages était de 12% dans le secteur social et de 19% dans le secteur privé en 2002. A Paris, le taux d'effort moyen des locataires du privé atteignait même 25% à cette date, et a encore augmenté depuis du fait de l'actuelle flambée des prix.

### **Le logement social remplit-il sa mission sociale ?**

Il est évident que la vocation première des organismes HLM devrait être de loger en priorité les ménages aux revenus les plus modestes. En croisant plusieurs données disponibles sur le site internet de l'INSEE, on s'aperçoit que cet objectif est loin d'être atteint. L'INSEE divise les ménages en catégories (très modestes, modestes, autres), en fonction de la classe de revenus par personne à laquelle ils appartiennent. Les ménages

<sup>18</sup> « le logement social », Amzallag et Taffin, 2003

très modestes sont ceux qui vivent en dessous du seuil de pauvreté (50% du revenu médian), soit selon les derniers chiffres publiés, les 11% les plus pauvres. Les ménages "modestes" sont arbitrairement désignés comme les ménages compris entre les 11% et les 30% plus modestes. En approfondissant les recherches, on peut également trouver des statistiques sur les ménages "moyens" (revenus supérieurs aux 30% les plus pauvres et inférieurs à la moitié la plus aisée) et les ménages « autres », la moitié aux meilleurs revenus.

Il apparaît que la répartition des ménages entre le parc locatif social (HLM) et le parc locatif privé est la suivante (en 2003) :

	<i>Parc HLM, en Milliers de locataires</i>	<i>Parc Locatif Privé, En milliers de locataires</i>
Ménages très modestes P(0-11)	900	700
Ménages modestes P(11-30)	1150	900
<i>Sous Total P (0-30) ménages "modestes"</i>	<i>2050</i>	<i>1600</i>
Ménages moyens P(30-50)	850	NC
Autres ménages P(50-100)	1400	NC
<i>Sous-total P(30-100) ménages "non-modestes"</i>	<i>2250</i>	<i>3250</i>

***Une répartition pas très sociale ?***

On constate que 2.25 millions de ménages qui ne devraient pas avoir besoin d'aide publique pour se loger occupent un logement aidé, soit plus que le nombre de ménages désignés comme modestes par les critères de l'INSEE, alors que 1.6 millions de ménages supposés modestes ou très modestes se logent plutôt dans le parc privé.

Certes, il y a des explications logiques partielles à ces observations. Ainsi, une partie des ménages modestes recensés dans le parc privé sont des étudiants ou des célibataires à faibles revenus qui préfèrent habiter des studios et "chambres de bonne" dans des centres urbains plutôt que des logements en quartier HLM.

Cela n'explique pas pourquoi plus d'un tiers des occupants du parc "social" appartiennent aux classes les plus aisées de la population, alors que de toute part les médias retentissent de plaintes de ménages modestes qui "ne trouvent pas de place" en HLM. Le rapport Doutreligne-Pelletier cite le chiffre d'1,3 millions de demandes de logement HLM non satisfaites en 2005<sup>19</sup>.

Il est évident qu'une différence de loyer, à surface égale, de 80% à 140% entre HLM et secteur privé constitue une incitation puissante à essayer d'obtenir un logement HLM,

<sup>19</sup> Rapport au ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, octobre 2005

surtout si celui ci est de qualité proche de celle que l'on peut obtenir dans le secteur privé.

Or, il existe, pour simplifier, deux grandes familles de HLM: d'une part, ceux qui sont concentrés dans les « cités difficiles » construites avant 1970 pour la plupart, qui ont été le lieu des émeutes spectaculaires de novembre 2005, et d'autre part, ceux qui sont intégrés, voire sciemment mêlés à des programmes du secteur privé, qui présentent des caractéristiques souvent équivalentes en terme de localisation et de qualité de construction. Inutile de préciser que l'attrait de ces deux types de programmes HLM n'est pas du tout le même. Dans un cas, on peut supposer que l'état de dégradation et les difficultés liées à la disparition de l'état de droit dans les quartiers concernés justifient amplement la différence de loyer avec ceux des logements en secteur libre de même type dans d'autres quartiers. En revanche, il est évident que les HLM "intégrés" dans des quartiers où a été recherchée une certaine "mixité sociale" présentent un rapport qualité prix sans aucune commune mesure avec ce qu'offre le secteur privé.

Par conséquent, obtenir ce genre de logement constitue pour l'heureux bénéficiaire une chance. Pour que cette chance ne devienne pas une rente de situation indue, la loi prévoit que toute personne dépassant de 40% le plafond de ressources admissibles pour rentrer en HLM paie un surloyer rapprochant le coût de son logement de celui observé dans le secteur privé.

Un tel règlement engendre inévitablement son effet pervers. Si les plafonds de ressources nécessaires pour entrer en logement HLM sont généralement inférieurs ou équivalents aux revenus médians des ménages, il existe une frange "intermédiaire" de revenus comprise entre 1 et 1,4 fois le plafond de ressources réglementaire dans laquelle les ménages ne peuvent (en théorie) accéder à un logement HLM, et donc ne peuvent espérer retrouver un logement HLM s'ils quittent le leur, mais continuent de bénéficier de l'avantage essentiel que leur confère leur loyer inférieur de moitié, voire plus, à ce qu'il serait dans le secteur privé.

Rapport qualité prix imbattable, et quasi impossibilité de retrouver un tel privilège ailleurs: une telle combinaison incite fortement à s'incruster coûte que coûte dans un bon logement social. De nombreux témoignages publiés par la presse confirment l'existence de ce phénomène<sup>20</sup>.

Les chiffres officiels confirment ils cette tendance conservatrice et ces témoignages de professionnels du logement social ? Oui ! La mobilité des ménages dans le parc locatif privé est de l'ordre de 22% par an (2002), alors que la mobilité au sein du parc HLM oscille entre 10,5 et 12,5% depuis 15 ans, les chiffres les plus bas se rencontrant lors des périodes économiquement les moins porteuses<sup>21</sup>. Selon Georges Mesmin, ce taux de mobilité était encore plus faible à Paris du fait du différentiel très élevé entre logement public et privé, puisqu'il a oscillé entre 6 et 9% pendant les années 80. Rien ne permet de croire que cela ait évolué aujourd'hui: Jean Yves Mano, adjoint au logement à la mairie de Paris, déclarait dans les colonnes du "moniteur" de novembre 2005 que le taux de rotation dans les HLM parisiens intra muros était tombé à... 4%.

<sup>20</sup> Exemple: l'express, 12 juillet 2004, « les nouveaux exclus » - Le phénomène n'est pas nouveau et a été abondamment décrit par Georges Mesmin, député de Paris, dans un ouvrage paru en 1992, « Urbanisme et logement, analyse d'une crise »

<sup>21</sup> « le logement social », Amzallag-Taffin, 2003.

Et encore ces chiffres ne constituent-ils que des moyennes. En l'absence de statistiques permettant de distinguer les « bons programmes » HLM des autres – politiquement trop incorrect, sans doute –, et de données corrélant la mobilité des ménages à leurs revenus, il est impossible de pousser plus avant les conclusions. Toutefois, des témoignages recueillis lors de cette étude confirment que les locataires les plus soucieux de conserver leur logement sont d'une part ceux qui sont dans les situations financières les plus critiques, même s'ils habitent en cité difficile, mais aussi les ménages relativement aisés qui habitent dans de bons logements sociaux intégrés dans des quartiers « mixtes », qui pourraient partir dans le parc privé mais qui ne sont pas prêts à multiplier par deux leur effort financier pour se loger dans des conditions juste similaires.

Le résultat est qu'une part non négligeable du parc HLM bénéficie à des gens qui n'en n'ont pas la nécessité, alors que les demandes en souffrance voient leur durée de satisfaction s'allonger.

### **La gestion de la file d'attente : confrontation entre des intérêts particuliers au détriment de la mission sociale des organismes HLM.**

Selon que l'on considère les revenus nécessaires pour pouvoir entrer dans un logement aidé, ou le revenu plafond maximal pour pouvoir s'y maintenir sans pénalité financière, ce sont entre 6 et 9 millions de ménages<sup>22</sup> non propriétaires de leur résidence principale qui ont vocation à pouvoir occuper un logement HLM, alors qu'il y a 4,3 millions de logements disponibles.

Lorsqu'un tel phénomène se produit sur un marché libre, les prix des biens en pénurie tendent à monter, ce qui incite de nouveaux entrants à fournir le service demandé sur le marché, et à rééquilibrer les prix tout en effaçant la pénurie. Mais les loyers des HLM ne peuvent monter, car ils sont réglementés. En conséquence, le prix artificiellement bas de l'offre ne peut que générer une demande excédentaire, d'où maintien de la pénurie.

Dans ces conditions, comment cette file d'attente peut-elle être gérée par les commissions d'attribution d'HLM, et quels effets pervers sont observés ? Il convient ici d'étudier plus précisément les comportements des différentes parties prenantes.

En théorie, seuls les ménages les plus modestes devraient occuper des logements aidés. Toutefois, nous avons vu que lorsqu'un ménage modeste entrait dans un HLM puis voyait son revenu augmenter, il continuait coûte que coûte à occuper son logement si celui-ci était correctement situé. Les ménages demandeurs ont donc intérêt à utiliser tous les moyens en leur possession pour placer leur dossier en « tête de pile », tant en minorant leur revenu imposable déclaré qu'en utilisant leurs connaissances au sein des commissions d'attribution pour espérer décrocher le sésame d'un logement bonifié.

Voici un petit exemple concret de manipulation opérée par une personne sachant ne pas appartenir à la cible normale des organismes HLM: cette personne touchait environ un tiers de sa rémunération sous forme de primes versées au titre de l'année précédente.

---

<sup>22</sup> Calculs de l'auteur à partir des informations publiées par l'INSEE sur son site.

Cette personne ayant le choix de déclarer ses primes au titre de l'année de perception ou à celui de l'année de rattachement, elle choisissait de cumuler deux années de primes sur une seule déclaration, de façon à ce que l'année suivante, elle puisse faire état d'un revenu déclaré inférieur à son revenu réel, et, de par son quotient familial, à se retrouver nettement en dessous du plafond d'admission dans les logements HLM. Ainsi, cette personne pouvait en toute légalité passer le premier obstacle qui la séparait d'un logement aidé. Ce genre de manipulation pour faire correspondre les revenus des personnes aux plafonds d'admission dans les logements HLM n'est pas marginale, mais il n'existe naturellement aucune statistique permettant de quantifier le phénomène.

Tricher sur ses revenus n'est qu'une des méthodes pour améliorer la prise en compte de son dossier. Obtenir l'appui d'un élu influent au sein des commissions d'attribution peut également aider.

Dans ses rapports annuels, la MILOS, mission interministérielle d'inspection du logement social - qui est en quelque sorte la "cour des comptes du logement social"- pointe de façon récurrente des "irrégularités" dans les procédures d'attribution des logements dans environ 1/3 des organismes qu'elle contrôle. Ces procédures sont en principe collégiales entre élus d'horizon divers, organismes HLM et services préfectoraux, la collégialité étant censée limiter les possibilités de détourner les règles. Mais les contrôles de la MILOS montrent que cet objectif n'est pas toujours atteint.

Naturellement, toutes ces irrégularités ne présument pas systématiquement d'un manquement déontologique. Elles résultent parfois de simples erreurs humaines. Toutefois, la révélation régulière de scandales entourant l'attribution de logements publics montre que ces pratiques, pour n'être pas majoritaires, n'en sont pas moins assez courantes.

La sociologue Sylvie Tissot, membre du Groupement d'étude et de lutte contre les discriminations a rendu en mai 2001 un rapport sur les discriminations à l'entrée dans le logement social<sup>23</sup>. Dans une interview à l'Humanité, journal peu suspect d'antipathie à l'égard de la politique du logement social, elle déclarait<sup>24</sup>:

*« Le processus d'attribution du logement social est complexe et opaque. Il est géré par le maire, l'office HLM et le préfet, avec au final, l'exclusion de ceux qui devraient être les premiers bénéficiaires de ces logements. Au sein des communes, il y a une "préférence locale", pour des raisons d'images et de clientélisme. Côté offices d'HLM, au nom de la rentabilité, on fait la chasse aux mauvais payeurs. Quant aux préfets, ils ont peu à peu intégré les critères des deux autres acteurs. D'où cette sélection à l'entrée. »*

Il convient de revenir sur chacun des points évoqués par ce court paragraphe.

**Les Organismes HLM ont intérêt à accepter un pourcentage élevé de « bons dossiers »**

<sup>23</sup> [www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000437/](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000437/)

<sup>24</sup> L'humanité, 28 mai 2001

Nous avons vu que la ressource d'exploitation des organismes HLM était composée à 98% des loyers encaissés. Les subventions qu'ils touchent ne concernent que l'investissement. Par conséquent, les offices HLM ont une obligation de faire la chasse aux mauvais payeurs, comme le dit Mme Tissot. Mais mieux vaut prévenir que guérir. Les organismes HLM, même lorsqu'ils tentent avec honnêteté de faire face à leur mission sociale, savent qu'ils doivent maintenir parmi leurs locataires un pourcentage élevé de bons payeurs et sont donc obligés d'établir un profilage plus ou moins formel des dossiers qui leur parviennent. Ainsi, des dossiers présentant un bon potentiel de stabilité financière, voire de progression dans l'échelle des revenus, pourront être acceptés même si des dossiers de personnes moins favorisées s'accumulent dans la liste des demandes en souffrance. Et pour que ces locataires indispensables à la santé financière des organismes HLM soient incités à rester dans les logements que les offices leurs proposent, il vaut mieux leur attribuer un « bon » HLM, construit dans le cadre d'une opération bien intégrée à un quartier existant.

Ces choix sont renforcés par la nécessité, pour les aspirants locataires, de trouver des moyens de faire grimper leur dossier vers le sommet de la pile des demandes, et par là même, de se faire favorablement connaître auprès des élus qui siègent dans les instances dirigeantes ou les commissions d'attribution des HLM. Et selon vous, qui est mieux placé pour jouer ce jeu : les immigrés pauvres, ou bien les populations locales disposant d'un niveau d'éducation correct, si possible bien connectées au monde politique par le biais d'activités associatives ?

Pire même, pour anticiper sur d'éventuels préjugés de type ethnique prêtés par défaut aux populations locales, certains offices vont faire en sorte de limiter l'accès à ces bons logements à des familles issues de l'immigration, afin d'éviter que le voisinage ne soit source d'insatisfaction pour les locataires stables. Ces pratiques, qui étaient largement subodorées, ont été confirmées par les révélations récentes sur le « Profilage ethnique » des demandeurs d'HLM opérées par l'OPAC de Saint-Etienne et révélées par un contrôle de la MILOS<sup>25</sup>. Même si ce profilage n'est pas nécessairement aussi marqué dans tous les organismes, le rapport Tissot confirme l'existence de cette pratique, ne la mettant pas sur le compte d'un racisme délibéré, marginal, mais sur la sociologie propre au fonctionnement interne du mouvement HLM:

*« Loin de se réduire aux seules discriminations intentionnelles, sans doute marginales ou limitées à quelques organismes ou mairies et certains sites, les traitements inégaux sont principalement le fruit d'un système local auquel participe une multitude d'institutions installées dans des routines gestionnaires et pas toujours conscientes des effets produits par la culture de la norme implicite. »*

Qu'en termes élégants ces choses là sont dites... Le rapport va plus loin en affirmant clairement que les populations immigrées sont devenues des populations à risque pour les organismes HLM:

*« A côté d'autres groupes (familles monoparentales, Rmistes, travailleurs*

---

<sup>25</sup> Le nouvel observateur, 22 février 2006, « SOS Racisme se base sur un rapport de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS) établi en 2005, reprochant à l'OPAC de Saint-Etienne d'utiliser une "grille de peuplement" pour chaque immeuble »

*précaires...), l'image de l'immigré des années 70, « bon locataire » car bon travailleur payant régulièrement son loyer, s'est muée en une catégorie redoutée car synonyme de dévalorisation du parc immobilier et de fuite des « bons » candidats. Ces représentations ont fini par guider les pratiques des agents qui distinguent entre les « bons » et les « mauvais » groupes au mépris des critères formels d'attribution des logements. »*

Le résultat concret de ces incitations à la ségrégation est une accumulation de populations immigrées plus largement touchées par le chômage que les autres dans les cités HLM concentrationnaires des années 50 et 60, accumulation dont les conséquences sociologiquement désastreuses, que nous ne détaillerons pas, sont apparues clairement lors des émeutes de novembre 2005.

En contrepartie, une classe de locataires ultra-privilegiés se développe dans les quartiers où les programmes HLM ont été mêlés au parc privé. Pour justifier cet état de fait dont le caractère de justice sociale échappera à tout observateur de bon sens, le concept de « mixité sociale » des quartiers a été inventé. Ce concept technocratique est une justification commode pour la fourniture d'une rente de situation à des catégories sociales électoralement recherchées par les élus, et indispensables à l'équilibre financier des organismes HLM.

### **Le surloyer, un mécanisme en pratique peu opérant**

En théorie, l'application d'un surloyer est censée contraindre les ménages « trop riches » à quitter leur logement HLM « de luxe ». Or, la MIILOS, encore elle, constate que dans certains offices, l'application de ces surloyers ne va pas de soi, et doit souvent être arrachée à l'issue de contrôles.

De surcroît, lorsqu'un office HLM lance une enquête auprès de ses locataires pour connaître leurs ressources, il n'est pas rare que ceux qui savent que leur revenu se situe au dessus des 140% fatidiques du plafond de ressources « fassent les morts » pour payer le surloyer forfaitaire de... 18%, lorsque la différence entre leur loyer « social » et un loyer privé excède 80, voire 140%...

Roger Quilliot, président de l'union nationale des fédérations d'HLM de 1985 à 1991, ancien ministre du logement du gouvernement Mauroy, avait, à la fin des années 80, choqué l'opinion en déclarant au journal télévisé que les offices HLM freinaient sciemment l'application des surloyers pour conserver les locataires, et qu'un durcissement des lois en ce domaine condamnerait les organismes de logement social à faire un appel massif à des subventions d'exploitation payées par le contribuable, ce qui est inenvisageable au vu de l'état des finances publiques, ou, pire encore, les mènerait à la faillite.

Cette dernière hypothèse est insupportable aux yeux de la classe politique française. Les locataires aisés du parc social « supérieur » peuvent dormir tranquilles.

### **Logement social et clientélisme**

Face à une telle avalanche de critiques, parfaitement connues de tous les décideurs

politiques, on pourrait imaginer qu'une partie importante du personnel politique français milite pour une refonte complète des modalités de l'aide au logement des plus démunis. Or, force est de constater qu'à part quelques personnalités atypiques comme Georges Mesmin, ou comme Raymond Barre, dont un rapport de 1975 fut à l'origine de la création de l'APL, personne n'ose remettre en cause le modèle HLM comme outil essentiel de la politique du logement en France.

Au contraire, droite et gauche convergent sur ce sujet, en annonçant régulièrement une relance des programmes de construction sociale<sup>26</sup>, même s'il savent cette relance irréaliste - à 40.000 euros d'aides par logement. La droite ne remet pas en cause l'obligation créée par la loi SRU, élaborée par un ministre du logement communiste, Jean Claude Gayssot, de posséder 20% de logements sociaux sur les territoires des grandes agglomérations. 20% de pauvres par décret, tel semble être l'horizon de notre classe politique unanime. Quelle ambition !

Pour comprendre cet attachement au logement social, il faut hélas en arriver à faire le procès d'intention de certaines élites politiques à l'aide des théories du « choix public » élaborées et popularisées par James Buchanan, prix Nobel d'économie 1986. Celui-ci a montré que lorsqu'une entité publique était supposée travailler pour l'intérêt général, celui-ci étant défini de façon arbitraire, alors cette entité tendait à ne s'atteler à sa mission qu'après s'être assurée pour elle-même de confortables avantages, et que les groupes de pression gravitant autour de cette entité avaient un intérêt économique fort à détourner la notion d'intérêt général à leur profit, pour bénéficier des largesses dispensées par l'organisme public en question.

Dans le domaine du logement social, les dévoiements de l'action publique ont été monnaie courante.

### **Des OPAC bien opaques ?**

En commençant par quelques peccadilles, signalons que la MILOS épingle dans son rapport 2001, toujours dans un langage technocratique châtié, des "comptabilités lacunaires" dans environ 1/3 des organismes contrôlés, des avantages extra légaux accordés aux dirigeants sous forme de note de frais injustifiées, d'avantages en nature non prévus par les textes, de voyages d'étude dont le caractère studieux n'apparaît guère évident, de cumuls de rémunérations non réglementaires, etc...

Les chiffres officiels montrent que les frais de gestion des offices HLM représentent 19% des loyers encaissés, là où une agence privée de gestion locative sérieuse demanderait 5 à 6% à un bailleur privé pour le décharger de tout souci de gestion, assurance pour loyers impayés comprise. Certes, les loyers du privé étant environ 2 fois plus élevés, l'écart de performance ne se situe qu'entre 7 et 9%. Mais tous ces chiffres en disent long sur la qualité plus que médiocre de la gestion -publique- des organismes HLM.

Naturellement, ces frais de gestion n'incluent pas les coûts des bureaucraties nationales (ministères, ANRU, etc...) et locales chargées de co-piloter les organismes de logement

---

<sup>26</sup> Le plan présenté par le ministre des affaires sociales Jean Louis Borloo fin 2005 annonce 100 000 logements sociaux annuels dans les 5 années à venir, contre 35 à 40 000 les années précédentes.

social.

Tout ceci n'est que petite bière à côté des affaires de corruption qui ont émaillé la presse à scandales depuis 1985. L'affaire des logements du domaine privé de la ville de Paris, attribués par l'ancienne municipalité (1976-2001) à des amis proches (pratique semble-t-il perpétuée par la majorité municipale de gauche issue du scrutin de 2001 malgré ses prétentions éthiques<sup>27</sup>), qui aurait dû coûter sa carrière politique à Alain Juppé, fait figure d'anecdote à côté de l'affaire des marchés publics de construction (qui concernait entre autres les marchés de construction d'HLM, mais pas uniquement) en Ile de France, révélée dans les années 90 et mise en jugement fin 2006: l'enquête a révélé qu'un pacte de répartition des pots de vin payés par les entreprises attributaires permettait d'arroser toutes les formations politiques, du RPR au PCF en passant par l'UDF et le PS.

Les débats du procès Schuller<sup>28</sup>, ancien directeur de l'office HLM des Hauts de Seine, conseiller général de ce département, sont évocateurs des détournement de bien public opérés par certains politiciens peu scrupuleux. Selon les réquisitions du procureur, l'audience a montré que M. Schuller se servait de l'office HLM, sur lequel il disposait des « pleins pouvoirs », non seulement pour financer un train de vie tout à fait fastueux, une campagne électorale coûteuse en vue de s'emparer de la mairie de Clichy, mais aussi pour promettre logements et emplois à des électeurs et relais d'opinion intéressants.

Naturellement, il est hors de question de prétendre que ces pratiques sont générales, mais régulièrement la presse se fait l'écho d'irrégularités, voire de pratiques douteuses, dans le milieu HLM. Ainsi, entre autres exemples, l'Humanité du 10 octobre 2003 expose certaines pratiques discutables à l'OPAM de Nice. Le « Cri du Contribuable » de septembre 2005 évoque dans un entrefilet des turpitudes survenues à l'OPAC de Lyon... Et ce ne sont là que quelques exemples qu'une simple recherche sur internet permet de trouver rapidement.

Cette répétition ad nauseam d'affaires troubles autour du mouvement HLM montrent que l'argent du logement social, à défaut de bénéficier en majorité à ceux qui en auraient le plus besoin, n'est pas perdu pour tout le monde.

### **L'impact politique des HLM : des banlieues rouges à la loi SRU**

Si les HLM sont aussi populaires auprès d'une partie de la classe politique, ce n'est pas uniquement parce qu'ils représentent pour les moins honnêtes d'entre eux un espoir de gain facile. C'est aussi parce que, comme l'affaire Schuller l'a montré, ils constituent un moyen d'achat de votes susceptibles de faire basculer une élection.

Revenons un instant à la théorie du choix public de Buchanan. Sachant qu'une élection se gagne généralement à la marge grâce aux voix d'un électorat indécis que l'on désigne comme « flottant », Buchanan a montré que, pour se faire élire, les politiciens ont intérêt à mettre en place des mesures dont les coûts sont répartis sur le plus grand nombre (financement public sur budget national) et les bénéfices répartis sur une

<sup>27</sup> Valeurs actuelles, 15 juillet 2005

<sup>28</sup> Relatés par libération dans son édition du 16 juillet 2005

frange étroite de l'électorat dont la séduction sera primordiale en vue du prochain scrutin.

Lors de la mise en place, à la fin des années 50 puis 60, des grands programmes concentrationnaires de logements sociaux, dans les banlieues de Paris, la gauche ne s'opposa nullement à cette action, même lorsque Charles De Gaulle en fut le promoteur, sauf pour en critiquer l'insuffisance dans le cadre du jeu de rôles que droite et gauche affectionnent depuis si longtemps. Il faut dire que cette politique a permis à la gauche, et notamment au PCF, de s'assurer des majorités confortables d'électeurs dans la fameuse ceinture rouge (Bobigny, Créteil, Aulnay, Trappes, Montreuil, entre autres...) , alors que la droite pouvait préserver la tranquillité de ses électeurs de la bourgeoisie moyenne et haute, et par là même ses fiefs électoraux, en concentrant les classes ouvrières et moyennes inférieures hors de ses bastions.

Aujourd'hui encore, alors que son influence électorale générale sur le territoire est devenue négligeable, le PCF réussit à conserver une vingtaine de députés, presque tous élus dans des banlieues dites difficiles, car ses rares électeurs y sont fortement concentrés. Toutefois, le raisonnement qui donnait automatiquement aux communes de gauche les voix des classes modestes des banlieues sont en train de faire long feu. La participation plus faible à la vie politique, l'exaspération vis à vis des questions d'insécurité poussent une part croissante des électeurs de ces partis vers les extrêmes. La gauche dite « de gouvernement » doit impérativement trouver des stratégies de rechange pour enrayer un déclin que les changements structurels de la société rendraient autrement inéluctable.

Voilà pourquoi M. Jean Claude Gayssot, ministre communiste d'un gouvernement à majorité socialiste, a fait voter en décembre 2000 une loi dite loi SRU (solidarité et renouvellement urbain), qui impose aux communes de plus de 3500 habitants dans des agglomérations de plus de 50000 habitants la présence de 20% de logements sociaux dans leur parc locatif.

Ce seuil de 20%, totalement arbitraire, procède d'une logique purement démagogique. Tout d'abord, reconnaître implicitement que dans un pays comme la France, 20% des foyers devraient avoir besoin d'une aide pour se loger est témoigner d'une confiance bien faible de ce pays à créer par lui même les richesses dont ses habitants ont besoin.

Mais surtout, il est révélateur de l'incurie économique de certains décideurs. Tout d'abord, les services de proximité qui s'installent dans les communes « très bourgeoises » s'adaptent à leur clientèle: importer de force des populations pauvres dans ces communes ne permettra pas à ces dernières d'accéder facilement à des services adaptés à leur budget, au moins dans un premier temps.

Ajoutons que les communes pauvres en logement sociaux sont souvent des communes où le foncier est cher soit parce qu'il est rare, soit parce que la commune a su, au cours des temps, se spécialiser dans l'accueil de familles aisées. Imposer à ces communes 20% de logements sociaux revient à augmenter considérablement la subvention permettant de financer ces logements afin que leur loyer puisse rester sous les plafonds légaux imposés aux HLM. Voilà qui ne peut qu'accroître la charge pesant sur le contribuable.

De surcroît, ces programmes publics, en augmentant la demande foncière sur des communes onéreuses, renchérissent encore le coût d'habitation pour les classes moyennes dont nous avons vu qu'elles pouvaient de moins en moins accéder soit au logement social, soit au parc privé. La loi SRU, en prétendant se focaliser sur les 20% de familles les plus modestes, agit de fait comme un instrument d'exclusion des classes moyennes-basses des quartiers de standing moyen et supérieur.

Il n'est pas certain que cette conséquence prévisible de la loi SRU afflige outre mesure la gauche. En effet, il est vraisemblable que cette dernière espère que dans les territoires où les scores politiques sont serrés, un afflux supplémentaire de familles modestes et assistées permettra de faire basculer à gauche ou de raffermir des majorités de gauche au sein des communes concernées. Qu'une partie de la droite politique française soutienne la loi SRU aujourd'hui paraîtra plus surprenant au premier abord, mais se comprendra aisément si l'on songe au calcul exposé par Buchanan: certains politiciens espèrent ainsi faire financer par des contribuables dilués un cadeau dont ils pourront se prévaloir auprès d'une frange fluctuante de leur électorat.

A ce stade, nous pouvons affirmer que **si l'écosystème du logement social n'assure pas correctement sa mission sociale, c'est parce qu'aucune des parties prenantes de cet écosystème n'y a intérêt** – à l'exception des familles pauvres, qui comptent peu électoralement, puisqu'elles tendent à désertier les urnes, voire n'y ont pas accès en raison de leur nationalité.

### **Autres effets pervers de la politique du logement social**

Tous ces arguments justifieraient à eux seuls une condamnation sans réserve du système français de prise en compte du logement des moins aisés par le secteur public. Mais nous n'en avons pas fini avec l'énoncé des effets pervers de ces politiques.

Les défenseurs du logement social mettent les échecs ci dessus énoncés sur le compte de l'insuffisance récente des programmes neufs. « Si le logement social ne marche pas, c'est parce que nous n'en faisons pas assez ». Il suffirait d'augmenter le parc social pour résorber les files d'attente, de renforcer les contrôles de l'état pour éviter certains abus, et le tour serait joué.

Vain espoir. Tant qu'une offre inférieure au prix de marché existera, la demande potentielle lui sera supérieure, ce qui engendrera des files d'attente, dont nous avons détaillé les conséquences néfastes. Le seul moyen « collectiviste » de supprimer la distorsion de prix avec l'offre privée serait évidemment... de supprimer l'offre privée, c'est à dire de socialiser intégralement l'offre de logement en France: nous osons espérer qu'aucun homme politique n'y pense sérieusement. Un tel système, pratiqué par tous les pays de l'ex-pacte de Varsovie, a conduit non seulement à une pénurie constante de logements contraignant plus de 15% des familles à partager un logement avec d'autres, sans compter que les passe-droits et bakchichs en vue d'obtenir les meilleurs logements (ceux légués par l'époque des Tsars, en général...) étaient légion. Même une cité HLM des plus décrépités de la banlieue de Paris aurait paru luxueuse comparée aux grandes barres d'immeubles décatés qui entourent toutes les agglomérations de l'ex URSS. En effet, les logements et les parties communes,

appartenant à l'état, en fait à personne, n'étaient absolument pas entretenus, quand ils ne faisaient pas l'objet de dégradations volontaires, symptômes du rejet du système par ses assujettis.

Le même mal touche, à un degré moindre, le parc HLM « sensible » en France, où l'entretien des parties communes, et souvent des logements, fait honte à une nation civilisée. Vitres et boîtes aux lettres cassées, odeurs d'urine et de crasse, caves éventrées, ascenseurs dangereux... La liste des dégradations du parc social dont la presse se fait régulièrement écho depuis plus de 20 ans est impressionnante, sans que rien ne semble évoluer dans le bon sens.

Ajoutons que les cités où les logements sociaux furent concentrés dans les années 50 et 60 n'ont jamais réellement pu recevoir les équipements publics dont elles auraient eu besoin pour occuper cette population, puisque les budgets pour ces équipements étaient insuffisants. Prenons l'exemple de Vaulx en Velin: 40.000 habitants dont plus de 60% en logement social, une proportion de jeunes très supérieure à la moyenne nationale, et, jusqu'à une époque récente (fin des années 90), AUCUN lycée d'enseignement général, AUCUNE piscine publique, mais une école d'ingénieurs, tout de même ! Qui a parlé d'adéquation aux besoins ?

Mais les partisans d'une extension de la politique du logement social ont d'autres arguments à exposer.

Par exemple, il est souvent affirmé que la construction de logement sociaux serait économique et améliorerait le nombre de logements construits à ressource égale. Cette assertion est battue en brèche par plusieurs rapports officiels. Ainsi, selon le rapport Figeat de 1987 (commissariat général au plan), les coûts initiaux plus faibles des logements sociaux ont été largement compensés par les surcoûts liés à leur entretien en raison d'une qualité de construction déficiente, et par des coûts de destruction considérables pour les barres les plus vétustes.

De surcroît, les marchés initiaux ont souvent été grevés d'avenants conséquents (soit par mauvaise planification des chantiers, mais aussi, hélas, lorsque certains marchés ont donné lieu à des contreparties occultes...) qui ont rendu leur bilan financier moins flatteur.

### **Un frein à la créativité et au dynamisme du secteur du logement**

Ajoutons que la construction sociale, avec ses contraintes de coûts fortes et son absence d'incitation à plaire à de vrais acheteurs dépensant leur argent, a poussé les architectes à multiplier la même architecture répétitive à base de tours et de barres, de moins de 5 étages pour les ensembles horizontaux munis de seuls escaliers, et le plus haut possible pour les autres, car il fallait bien « rentabiliser les ascenseurs ».

Cette tendance a été inversée à la fin des années 80, lorsqu'il a fallu mieux intégrer les programmes HLM aux quartiers résidentiels existants. Les coûts de construction se sont alors rapprochés du secteur privé.

De nombreux professionnels du bâtiment croient de bonne foi que le financement du

logement social soutient leur activité. Mais c'est raisonner à courte vue. Comme l'a montré fort bien Frédéric Bastiat, ce que l'on voit, les HLM, ne compense pas ce que l'on ne voit pas, à savoir tous les investissements privés qui auraient pu être financés par l'argent pris au contribuable pour financer le logement social. Les USA et le Canada ont une longue tradition de construction privée à bas coût qui n'existe pas en France. Depuis que la Suède a entamé une désétatisation de son secteur du logement social, des entreprises privées telles que le groupe IKEA ont mis leur capacité d'innovation à contribution pour créer de nouvelles formes d'habitat pour personnes modestes au rapport qualité prix imbattable<sup>29</sup>. Ces nouveaux modes de construction commencent tout juste à faire leur apparition en France. Que de temps perdu !

Dans un marché libre, comme celui de l'automobile, il existe une très grande variété d'offres adaptées à une large clientèle. Le prix d'un produit est grosso modo fonction de ses qualités intrinsèques, et de son image de marque. Pour les plus nécessiteux, le marché de l'occasion permet d'accéder avec quelques temps de retard aux articles qui avaient la faveur des classes moyennes quelques années auparavant. Celles ci peuvent très rapidement jouir à un prix très abordable d'innovations qui étaient réservées aux classes aisées, voire très riches, à peine dix ou vingt années plus tôt, et les cycles d'adoption des innovations dans les gammes inférieures ne fait que s'accélérer. Qui se souvient de l'époque où seules les voitures de grand luxe disposaient de l'ABS, des airbags, de l'air conditionné ? C'était encore le cas à la fin des années 80. Et le rythme d'adoption d'innovations telles que les anti-sortie de route « ESP » ou le GPS a été encore plus impressionnant.

Il n'y a pas de raison que le marché du logement échappe à cette logique, et c'est d'ailleurs ce qui se passe dans les états américains et les provinces canadiennes où les réglementations étatiques sont les moins contraignantes: les logements connaissent un rythme de renouvellement bien plus important que chez nous, et la créativité des architectes y est mieux stimulée. Ce mode de fonctionnement du marché permet aux professionnels de la construction de jouir d'un marché beaucoup plus porteur, et ce de façon pérenne. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

### **Un marché du logement compartimenté**

En France, la réglementation du marché du logement social par l'état a conduit à créer un marché segmenté artificiellement en tranches de prix variant du simple au triple pour des produits quasi identiques. Les effets de cette segmentation artificielle du marché sont dévastateurs dans les grandes agglomérations.

En effet, nous avons vu qu'un postulant à la location pouvait voir son loyer varier du simple au double, et plus à Paris, pour des logements de qualité identique. Il en résulte, comme nous l'avons vu, que ceux qui peuvent accéder à un logement « bonifié » tentent de s'y incruster. Cette tendance produit les effets secondaires suivants:

- Tout d'abord, les personnes logées en HLM correct, dont le lieu de travail s'éloigne de leur résidence, hésitent à changer d'appartement. Elles savent qu'elles ont dû affronter un parcours du combattant pour obtenir leur

---

<sup>29</sup> Le groupe IKEA a créé une filiale, Boklok, qui, après avoir investi les marchés scandinaves, part à l'assaut de l'Angleterre. [www.boklok.com](http://www.boklok.com)

logement, et qu'une nouvelle recherche dans le secteur protégé ne leur sera pas forcément favorable. Quant à habiter le secteur privé et ses loyers doubles, elles n'y ont pas intérêt. Il en résulte un manque de flexibilité des lieux de résidences par rapport aux lieux de travail. En corollaire, l'échange de logements, répandu dans d'autres nations tant en location qu'en propriété, est pratiquement inexistant chez nous, et les contraintes fiscales sur les transactions sur le logement n'expliquent pas tout. Le bilan environnemental et social de cette rigidité, en terme de temps de transport, de kilomètres parcourus et de carburants consommés, et de réduction des temps familiaux, est difficile à chiffrer, mais il est probable que l'augmentation des temps de transport observés dans les grandes agglomérations résulte au moins en partie de ce phénomène.

- D'autre part, le maintien en place de noyaux familiaux dans un logement prévu pour trois à cinq personnes lorsque les enfants ont quitté le domicile familial constitue un gaspillage d'espace subventionné par le contribuable. Dans une société où les loyers seraient libres et le marché du logement fluide, les occupants seraient incités à réduire leur coût de logement en adaptant leur espace à leur situation, d'où une meilleure allocation des ressources disponibles.
- Enfin, en séparant les clientèles du marché libre et du marché social, et en retirant du marché privé une part intéressante de la clientèle de classe moyenne, le secteur social pousse les acteurs privés à privilégier les opérations en faveur des classes supérieures. Or les offres « sociales » ne sont pas ouvertes aux classes moyennes et l'envol des prix du secteur libre leur en barre l'accès. Il y a donc progressivement un appauvrissement de l'offre disponible pour les classes moyennes et cette offre tend à voir ses prix rejoindre ceux de la gamme haute du secteur libre ! Et voilà pourquoi non seulement les classes moyennes ne peuvent plus se loger à Neuilly, mais trouvent difficilement logement à leur mesure à Montreuil ou dans les arrondissements naguère populaires de l'est de la capitale.

Ce dernier point mérite d'être approfondi. Naturellement, il serait stupide d'expliquer par ce seul effet de séparation des marchés la flambée récente des prix du secteur libre, ce qui fera l'objet des chapitres suivants: les restrictions à la liberté contractuelle des bailleurs et la raréfaction du foncier constructible y contribuent certainement davantage. Mais **en écrémant la clientèle par le bas et en réduisant la concurrence sur une partie du parc locatif** au lieu de l'augmenter sur sa totalité, **la ségrégation entre les deux marchés contribue à augmenter les prix de l'ensemble du secteur libre** au détriment de l'offre intermédiaire.

### **Le logement social intermédiaire**

Afin de combler le vide entre l'offre sociale et l'offre privée rendue de plus en plus onéreuse, le législateur a prévu qu'un certain nombre d'opérations sociales portent sur des logements à « loyer intermédiaire », accessibles aux classes moyennes. Afin d'attirer de « bons » dossiers, ces logements, moins aidés que les logements sociaux à l'investissement, sont généralement bien construits et situés dans des quartiers

agréables.

Inutile de s'étendre sur ce chapitre: l'offre concernée est restée négligeable et reproduit les mêmes problèmes, à une échelle différente, que celle des HLM sociaux: prix artificiellement bas, entraînant une demande supérieure à l'offre, une gestion arbitraire des files d'attente, et au final des locataires « à vie » dans des logements constituant une rente de situation.

### **Le coût économique des HLM**

Nous avons déjà évoqué le coût annuel direct de la construction HLM, soit 1,7 Mds€ aux producteurs, ainsi que l'APL (6Mds) qui constitue une aide déguisée aux organismes HLM, puisque affectée uniquement aux locataires du parc social.

Une partie non négligeable de ces aides est constituée de prêts bonifiés. Ces prêts sont financés par un capital qui est fourni par des fonds d'épargne réglementés, dont le livret A est le plus connu. L'ensemble de l'épargne « destinée » au logement social représentait 199 Mds€ en 2001, répartis comme suit<sup>30</sup>:

Livret A	108,7
Livret d'Epargne Populaire	42,2
Epargne Logement (CEL, ...)	25,2
Livret Bleu	13,8
Codevi	7,00
Divers	2,1
<b>TOTAL</b>	<b>199</b>

*Encours centralisé des fonds d'épargne,  
En Milliards d'euros*

Naturellement, l'ensemble de cette épargne n'est pas investie en prêts au logement social. En effet, prêter à des organismes HLM de l'argent sur 40 ou 50 ans à des taux très bas n'est pas sans risque, et une partie non négligeable de l'épargne collectée sert à couvrir ce risque.

Sur une année donnée, la capacité de financement brute découlant de ces disponibilités en capital, est la somme du solde de la collecte de l'épargne de ces différents instruments et des remboursements en principal des emprunts passés. En 2001, cette somme a représenté 19 Mds€.

L'état opère sur cette ressource un prélèvement annuel de 3Mds€, et les organismes collecteurs (caisse d'épargne, banques...) 3,2Mds€. La capacité de financement nette de l'épargne collectée était donc de 13Mds€ en 2001, mais du fait des obligations de couverture liés à la nature des prêts consentis, les prêts bonifiés au logement social n'ont constitué que 4,3Mds€, le reste étant constitué d'autres crédits et d'actifs

<sup>30</sup> « le logement social », Amzallag-Taffin, 2003

financiers<sup>31</sup>.

Le dispositif censé financer le logement social ne permet donc de consacrer à cette mission qu' environ un quart des capitaux disponibles. Certes, les autres placements opérés par la caisse des dépôts ne sont pas perdus pour l'économie. Mais l'inefficacité du système en considération de sa mission initiale reste confondante.

Près de 200 milliards d'euros de capital sont consacrés au financement d'un dispositif dont les failles (faillites ? ) sont innombrables et avec une efficacité financière déplorable. Les épargnants acceptent de confier leurs fonds à ces épargnes du fait de la sécurité du rendement (à taux très faible) qui leur est garanti, et de la défiscalisation des intérêts concernés. Sachant que seul environ un quart de cette épargne sera effectivement consacré au financement du logement social, que le reste est placé de façon plus rémunératrice pour les organismes collecteurs sans que les épargnants ne voient la couleur de ces rémunérations supplémentaires, et sachant quelles commissions se versent les organismes de collecte, ainsi qu'un état toujours plus gourmand de « recettes de poche », on peut se demander si le dispositif de collecte de l'épargne populaire pour le logement social n'a pas été détourné en grande partie de sa mission initiale au profit d'intérêts autres que ceux des épargnants ou des familles à loger.

Si ces fonds réglementés n'existaient pas, nul doute qu'une partie de cette épargne s'orienterait vers des placements plus rémunérateurs et destinés à des agents économiques plus efficaces.

Dans la panoplie du financement du logement social figure également le « 1% logement », en fait 0,95% prélevés sur la masse salariale des entreprises de plus de 10 salariés au profits d'organismes collecteurs agréés, qui les réinvestissent en prêts aidés divers, soit vers des bailleurs sociaux, soit vers des individus, en contrepartie de la réservation de logements sociaux aux salariés. Le système est d'une grande complexité et fait surtout la part belle aux bureaucraties (FNAL, UESL, etc...) qui émargent à cette collecte. Les entreprises assujetties représentent 11 millions de salariés, pour environ 531.000 bénéficiaires en 2001: bel exemple d'application des théories du choix public ! Le montant total de la collecte s'établit à environ 3,3 Mds€<sup>32</sup>, dont 1,6 redistribués en aides directes, et la différence versée à divers organismes comme l'ANRU (agence nationale de rénovation urbaine) chargée de mettre en oeuvre la politique de rénovation urbaine. 3,3 Mds€ peuvent sembler bien modestes en regard des presque 300Mds€ de charges sociales prélevées aux entreprises, mais ce prélèvement n'ajoute rien à la compétitivité du territoire national.

### **Les HLM, capital mort de la société Française ?**

L'économiste péruvien Hernando de Soto a constaté que l'une des grandes difficultés des pays du tiers monde provenait d'un système déficient de définition et de garantie de la propriété, qui interdisait de facto de transformer les actifs « réels » de ces pays, et notamment immobiliers, en actifs comptables, échangeables à bon prix, transformables

---

<sup>31</sup> « le logement social », Amzallag-Taffin, op.cit.

<sup>32</sup> Calculs de l'auteur, les différents sites des organismes bénéficiaire délivrant une information parcellaire.

en parts sociales de capital, ou hypothécables. Selon De Soto, ce « capital mort », s'il pouvait être « réveillé » par une intégration dans un système de représentation de la propriété efficace (par la possession de titres de propriété garantis), fournirait à ces pays des ressources 1000 fois supérieures à toutes les aides humanitaires qu'il serait possible de leur adresser<sup>33</sup>.

Il est permis de se demander si les 4,3 millions de logements HLM locatifs ne constituent pas, d'une certaine façon, une forme de « capital mort » en France. Leurs propriétaires actuels sont des structures dispendieuses dont l'existence mobilise un excès de capital sous employé et des structures pléthoriques. Elles ne peuvent mettre en garantie ces logements pour investir dans d'autres secteurs de l'économie, car ce n'est pas leur métier. Une estimation très conservatrice de 70 000 euros par logement (résultant de la moyenne entre les logements des cités mal cotées et ceux des quartiers chics) conduit à évaluer à 300 Mds€ le capital ainsi rendu improductif.

Imaginons que ce capital soit transféré aux occupants actuels des logements: ceux ci pourront soit en améliorer la valeur en y effectuant des rénovations, soit le revendre pour constituer l'apport personnel d'une nouvelle acquisition, soit l'apporter en garantie d'autres investissements financés par l'emprunt. Dans tous les cas, l'impact macro-économique d'un tel transfert serait très positif.

#### **Aides à la pierre vs. aides à l'individu.**

De tout ce qui précède, il apparaît que le dispositif d'aide à la pierre, directe ou déguisée via l'APL, constitue un gaspillage de ressources. Ce gaspillage provient entre autres du fait que l'aide est encapsulée dans un objet, le logement, qui bénéficie à son occupant quelle que soit l'évolution de ses revenus, et incite l'heureux locataire à ne pas quitter un logement aidé car l'aide ne suivra pas nécessairement l'occupant.

L'aide à la pierre est donc un obstacle majeur à la fluidité du marché du logement, fluidité qui permettrait une meilleure adaptation de l'offre à l'évolution des bassins d'emploi et de vie.

L'aide à la pierre est souvent opposée à l'aide personnelle: cette dernière consiste à apporter aux ménages à faible revenus un complément permettant de louer un logement décent adapté à la taille de leur famille, en maintenant un taux d'effort réel acceptable par rapport à leur niveau de revenu.

Les avantages de l'aide à l'individu sur l'aide à la pierre sont nombreux:

- L'aide à l'individu n'est pas un obstacle à la fluidité du marché. En suivant la personne plutôt que le logement, l'aide permet aux ménages d'envisager beaucoup plus sereinement une mobilité professionnelle, une recherche d'emploi après un licenciement, ou l'accroissement du nombre d'enfants.
- L'aide à l'individu est accordée aux familles qui en ont besoin sur des seuls critères de revenu. Pas de possibilité pour une commission de notables de pistonner telle ou telle personne sur des critères déontologiquement

<sup>33</sup> Hernando de Soto, « le mystère du capital », vf: flammarion, 2005.

discutables.

- L'aide à l'individu peut être dégressive en fonction des autres revenus, ce qui implique qu'elle n'est servie qu'à ceux qui en ont besoin et dans la mesure où ils en ont besoin, et sans créer d'effet de seuil.
- Une aide à l'individu fondée uniquement sur des critères financiers n'oblige pas ses bénéficiaires à s'enfermer dans les cités ghettos qui défraient la chronique. Certes, il ne faut pas être naïf, les familles pauvres ne s'installeraient pas en masse dans le XVIème arrondissement grâce à l'aide personnelle, mais l'objectif de « mixité sociale » entre classe moyenne et classes modestes serait bien mieux rempli par un mouvement libre des demandeurs de logements sur un marché libre fluide que sur un marché artificiellement segmenté par l'état.
- La gestion de l'aide à l'individu basée uniquement sur des critères financiers « mécaniques » ne requiert qu'une bureaucratie minimale.
- Les bénéficiaires peuvent utiliser cette aide aussi bien en location qu'à l'achat si cette aide est bien conçue.

Il ne faut pas mésestimer les inconvénients des aides à l'individu:

- Comme tout dispositif d'aide, une part non négligeable d'individus y ayant droit n'en bénéficieront pas car ils ne sauront effectuer les démarches pour y parvenir. Le système doit être conçu avec la plus grande simplicité pour éviter cet écueil.
- L'aide à l'individu tend à distordre le marché et à augmenter les loyers des logements bas de gamme, puisque le locataire sait pouvoir utiliser son aide à la personne pour réduire son taux d'effort net: il sera moins enclin à négocier fermement son loyer au dernier centime.
- Elle est parfois disponible avec un « effet retard » par rapport au moment où le besoin d'aide apparaît. Mais ces retards ne représentent pas grand chose en comparaison du délai d'attribution des logements sociaux...

Toutefois, il nous semble que ces inconvénients sont bien peu conséquents en regard des innombrables failles du système HLM que nous avons évoquées.

Aussi nous attacherons nous, lorsque viendront les chapitres consacrés aux solutions, à proposer des réformes tendant à remplacer le système d'aides actuel par une aide financière unique aux ménages, et à remettre le parc de logements sociaux dans le secteur privé.

### **Le secteur privé ?**

Face à cette proposition, les défenseurs du système français de logement social ne manqueront pas de se récrier. Et la question de fuser: *"Ne sont-ce pas les*

*dysfonctionnements répétés de l'offre privée de logement, notamment en locatif, qui ont obligé l'état à intervenir massivement dans le secteur du logement ?"*

C'est oublier qu'en France, depuis 1914, le secteur privé du logement n'est pas libre. En fait, le logement a depuis cette époque le triste privilège d'être le marché le plus corseté qui soit. Dans un secteur où les effets d'une politique peuvent continuer à se faire sentir plusieurs dizaines d'années après sa promulgation, il convient d'étudier quelle a été l'influence des décisions passées, et pourquoi l'accumulation d'interventions étatiques pour encadrer le marché privé a systématiquement abouti à des résultats inverses de ceux qui étaient attendus.

## C - Le marché privé du logement : pas libre, pas efficient !

*Le plus piquant est que l'état, quand il veut corriger ses erreurs économiques, les aggrave. Il peut se comparer à une ambulance qui, appelée sur les lieux d'un accident de la route, foncerait dans le tas et tuerait les derniers survivants*

Jean François Revel

### Le contrôle des loyers de 1914 à nos jours

C'est en 1914 qu'un blocage des loyers fut mis en place. Ce fut naturellement le déclenchement de la guerre avec l'Allemagne qui en fut le motif. Les hommes envoyés au front abandonnaient travail et salaire, laissant leurs familles dans la difficulté. Aussi le blocage des loyers avait-il pour but d'empêcher que les familles des soldats donnant leur vie à la France ne soient chassées de chez elles.

Il y aurait beaucoup à dire sur l'erreur économique inhérente à cette décision. Laissons l'un des meilleurs pédagogues de l'économie, Henry Hazlitt, en résumer l'argument de façon lapidaire<sup>34</sup>:

*« Les contrôles des loyers sont parfois imposés en tant que partie d'un dispositif général de contrôle des prix, mais ils sont le plus souvent décrétés par une loi spéciale. Souvent l'occasion est fournie par le déclenchement d'une guerre. (...) des maisons sont bel et bien détruites par des bombes dans certaines villes, et la nécessité de disposer d'armements et d'autres provisions détourne matériaux et travail de l'industrie du bâtiment.*

*Au départ, le contrôle des loyers est imposé en raison de l'argument selon lequel l'offre de logements n'est pas « élastique » — c'est-à-dire qu'une pénurie de logements ne peut pas être réglée immédiatement, quels que soient les niveaux que puissent atteindre les loyers. Par conséquent, affirme-t-on, le gouvernement, en interdisant la hausse des loyers, protège les locataires contre l'extorsion et l'exploitation sans faire aucun mal aux propriétaires et sans décourager les nouvelles constructions.*

*Cet argument est erroné, même en supposant que le contrôle des loyers ne restera pas longtemps en place. Il oublie une conséquence immédiate. Si les propriétaires ont le droit d'augmenter leurs loyers pour tenir compte de l'inflation monétaire et des véritables conditions de l'offre et de la demande, les locataires individuels chercheront à faire des économies en prenant moins de place. Ceci permettra à d'autres personnes de partager les logements dont l'offre est réduite. Le même nombre de logements abritera plus de monde, jusqu'à ce que la pénurie prenne fin.*

*Le contrôle des loyers, au contraire, encourage un gaspillage d'espace. Il établit une discrimination en faveur de ceux qui occupent déjà une maison ou*

<sup>34</sup> « L'économie Politique en une leçon », Henry Hazlitt, traduit en Français par Hervé de Quengo, <http://herve.dequengo.free.fr/>

*un appartement dans une ville ou une région données, et ceci aux dépens de ceux qui se retrouvent dehors. »*

Mais dans une situation aussi exceptionnelle qu'une guerre, on peut comprendre que des décisions économiquement discutables soient prises, les considérations purement émotionnelles prenant à cette occasion une importance considérable. Plus ennuyeux est qu'après la guerre, par manque de courage et d'éducation économique des hommes politiques, et parce que de très nombreuses familles se retrouvaient orphelines d'un père tombé au champ de bataille, ce contrôle ne fut pas aboli, et une loi limitant l'augmentation des loyers fut promulguée.

Les résultats de ce contrôle à finalité sociale furent... socialement désastreux. Le taux d'effort des ménages locataires avant la seconde guerre mondiale était tombé à environ 3,5% de leur revenu<sup>35</sup>. En contrepartie, le manque total d'attrait de l'investissement immobilier a maintenu la construction de nouveaux logements à des niveaux historiquement bas: 1.800.000 logements furent construits en France entre les deux guerres (moins de 100.000 par an !), dont 175.000 Habitations Bon Marché (HBM) et 300.000 logements édifiés par les grandes entreprises pour leurs salariés. En comparaison, la Grande Bretagne, sans contrôle de loyers, construira 3,7 millions de logements sur la même période et en rénovera 500.000, alors que l'Allemagne, autant touchée que la France par les pertes humaines, économiquement étranglée par le traité de Versailles, victime de l'hyper-inflation de 1923 et de la mise en coupe réglée de l'économie par les Nazis à partir de 1933, en construira tout de même 4 millions<sup>36</sup>.

Pour être exact, il convient de préciser que les politiques de restriction monétaire conduites en réaction à la crise de 1929, et dont on ne s'aperçut qu'après coup qu'elles constituèrent des erreurs flagrantes, jouèrent également un rôle important dans le ralentissement de la construction.

Ajoutons que du fait de cette pénurie, qui ne les obligeait pas à courir après le locataire, et parce que le blocage des loyers ne leur en a donné ni l'incitation ni les moyens, les propriétaires ont fait peu d'efforts pour améliorer leur patrimoine locatif.

Il en résulta que 72% des familles d'ouvriers français habitaient dans des logements de moins de 3 pièces en 1935, contre 56% en Italie, 52% en Allemagne, 19% en Angleterre.

La seconde guerre mondiale provoquera en France des destructions plus importantes que la première en matière de logements, du fait que les bombardements furent répartis sur l'ensemble du territoire. A titre d'exemple, le seul bombardement du Havre de septembre 1944 a détruit 20.000 logements.

Le résultat de cette succession de calamités étatiques (dont les guerres constituent le paroxysme...) sont édifiants. Au lendemain de la guerre, le déficit de logements est estimé à 4 millions, dont 2 millions d'unités manquantes et 2 millions nécessitant des réparations d'urgence. En outre, sur les 13,4 millions de résidences principales

<sup>35</sup> Georges Mesmin, « Urbanisme et logement, analyse d'une crise », PUF, 1992.

<sup>36</sup> JM Stébé, « le logement social en France », 1998-2002, PUF – A noter que l'auteur, d'inspiration ouvertement collectiviste, ne fait pas le lien entre cette sous construction et le contrôle des loyers, et impute cette situation à un engagement insuffisant de l'état...

recensées, seules 1,2 millions – moins de 10% ! - bénéficient de la totalité des éléments du confort moderne de l'époque: Eau courante, WC, électricité, douche, chauffage<sup>37</sup>.

L'économiste suédois Assar Lindbeck, qui fut président du comité Nobel d'économie, a déclaré qu'après les bombes incendiaires, le contrôle des loyers était le plus sûr moyen de raser une ville. Au vu des chiffres ci dessus, l'exagération de la formule paraît minime. Cette citation lui fut inspirée par l'étude du marché du logement de Stockholm après la guerre, où il constata que la capitale suédoise, épargnée par le conflit, souffrait des mêmes symptômes de pénurie que Londres meurtrie par les bombardements<sup>38</sup>.

Ajoutons que le secteur de la construction française est resté particulièrement archaïque entre les deux guerres: pas de création de géants industriels, pas de rationalisation de l'offre, dont l'essentiel est assurée par des artisans aux moyens faibles et aux méthodes de travail peu compétitives.

Après guerre, les leçons du blocage des loyers semblent avoir été comprises par une partie de la classe politique: des propositions de rétablissement de la liberté des loyers seront inscrites à l'agenda parlementaire. Mais l'instabilité des majorités de l'époque et la nécessaire recherche d'arrangements entre des partis d'obédience parfois très différentes conduiront au compromis bancal de la fameuse loi de 1948, qui prévoyait la liberté des loyers pour les logements neufs, et un rattrapage progressif des loyers des logements anciens. Le manque de courage des politiques de l'époque, ainsi qu'un manque de confiance dans l'économie privée<sup>39</sup>, feront que ce rattrapage progressif ne sera toujours pas achevé de nos jours pour les logements, heureusement en nombre résiduel, qui restent soumis à la loi de 1948.

La loi prévoit toujours que le loyer soit calculé selon des formules déterminées par l'administration, qui aboutissent toujours à des résultats totalement déconnectés de la réalité du marché.

Cette loi, décriée à juste titre par les propriétaires de logements très anciens, constituait néanmoins un léger progrès par rapport la situation antérieure, qui permit à la construction privée de refaire timidement surface. Malgré tout, en 1952, tous secteurs confondus, la France construisait 20 logements pour 10.000 Habitants, contre 99 en Allemagne occidentale.

La raison de la timidité de cette reprise nous est une nouvelle fois expliquée avec brio par Henry Hazlitt:

*« Les effets du contrôle des loyers empirent au fur et à mesure que le contrôle continue. On ne construit pas de nouveaux logements, parce qu'il n'y a plus de bonnes raisons de les construire. Avec l'augmentation des coûts de construction (habituellement le résultat de l'inflation), l'ancien niveau des loyers ne*

---

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> The housing shortage. A study of the price system in the housing market – Assar Lindbeck, 1963.

<sup>39</sup> Voici le préambule d'un document de politique générale édité par le ministère de la reconstruction en 1945: « l'intervention publique s'inscrit dans une ligne de justifications selon lesquelles la collectivité, par rapport au jeu des intérêts privés, à l'anarchie des initiatives des propriétaires et des entreprises, mène une action collective et prévoyante, requise par l'intérêt général ». cité par Georges Mesmin, op.cit.

*permettra pas de faire un profit. Si, comme il arrive souvent, le gouvernement finit par le reconnaître et exempté les nouveaux logements du contrôle des loyers, il n'y a toujours pas une incitation aussi grande à construire de nouveaux bâtiments que si les anciens logements échappaient eux aussi au contrôle des loyers. Selon l'ampleur de la dépréciation monétaire depuis le gel des anciens loyers, les loyers des nouveaux logements peuvent se retrouver dix ou vingt fois plus élevés que les anciens, à espace équivalent. (Ceci s'est produit en France après la deuxième guerre mondiale, par exemple). Dans de telles conditions, les locataires actuels des vieux bâtiments n'ont aucune envie de partir, même si leur famille s'agrandit et que leurs conditions d'hébergement se détériorent.*

*En raison des faibles loyers gelés pour les anciens bâtiments, les locataires qui y habitent déjà, et qui sont légalement protégés contre une augmentation du loyer, sont encouragés à gaspiller l'espace, que leur famille se soit réduite ou non. Ceci concentre la pression immédiate de la nouvelle demande sur le nombre relativement faible des nouveaux logements. Ce qui tend à faire monter leurs loyers, au début, à un niveau plus élevé qu'ils n'auraient atteint sur un marché parfaitement libre.*

*Néanmoins, ceci n'encouragera pas de manière proportionnelle la construction de nouveaux logements. Les constructeurs ou les propriétaires des appartements déjà existants, obtenant des profits réduits et subissant peut-être même des pertes pour leurs anciens appartements, auront peu ou aucun capital à placer dans la construction. De plus, eux, ou ceux qui possèdent un capital provenant d'autres sources, peuvent craindre que le gouvernement ne trouve à tout instant une excuse pour imposer également des contrôles de loyers sur les nouveaux logements. Et, de fait, il le fait souvent. »*

Ajoutons que cette loi a introduit un privilège de non résiliation et d'hérédité du bail: le propriétaire ne pouvait en aucun cas signifier la fin du bail au locataire tant que celui ci faisait face à ses obligations bien légères de loyer, et les enfants habitant sous le toit des parents locataires pouvaient hériter du bail. Il n'était pas rare que, lorsque la fin approchait, les enfants rejoignent leurs parents malades peu avant leur décès pour permettre cette prorogation du bail. Voilà pourquoi il y a encore plusieurs centaines de milliers de logements dont les propriétaires sont empoisonnés par un bail "loi 48"...

Pour acheter un logement, il n'était pas rare qu'il faille verser au locataire un dessous de table plus élevé que le prix versé au propriétaire<sup>40</sup>. La loi de 1914 modifiée par la loi de 1948 constituait bel et bien une confiscation de la valeur des logements au profit du locataire: pas étonnant que dans ces conditions, l'investissement locatif privé soit resté modeste.

C'est dans ce contexte que l'hiver particulièrement rude vécu en 1954 verra la naissance de la fondation Abbé Pierre et celle des premiers mouvements d'envergure revendiquant le logement pour tous comme un droit inaliénable. Face à la popularité

<sup>40</sup> Les propres grands parents de l'auteur de cette étude ont connu cette situation: pour acheter un logement ancien de bon standing à Paris en 1952, ils ont dû verser 350.000 francs de l'époque au propriétaire, tout à fait normalement, et 900.000 Francs en dessous de table au locataire pour que celui ci accepte de quitter les lieux. La disproportion des deux valeurs laisse songeur.

acquise par ce mouvement, les gouvernements feront une erreur majeure de diagnostic, attribuant au marché privé et non à ses entraves législatives l'impossible ajustement de l'offre à la demande. Aussi, au lieu de libérer l'initiative privée, ils décideront d'accroître considérablement la part du logement social dans la construction, avec les résultats que l'on a vus précédemment.

Pour être exact, il convient de préciser qu'au système des organismes HLM s'ajoutait alors celui des subventions et des prêts aidés du Crédit Foncier de France. Ces subventions directes à l'accession à la propriété contribueront à environ 40% des constructions neuves dans les années 60. Mais ce système coûte cher. Lorsque l'état réduit progressivement ces dispositifs à la fin des années 60, ce qui correspond à la seule période de baisse de la pression fiscale connue par les ménages Français sous la Vème république, la construction privée, qui se remet progressivement de l'abandon du blocage des loyers pour les logements neufs, repart à la hausse: le logement non aidé, qui représentait seulement 10% du total des logements achevés en 1960, atteint 43% du total en 1975. Et, mieux encore, ce glissement vers le secteur privé de la construction permet une amélioration générale des mises en chantier sur cette période<sup>41</sup>:

<i>Année</i>	<i>Logements non aidés</i>	<i>Mises en chantier totales</i>	<i>%</i>
1960	31	316	9,9
1965	59	412	14,3
1970	101	456	22,1
1975	220	514	42,8
75/60	(+) 609,00%	(+) 62,00%	

*Logements achevés, secteur libre et total, en milliers*

Le secteur libre a donc commencé, dans les années 70, à permettre un rattrapage quantitatif, mais aussi qualitatif, de la demande de logement par l'offre. Mais pour que ce salutaire réajustement se poursuive, il eut fallu poursuivre le désengagement de l'état dans le logement. Malheureusement, c'est l'inverse qui va se produire en 1982, avec l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir.

### **La Loi Quillot: retour du contrôle des loyers, et chute de l'investissement immobilier.**

Alors que l'inflation est forte, et que deux chocs pétroliers mal gérés par des politiques économiques interventionnistes ont provoqué une multiplication par 8 du chômage entre 1973 et 1981, la demande politique des électeurs est forte pour instaurer une plus grande sécurité pour les locataires. Cette demande sera exaucée par la loi Quillot du 22 juin 1982, qui établit, d'une part, un régime de contrôle des loyers basé sur l'indice INSEE de la construction, qui suit peu ou prou celui des prix à la consommation depuis 1970, et d'autre part, qui instaure un droit accru au maintien du locataire dans les lieux même en cas de défaut de paiement. Plus que la sévérité du contrôle, c'est la crainte de le voir se durcir, ainsi que celle de voir les tribunaux cautionner les locataires

<sup>41</sup> Georges Mesmin, Op.Cit.

irresponsables, qui provoque un véritable marasme du secteur du logement, et notamment de l'investissement locatif.

Il est difficile de déterminer la part de responsabilité de la loi Quillot par rapport aux autres aberrations économiques (notamment l'instauration de l'impôt sur la fortune, et l'accroissement général de la fiscalité) commises par les gouvernements Mauroy et Fabius entre 1981 et 1986, pour expliquer la chute libre des mises en construction du secteur privé durant cette période, mais constatons que la loi Méhaignerie de 1987, en assouplissant le contrôle du loyer et en rééquilibrant les relations entre locataire et propriétaires, a relancé le marché<sup>42</sup>.

<i>Année</i>	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
<i>Mises en chantier secteur libre milliers, France entière</i>	116	125	71	69	34	32	49	63	104	135
<i>Nombre de petites annonces du "figaro" pour des locations à Paris au mois de Février</i>	7264	NC	NC	2138	2008	2171	1658	4208	5761	NC

Malgré tout, les impératifs politiques de l'époque (période de cohabitation propice à toutes les démagogies) empêchent une libéralisation plus importante du contrat de location. Notamment, le propriétaire reste encore aujourd'hui sous la menace d'un recours de son locataire si celui ci peut démontrer que le loyer fixé pour son bien s'écarte par trop des "références opposables" constatées par l'administration sur son quartier. Ce facteur de risque est pris en compte par les propriétaires et les pousse à un investissement moindre dans l'immobilier locatif.

Pour des raisons que nous verrons au chapitre suivant, une bulle immobilière s'est formée entre 1988 et 1992 sur le marché parisien. L'augmentation des prix s'est alors totalement déconnectée de l'indice des prix à la consommation. La loi Mermaz-Malandain du 6 juillet 1989 a donc rétabli le contrôle des prix basé sur l'indice INSEE et a sérieusement encadré les possibilités de réévaluation des loyers en région Parisienne. L'effet sur le marché du logement parisien a été immédiat, au point que le député Malandain a lui même demandé un assouplissement de sa propre loi quelques années plus tard. Sans succès.

### **Comment fonctionne en pratique le contrôle des loyers**

Par conséquent, le propriétaire reste soumis aux dispositions suivantes:

*Le loyer initial est fixé librement par les parties. La révision annuelle du loyer ne peut être effectuée que si le bail la prévoit. Elle est calculée en fonction de l'indice moyen INSEE du coût de la construction.*

<sup>42</sup> Georges Mesmin, Op.cit.

*Le montant du loyer peut être majoré lorsque par une clause expresse du bail, le propriétaire fait exécuter des travaux d'amélioration en accord avec le locataire.*

*A l'expiration du bail (3 ans reconductibles), le propriétaire peut revoir à la hausse le montant du loyer initial, s'il estime qu'il est sous évalué (prix du voisinage, prestations de l'immeuble et du bien loué...). Dans ce cas, il doit adresser au locataire 6 mois au moins avant le terme, une offre de renouvellement avec le nouveau loyer. Dans l'agglomération parisienne, cette hausse de loyer est encadrée par voie de décret pris pour une année, et ne doit pas dépasser la moitié de l'écart constaté avec les loyers pratiqués dans le voisinage.*

*En cas de désaccord sur ce nouveau loyer, l'une ou l'autre des parties peut saisir la commission de conciliation départementale. L'accord consigné dans un protocole s'impose aux parties. L'augmentation est étalée par tiers ou par sixième. Elle ne remet pas en cause la clause d'indexation annuelle.*

Simple, non ? Voilà qui ne peut que rassurer le propriétaire bailleur, s'il est fêru de jargon technocratique et de mathématiques, et s'il accorde une confiance totale dans les commissions chargées d'étudier un litige...

Nous verrons ultérieurement qu'en raison d'une certaine inélasticité de l'offre par rapport à la demande -dont les causes sont loin d'être toutes intrinsèques au produit logement par lui même...- , le prix du logement suit en tendance longue l'indice de progression des revenus des ménages, mais qu'il s'en écarte par cycles sur des périodes plus courtes.

En liant l'évolution des loyers à l'indice de la construction, lui même très proche de l'indice des prix, inférieur par nature à celui des salaires, dont l'augmentation intègre une fraction de la croissance économique, le contrôle des loyers tend à réduire artificiellement le rapport entre le loyer et la valeur brute du logement: le rendement locatif tend à diminuer avec la durée de présence d'un locataire. Cela explique presque systématiquement la hausse du loyer constatée en cas de changement de locataire: le bailleur profite de la seule "fenêtre de tir" dont il dispose pour réévaluer la valeur locative de son bien.

Mais ce n'est pas tout. Lorsque, comme c'est le cas actuellement, la valeur des logements augmente bien plus vite que les revenus des ménages, le propriétaire ne peut suivre cette évolution, puisque l'indice INSEE encadre son loyer. Mais lorsque, comme ce fut le cas entre 1992 et 1997, la valeur des logements diminue, les locataires ne se privent pas, comme cela est normal, de faire jouer la concurrence entre propriétaires et d'obtenir une baisse des loyers.

Le contrôle des loyers tel qu'il est pratiqué actuellement est moins contraignant que celui issu des lois de 1948 pour les logements anciens, puisque la fixation du loyer de départ est libre. Mais son mode de fonctionnement assure au propriétaire qu'il ne pourra bénéficier intégralement des hausses du marché immobilier, alors qu'il risque de

subir totalement l'effet des baisses. Voilà qui n'est pas de nature à inciter les propriétaires à investir dans le locatif, à rénover leurs vieux logements, à remettre sur le marché leurs logements vacants.

### **Le propriétaire, cette vache à lait...**

Faut-il préciser que la fiscalité applicable à la location n'en fait pas, loin s'en faut, un placement très lucratif ? Les loyers sont taxés de la CSG (au taux supérieur de 10% sur les revenus du capital), puis de l'impôt sur le revenu. La progressivité de cet impôt et le fait que le revenu immobilier s'ajoute fréquemment à d'autres (salaires, pensions,...) amène de facto le loyer à être imposé à un taux marginal plutôt élevé.

Ajoutons que le législateur a prévu, à partir de 2006, de supprimer l'abattement de 14% du revenu imposable correspondant aux frais que le propriétaire doit généralement engager pour entretenir correctement son bien. Voilà une nouvelle qui va sûrement réjouir les propriétaires bailleurs... et les inciter à mieux entretenir leur patrimoine, sans aucun doute.

Enfin, si le propriétaire a la chance de pouvoir posséder plusieurs biens en location, il sera vraisemblablement rattrapé par l'ISF.

Mais gardons-nous d'oublier qu'avant d'être taxé sur les revenus de son investissement immobilier, notre bailleur aura dû, s'il a investi dans un logement ancien, payer 6,92% de droits de mutation et de frais d'actes notariés, et 5,5% de TVA sur ses travaux de rénovation. S'il a investi dans le neuf, il aura payé 19,6% de TVA sur l'intégralité du prix de son achat. Aucun autre placement ne subit une telle taxation à la source !

L'élévation des durées de prêt, combinée à la baisse des taux, réduit le rendement brut locatif qu'un propriétaire peut espérer à la signature du bail. En effet, un acheteur pouvant emprunter sur 25 à 30 ans aux taux actuels, malgré les droits de mutation attachés à son achat, devra assumer un taux d'effort inférieur à 8, voire à 7% de la valeur du bien acheté. Pour être compétitive, la location doit se situer à des niveaux nettement inférieurs. Aussi en région parisienne aujourd'hui, les rendements locatifs bruts sont de l'ordre de 4 à 5%... En début de bail. Après le passage du fisc, il ne reste pas grand chose à notre bailleur, surtout si ses locataires sont peu mobiles !

### **Une réglementation pléthorique et coûteuse**

L'agence immobilière ERA, implantée dans toute l'Europe, note que les frais d'agence prélevés en France par les intermédiaires lors d'une transaction immobilière sont de loin les plus élevés d'Europe, de l'ordre de 6%, alors que ce taux est généralement inférieur à 3% chez nos voisins.

En cause, une véritable tornade réglementaire qui s'abat sur le vendeur, et qui l'oblige généralement à déléguer aux agences la commande de prestations complémentaires qui ont un coût.

Ainsi, le vendeur devra, selon la loi Carrez, certifier la surface de son logement au m<sup>2</sup> près, ce qui suppose souvent l'intervention d'un professionnel. Il devra faire établir un

diagnostic sur la présence de termites et d'amiante. Depuis fin 2006, il doit établir un « diagnostic de performance énergétique », alors que l'acheteur se contente généralement fort bien des deux dernières années de factures d'électricité ou de gaz pour les évaluer. Déjà, certains parlementaires parlent d'y ajouter un diagnostic obligatoire de « la qualité de l'air intérieur », ce qui est absolument ahurissant, cette qualité étant très largement tributaire du niveau d'hygiène respecté par les occupants des lieux, non mesurable par diagnostic... Il est parfaitement ridicule, comme on peut parfois le lire dans la presse, de placer la qualité de l'air intérieur au rang de problème grave affectant la santé des citoyens, alors que la plupart des sources de grande pollution (poêles à charbon, etc...) ont disparu, et que l'espérance de vie augmente d'1/3 d'année par an. Si la qualité de l'air intérieur était si dégradée que certains le prétendent, comment expliquer que cela n'ait pas un impact négatif sur notre espérance de vie ?

Ces obligations partent souvent d'un sentiment officiel louable du législateur. Qui contesterait que la qualité de l'information délivrée aux acheteurs ne soit pas un élément d'assainissement du marché ? Mais, du fait qu'elles sont obligatoires, ces prestations contribuent à renchérir de façon dramatique le coût des transactions immobilières, ce qui éloigne encore les plus modestes de la propriété. Ne faudrait-il pas au contraire laisser au vendeur le choix d'effectuer ou non ces démarches, à charge pour lui de retirer un surcroît de valeur de son bien si ces diagnostics montrent des résultats intéressants ?

### **Le propriétaire, un exploitateur ?**

Admettons que malgré ces handicaps fiscaux et réglementaires, notre bailleur choisisse tout de même de mettre un bien en location. Le droit de la location lui réserve d'autres chausse-trappes.

Ainsi, la loi de 1989, dans la continuité des précédentes, rend difficile ou impossible l'expulsion de mauvais payeurs pendant l'hiver, l'expulsion de familles "socialement en difficulté", et lorsque des arrêtés d'expulsion sont pris par les tribunaux, obtenir leur exécution n'est pas toujours garanti, tant les forces de l'ordre, par ailleurs débordées, ne peuvent assister le bailleur pour faire valoir ses droits si le locataire résiste de toute la mauvaise foi possible à son expulsion.

A la base de ce déséquilibre légal entre locataire et propriétaire, un présupposé philosophique marxiste, imputant au propriétaire le rôle de « profiteur » de la situation de faiblesse présumée du locataire. Force est de constater que la loi inverse totalement le rapport de force. En témoigne cette petite conversation entre un locataire et son bailleur, bâtie à partir de témoignages de propriétaires:

Locataire : *« je viens de recevoir mon avis de réévaluation annuelle de loyer basée sur l'indice INSEE. Je refuse de payer l'augmentation prévue et vous adresserai un chèque de l'ancien montant. »*

Propriétaire: *« mais monsieur, cette augmentation est prévue à la fois par le bail et la loi. Vous devez vous y conformer, sans quoi je me verrai obligé de mettre fin à votre bail. »*

Locataire: *« Ah oui ? Je suis locataire avec 3 enfants et mon épouse ne travaille*

*pas, essayez donc de me faire mettre dehors... »*  
Propriétaire: « ..... »

Et encore le cas exposé ci dessus est un des moins graves pour le propriétaire. Celui-ci peut faire face à des arrêts de paiement, quand son logement n'est pas purement et simplement envahi par des squatteurs, parfois avec la complicité d'associations militant pour la réquisition des logements vacants.

Certes, lorsque l'expulsion d'un locataire insolvable est prononcée et non exécutée, des fonds publics (CAF) viennent dédommager le bailleur, après une procédure souvent longue: la collectivité des contribuables est donc priée de se substituer aux locataires irresponsables. Et des assurances spécifiques, qui viennent grever les loyers bruts, permettent aux bailleurs de limiter les risques liés à l'occurrence d'un mauvais locataire. Le coût d'un mandat de gestion locative incluant une telle assurance se situe généralement entre 5 et 6% des loyers.

Il ne faut pas s'étonner que dans ces conditions, de nombreux petits propriétaires qui ont peur de devoir recourir à une justice lente, aux jugements difficiles à mettre en exécution, et qui peut les placer en position d'accusés, laissent des logements vacants, ce qui renforce la pénurie, et augmente les coûts des logements restants. La fondation Héritage et Progrès estime que ce sont ainsi 400.000 logements qui pourraient être mis sur le marché locatif qui ne le sont pas à cause du découragement des propriétaires.

Les bailleurs qui persistent à louer leurs logements exigent des garanties accrues de leurs locataires: salaires élevés et revenus stables, caution de personnes aisées, etc...

Le résultat est qu'une frange croissante de personnes ayant un travail et des revenus corrects ne trouvent plus à louer. Ceux qui peuvent acheteront: pour un taux d'effort à peine supérieur à la location, ils pourront mettre le logement acheté en garantie, ce qui suffira à convaincre un banquier d'avancer les fonds. Pour ceux qui ne peuvent trouver un logement libre aux prix du marché ni obtenir un logement social, il reste les caravanes et mobil-homes, dans des conditions de confort et de sécurité précaires...

### **La politique de la niche (fiscale)**

Face à ces difficultés bien connues, les pouvoirs publics, fidèles à leurs préceptes interventionnistes, ont décidé de favoriser fiscalement l'investissement immobilier locatif privé. Ainsi, les lois Besson, puis Robien, permettent à l'acheteur qui met son bien en location de déduire une partie de son investissement de son impôt. Nous citerons pour mémoire les lois Périssol, De Messine, Pons, Girardin, qui opèrent ou ont opéré sur des créneaux particuliers selon le même principe.

La loi Besson, instaurée par le gouvernement Jospin, subordonnait l'octroi de l'avantage fiscal au respect d'un loyer réglementé, dont nous avons vu les effets pervers, et d'un plafond de ressources maximal du locataire. Le résultat était qu'en théorie, un logement était loué en imposant un taux d'effort de 30 voir 40% à son locataire ! Pour contourner cette ineptie légale, facteur de risque de défaillance, les bailleurs ont eu recours à de multiples stratagèmes: recherche de locataires ayant vu

leurs revenus augmenter fortement l'année de la signature du bail - les revenus pris en compte par la loi étant ceux de l'année précédente -, signature du bail au nom d'un parent, etc...

La loi « De Robien », quant à elle, impose toujours un loyer plafond, compris en 2006 entre 10 et 19,8 euros mensuels par m<sup>2</sup> selon la zone, mais n'exige plus de plafond de ressource aux locataires.

D'une manière générale, le mécanisme consistant à subventionner, via une déduction fiscale, un investissement qu'un matraquage réglementaire et fiscal ont rendu peu désirable choque le bon sens. Ne serait-il pas préférable de taxer moins les revenus des investissements, et de ne pas distribuer d'aide à quelque secteur que ce soit, afin que les agents économiques se déterminent en fonction des qualités intrinsèques de chaque produit ?

Les effets pervers de la loi De Robien et des autres dispositifs similaires sont en effet nombreux. Tout d'abord, l'état, en « favorisant » certains investissements au profit d'autres, crée les conditions du « mal-investissement » dans le secteur aidé: les épargnants apportent leurs liquidités dans un secteur pour bénéficier de la prime, mais négligent la qualité intrinsèque de leur investissement. Du fait de la hausse de la demande artificiellement générée par l'aide, le prix de leur bien immobilier est poussé à la hausse, et parce qu'ils se focalisent sur la prime fiscale, les logements résultant de leur investissement ne sont pas adaptés à la demande locale. Ainsi, dans certaines villes moyennes du sud ouest comme Tarbes ou Montauban, Agen, où des investisseurs non locaux ont sur-investi dans des logements de 2/3 pièces peu adaptés à la demande locale, sur le conseil d'officines pas toujours préoccupées par la rendement à long terme du placement de leurs clients, 30% des logements « De Robien » sont vacants<sup>43</sup>, alors que dans de grandes agglomérations, la pénurie de logements reste patente. Les lois de distorsion fiscale augmentent l'inefficience du pseudo-marché du logement.

Gardons nous de généraliser. Certains professionnels ont vendu du « De Robien » sérieusement, en insistant auprès de leurs investisseurs sur la nécessaire réflexion à long terme qu'un tel investissement suppose. Mais d'autres, profitant de l'effet d'aubaine, ont utilisé la carotte fiscale pour vendre à des « pigeons » des programmes immobiliers mal adaptés, mal construits, à des centaines de kilomètres de chez eux. La carotte fiscale a donc permis à des aigrefins de réaliser des profits non justifiés par la qualité de leur offre sur le dos des contribuables ou d'investisseurs mal orientés par le fisc.

Déjà, dans certaines copropriétés « De Robien », des difficultés apparaissent. Les copropriétaires éloignés ne se déplacent pas lors des assemblées générales. Les décisions relatives à l'entretien des immeubles sont ralenties. Le recouvrement des charges de copropriété se heurte à des difficultés. Des plaintes d'investisseurs s'estimant floués par les promoteurs encombrant les tribunaux.

A terme, lorsque l'avantage fiscal disparaîtra, il est probable qu'un grand nombre d'appartements « De Robien » soient mis en vente simultanément. Le dispositif ayant été mis en place en 2003, rendez vous en 2012 pour réaliser de bonnes affaires lors de

<sup>43</sup> Le monde, 18 avril 2006, « des logements neufs qui ne trouvent pas preneur »

la grande braderie qui ne manquera pas de s'ensuivre, surtout si le contexte général de l'immobilier se retourne.

Ces phénomènes de mal-investissement sont propres à tous les dispositifs d'incitation fiscale. La loi Pons a permis de vendre à des particuliers peu avisés des résidences de tourisme structurellement déficitaires dans les DOM, tout en poussant à la hausse les prix fonciers dans des territoires souvent naturellement escarpés et exigus. Et la création en 2006 d'un régime « Borloo » - une sorte de clone du régime Besson...- imposant un plafond de revenus de 4000 euros pour les locataires et un loyer inférieur de 30% à celui du « marché libre » ne va pas arranger les choses: en segmentant le marché pour accueillir certains ménages dans des logements subventionnés, on restreint la taille du secteur libre, on élimine la concurrence sur les prix les plus bas, ce qui provoque l'augmentation des prix de référence sur le marché privé, et donc... les plafonds de loyer « Borloo » ! Il y a fort à parier que sur un marché unifié, les loyers librement fixés seraient inférieurs au « plafond Borloo » si tous les facteurs aggravant la timidité des investisseurs étaient levés, et ce sans coûteuse « carotte fiscale ».

Ces avantages fiscaux consentis aux acheteurs ont d'autres effets pervers. Selon les comptes du logement publiés chaque année par l'administration, ils représentent plus d'un milliard d'euros annuels. Mais le produit fiscal total doit s'ajuster aux dépenses publiques opérées par l'état par ailleurs, moins le déficit annuel que s'autorisent complaisamment tous nos gouvernements depuis 1980. Aussi l'avantage fiscal de quelques uns est payé par tous les autres. Naturellement, 1 milliard d'euros répartis sur une myriade de contribuables ne représentent pas grand chose par avis d'imposition, et les bénéficiaires généralement aisés seront enclins à se souvenir du nom de leur bienfaiteur aux prochaines élections: bel exemple d'application de la théorie du choix public !

Mais la répétition à l'envi des dispositifs de niches fiscales dans tous les domaines d'investissement (de l'immobilier au cinéma en passant par les conteneurs et l'assurance vie...) finit par coûter très cher à l'ensemble de la communauté, pour un résultat le plus souvent médiocre si on retranche aux effets visibles de chaque mesure – comme par exemple les 65.000 logements financés sous le régime de la loi De Robien – l'ensemble des dommages collatéraux que nous avons évoqués précédemment.

## **Conclusion**

Depuis 1914, le marché du logement Français ne peut en aucun cas être considéré comme ayant été « libre » à un quelconque moment de notre histoire. Bien au contraire, les entraves étatiques persistantes posées à la relation entre locataires et propriétaires, et des politiques de taxation-défiscalisation aberrantes constamment menées par les gouvernements successifs ont empêché régulièrement le « marché » du logement de remplir son rôle naturel: permettre l'adéquation de l'offre à la demande.

Les défenseurs de l'intervention publique rétorqueront que le logement n'est pas un bien comme un autre. A la fois bien de consommation et d'investissement, il est coûteux à financer pour les ménages, et sujet à des fluctuations de valeur sans rapport avec l'évolution de leurs revenus. *« Si le logement n'était pas si cher, il n'y aurait pas besoin d'intervention sociale. Mais lorsque les prix du logement privé atteignent les*

*sommets actuels, seule une aide de l'état peut permettre aux plus faibles de s'en sortir »*

Mais alors, si le logement n'était pas si cher, pourrait-on se passer d'aides et d'interventions publiques, ou du moins en réduire fortement les périmètres ? Pourquoi le logement est-il si cher ? Le prix élevé du logement est-il une fatalité ?

## D - Pourquoi le logement est il aussi cher depuis 10 ans ?

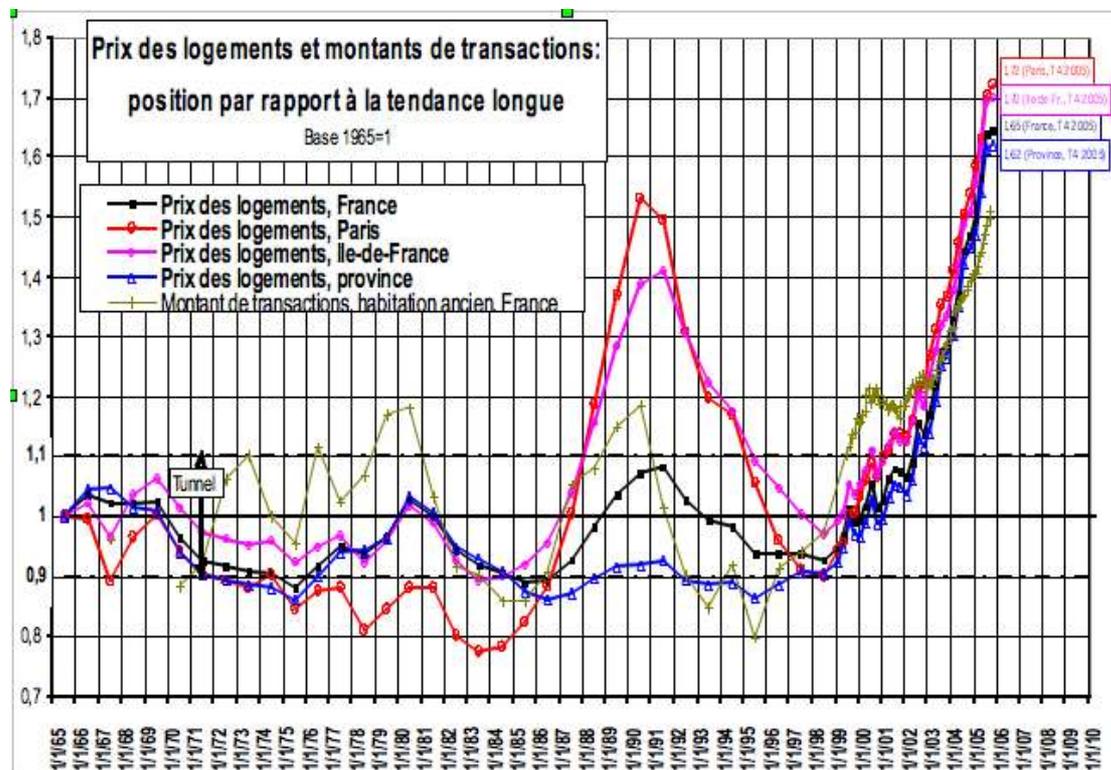
*In Flatland, a housing bubble can't even get started*  
Paul Krugman

### Flambée des prix : un phénomène général ? Inévitable ?

Le prix des logements sur le marché dit « libre » a flambé, d'environ 2,8 - 2,9 à 4,4 - 4,6 fois le revenu moyen des ménages entre 1995 et 2005 (cf. chapitre 1.A) . Nous avons observé les conséquences funestes de cette hausse sur l'accessibilité du logement pour les ménages les moins fortunés. Les réponses comme le logement social, la limitation contractuelle des droits du bailleur ou le contrôle des loyers sont inadaptées et tendent à accroître les fléaux qu'elles sont censées guérir.

Reste à déterminer les causes de cette flambée des prix, apparentes ou réelles, et à savoir si cette hausse répond uniquement à des facteurs structurels incontournables (comme une conjoncture mondiale particulière) ou s'il n'existe pas des facteurs de hausse artificielle des prix qui pourraient être efficacement combattus.

La courbe ci dessous a été établie par Jacques Friggit, chercheur de l' Association des Etudes Foncières<sup>44</sup> (ADEF). Elle montre l'évolution du prix moyen des logements comparée à l'évolution du revenu des ménages depuis 1965, à Paris, en Ile de France et en Province.



<sup>44</sup> Jacques Friggit, membre du Conseil général des Ponts et Chaussées, tient une remarquable page de statistiques immobilières sur le site de l'ADEF, [www.foncier.org](http://www.foncier.org)

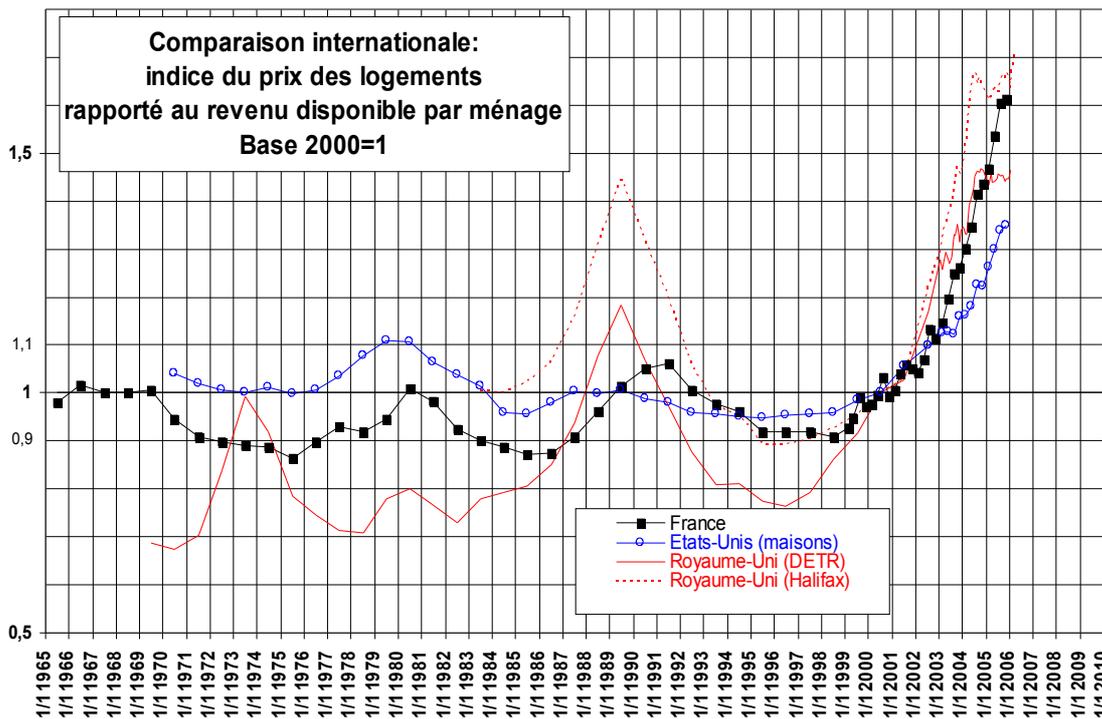
La courbe montre que la plupart du temps, les prix oscillent dans un « tunnel » de +/- 10% autour de la tendance longue de l'évolution des revenus. Cela signifie qu'à 10% près, les prix des logements varient peu par rapport au revenu des ménages, et que l'index d'accessibilité du logement (rapport entre le prix moyen des logements et le revenu moyen des ménages) reste stable autour de 2,8 à 2,9 – un peu moins en province, un peu plus à Paris.

Toutefois, la courbe laisse apparaître deux anomalies. La première, entre 1988 et 1995, avec une pointe en 1990-1991 concerne exclusivement l'Ile de France, et a vu l'index d'accessibilité se dégrader de 50%. La seconde anomalie concerne la période 1999-2005, où la hausse des prix des logements, corrigée de la hausse des revenus réels des ménages, est comprise entre 60% en province et 72% à Paris, d'où la forte hausse de l'index d'accessibilité, à 4,5 environ.

D'une manière générale, une telle variation du prix d'un bien traduit une augmentation de la demande, non compensée par une adaptation de l'offre au même niveau (ou, plus marginalement, une baisse de l'offre à demande identique). Il convient donc d'étudier à la fois les causes agissant sur la demande et celles susceptibles de limiter la capacité de l'offre à s'y adapter. Notamment, il convient d'analyser si ce phénomène est lié à des caractéristiques intrinsèques du produit « logement », qui rendraient plus difficiles que pour d'autres produits une telle adaptation, ou si des facteurs exogènes entravent cette élasticité.

### **Facteurs de hausse de la demande n°1 : les taux d'intérêts**

Ce phénomène de renchérissement du logement par rapport aux revenus des ménages n'est pas propre à la France. La courbe ci dessous, toujours issue des statistiques de l'ADEF, montre que le même phénomène est observable aux USA et en Grande Bretagne pour la période 1998-2006. En revanche, la « bulle » de 1990 n'est pas observable aux USA.



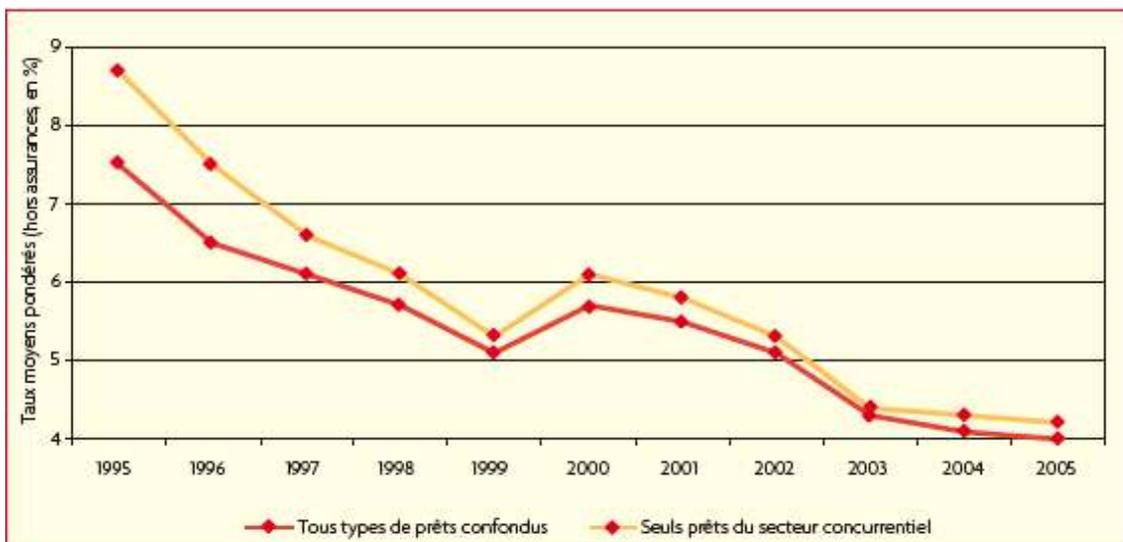
Nous ne nous attardons pas trop sur ce qu'il convient d'appeler la « bulle immobilière » de 1990, parce qu'elle nous paraît finalement moins riche d'enseignements que l'actuelle. Une étude d'Antoine Gentier<sup>45</sup> montre que l'augmentation des prix a surtout touché Paris, du fait du caractère spéculatif du mouvement observé alors, lié à une mauvaise maîtrise des masses monétaires M1, M2 et M3 par les banques centrales à la fin des années 80, agrégats dont l'augmentation rapide a conduit les banques à financer massivement des opérations immobilières trop incertaines: lorsque les masses de capitaux disponibles le sont trop aisément, l'argent « facile » excédentaire a du mal à trouver des investissements de qualité -problème des rendements marginaux décroissants, bien connu des économistes- et peut conduire certains investisseurs mal avisés à alimenter des phénomènes spéculatifs. La même cause a conduit d'autres investisseurs à sur-investir dans les actions d'entreprises « coquilles vides » de la « nouvelle économie » entre 1997 et 2000.

L'étude de l'inflation immobilière récente est autrement plus intéressante.

L'une des causes bien connue et très documentée de la hausse de la demande est la baisse continue des taux d'intérêts à partir de 1995<sup>46</sup>. Ceux ci ont été divisés par deux en dix ans, de 8,6 à 4,3% (taux fixe hors assurance) pour les prêts du secteur concurrentiel.

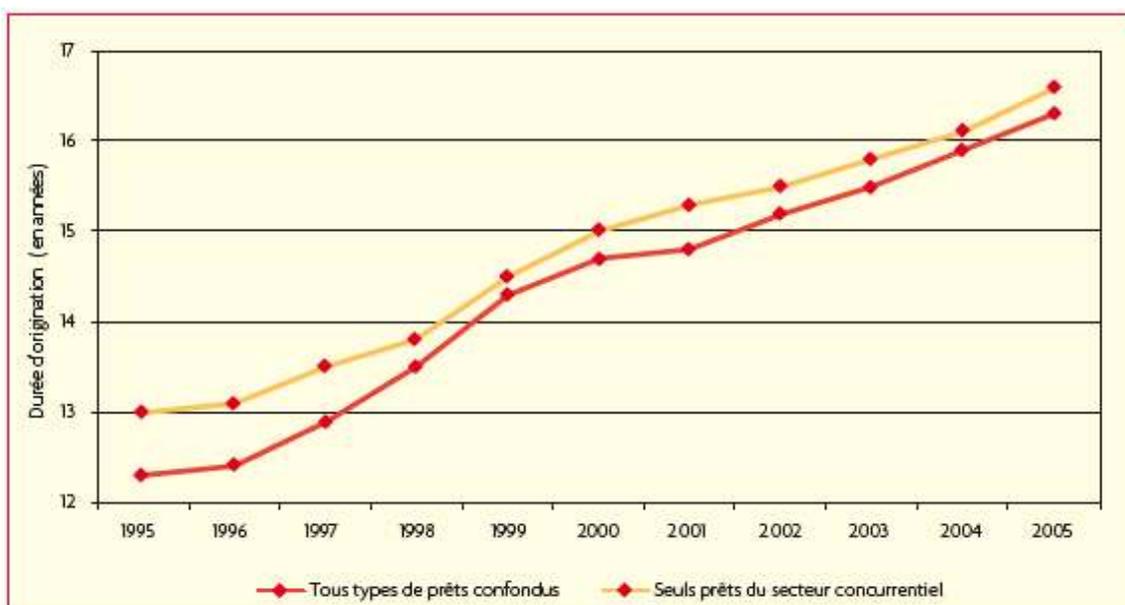
<sup>45</sup> A.Gentier, « un exemple de malinvestissement et de politique de crédit aventureuse des banques, le cas de l'immobilier parisien, 1985 - 1996 ».

<sup>46</sup> Graphique extraits de l'observatoire FNAIM 1995-2004 des marchés de l'ancien



*taux des prêts immobiliers consentis aux ménages 1995-2005*

Cette baisse des taux s'est accompagnée d'une modernisation du marché du crédit immobilier qui s'est traduite par une hausse de la durée moyenne des prêts:



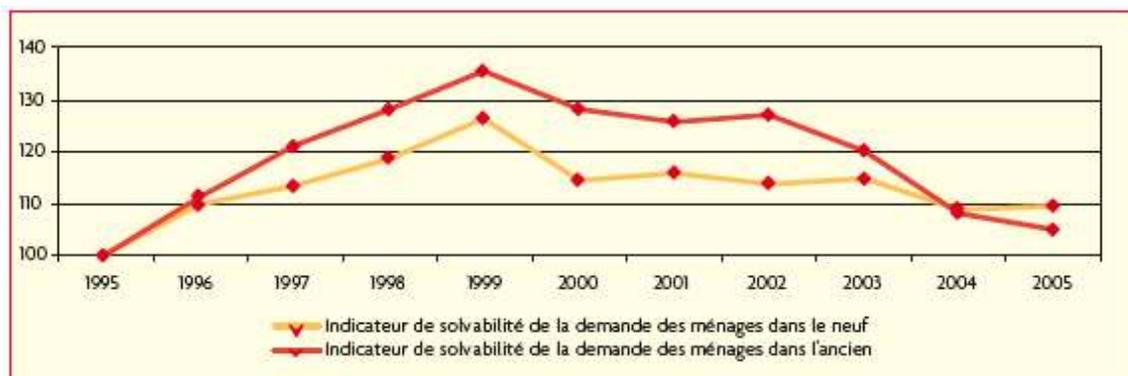
*durée des prêts immobiliers consentis aux ménages 1995-2005*

La conséquence de ce double mouvement est illustrée par le tableau suivant :

<i>Conditions du crédit</i>	<i>Annuités / somme empruntée, %</i>	<i>Mensualité pour un prêt de 100.000 €</i>	<i>Capital emprunté mensualité de 1000 €</i>
1995: 13 ans, 8,6%	12,80%	1 069,00 €	93 821,00 €
2005: 17 ans, 4,3%	8,30%	693,00 €	144 542,00 €

Pour une même somme empruntée, la mensualité à acquitter en 2005 est égale à deux tiers de celle qu'il fallait envisager 10 ans plus tôt, ce qui implique une capacité

d'emprunt accrue de 50%, à revenu et à taux d'effort égal. Et encore ces chiffres ne tiennent pas compte de la capacité de certains ménages à étaler leurs remboursements sur 20, 25 voire 30 ans s'ils empruntent jeunes. En contrepartie, les prix des logements anciens corrigés de l'effet revenu ont augmenté également de 50% et plus (cf tableau page 43), l'essentiel de la hausse étant concentrée sur les années 2000-2005. Par conséquent, ces dix dernières années, la solvabilité des ménages, après avoir atteint un pic en 1999, s'est progressivement rapprochée en 2005 de ce qu'elle était en 1995.



### *solvabilité de la demande des ménages, source FNAIM*

Ce phénomène est souvent observé sur les marchés où deux produits par nature complémentaires, comme le sont les crédits immobiliers et les logements, voient leur prix fluctuer (le même raisonnement peut s'appliquer sur les prix des billets d'avions et les hôtels en zone touristique, ou sur les ordinateurs et les logiciels, par exemple).

Soit deux produits complémentaires A et B. La baisse du prix de A entraîne un surcroît de demande pour B, ce qui tend à en augmenter le prix. A ce stade, deux scénarios sont possibles: soit l'offre du produit B est flexible, et l'augmentation de la demande induite sur un des produits incite de nouveaux entrants à entrer sur le marché, ce qui limite la hausse du produit B, et rend le couple A+B meilleur marché et augmente le pouvoir d'achat global du consommateur. Soit l'offre du produit B ne s'adapte pas à l'augmentation de la demande, et la hausse du prix de B gomme partiellement voire totalement la baisse du prix du produit A. A ce stade, il semble clairement que sur le marché du logement, nous nous situons dans le second cas de figure. Il y a donc un premier indice qui plaide pour une difficulté d'adaptation de l'offre de logements à un surcroît de demande important.

### **Facteur de hausse de la demande n° 2 : le report du malinvestissement dans les nouvelles technologies des années 96-2000**

De nombreux professionnels ont observé que les clients qui avaient vendu à temps les valeurs internet qui ont chuté en mars 2000, ou ceux qui sont sortis sans laisser trop de plumes de l'explosion de cette bulle spéculative, ont reporté une partie de leurs investissements sur l'immobilier, augmentant encore la demande dans ce secteur. Ce phénomène reste toutefois secondaire par rapport à l'effet taux.

### **Facteur de hausse de la demande n°3: l'augmentation du nombre de ménages**

Ce phénomène est général. En 30 ans, le ménage français moyen est passé de 2,9 à 2,3 membres. Aux USA, on observe la même évolution, de 3 à 2,45 individus par foyer. Il en résulte, en France, une augmentation générale du nombre de ménages, de 19 millions en 1980 à environ 26 millions en 2005.

#### **Facteur n°4 de hausse de la demande : baisse des droits de mutation sur l'ancien.**

La baisse, d'un tiers en 1997, des droits de mutation (part des collectivités locales), abusivement appelés frais de notaire, descendus à 4,89% du montant de la transaction en faveur des collectivités, et à 6,92% en incluant la part des notaires, a favorisé la fluidité des transactions sur le marché ancien<sup>47</sup>.

#### **Facteur n°5 de hausse de la demande: la distorsion – illusoire - opérée par l'état « en faveur » du logement**

Nous avons vu au chapitre précédent que l'état (au sens large, avec les collectivités) taxait lourdement le logement (41 Mds€ en 2003, dont 20Mds de prélèvements spécifiques) tout en distribuant des aides au logement sous forme de dispositifs divers (Prêt à taux Zéro, Robien, etc...).

Ces dispositifs, en « avantageant » -en trompe-l'oeil- le placement immobilier, détournent une part de liquidités qui autrement s'investiraient ailleurs que vers la pierre, d'où une hausse supplémentaire de la demande.

#### **Les prix resteront ils élevés ?**

En observant la baisse de solvabilité des ménages, et ne constatant aucune rupture forte (technologique ou autre) dans la production de logement, Jacques Friggit estime que le marché doit se retourner, sans pouvoir dire quand, et que les prix du logement devraient en quelques années revenir dans leur fourchette habituelle, autour de 3 fois le revenu médian des ménages. Une hausse des taux d'intérêts au niveau Européen pourrait déclencher ce mouvement, que l'on commence à entrevoir outre-Manche.

D'autres auteurs plaident pour une hausse durable du prix du logement.

L'économiste Charles Gave, dans son dernier ouvrage<sup>48</sup>, estime qu'une inflation stable autour de 2%, indice d'une augmentation régulière et maîtrisée de la masse monétaire, alors que, mondialisation et révolution technologique obligent, les prix des biens d'équipement du ménage fondent de -30 à -60%, entraîne la masse monétaire non consacrée aux biens d'équipement soit vers des nouveaux produits et services (raisonnement Schumpeterien classique) mais aussi vers des services traditionnels (d'où l'augmentation générale des coûts de la santé et de l'éducation que l'on observe dans le monde occidental) et des actifs tangibles comme l'immobilier. Ce qui selon lui suffit à expliquer la bulle immobilière observée en Grande Bretagne et aux USA, et à pronostiquer sa durabilité dans ces deux pays (il ne s'intéresse guère au cas Français par ailleurs...).

<sup>47</sup> Cela reste malgré tout un taux élevé en regard des pratiques en vigueur chez nos voisins européens.

<sup>48</sup> Charles Gave, « our brave new world », 2006

Les deux analyses ne sont pas forcément incompatibles. Il est tout à fait concevable que l'on puisse observer à moyen terme une correction à la baisse des prix de l'immobilier, mais que le facteur d'accessibilité du logement reste à des niveaux plus élevé que ce qu'il était en 1995.

Nous nous garderons bien, pour l'instant, de trancher entre les prévisions de ces deux éminents spécialistes. Mais nous croyons que leurs analyses pèchent par omission: en ne s'intéressant qu'aux facteurs entretenant la demande de logement, elles omettent **l'étude des facteurs qui empêchent l'offre de s'adapter à ce surcroît de demande**. Ne serait-il pas possible d'isoler des facteurs de rigidité de l'offre qui, une fois corrigés, permettraient d'éviter les hausses vertigineuses que nous connaissons ?

### **Pourquoi l'offre ne peut-elle s'adapter à des variations importantes de demande ?**

La question est d'importance. Ou bien le marché du logement, parce que ce bien possède des caractéristiques qui lui sont propres, est « structurellement » rigide. Nous serions alors obligés d'admettre qu'il n'y a pas de solution durable au problème des prix qui flambent lorsque la demande augmente, avec tous les problèmes d'exclusion « à la marge » des personnes qui ne peuvent pas obtenir une progression de leurs revenus proportionnelle à la hausse des prix immobiliers.

Une telle hypothèse heurte toutefois le sens commun. Des périodes de forte croissance du parc immobilier (1955-1975) ont pu exister par le passé, sans que le rapport entre prix du logement et revenu des ménages ne sorte du fameux tunnel de Friggitt (+/- 10% autour de la tendance longue de l'évolution des revenus, cf. supra). Les lois de l'économie auraient-elles changé ?

L'autre possibilité consiste à identifier des rigidités « artificielles » créées par certains acteurs influents sur le marché du logement. Si ces rigidités existent et peuvent être éliminées, alors il est possible d'envisager d'abattre ces obstacles à la fluidité du marché, et de rétablir une bonne réactivité (élasticité) de l'offre par rapport à la demande. Ainsi, le ratio d'accessibilité du logement pourrait rester bas même en période de demande forte.

### **The usual suspects**

Le logement est-il cher parce que l'offre serait monopolistique ou oligopolistique ? Certes non ! Dans tous les pays occidentaux où la hausse immobilière est observable, les constructeurs de logement sont nombreux, et si construire de bons logements demande un savoir faire certain, ce savoir faire est répandu, les barrières technologiques à l'entrée sur le marché de nouveaux intervenants sont nulles. Nulle part un manque de concurrence n'est observable sur le marché du bâtiment. Les coupables de l'insuffisance de l'offre ne sont pas à rechercher de ce côté là.

Se pourrait-il que les coûts de construction aient augmenté ? En fait, on constate que sur une longue période, en France, les coûts de construction (selon l'indice ICC édité par l'INSEE) suivent peu ou prou l'indice des prix à la consommation (IPC) sur le long terme. Leur évolution est donc inférieure à celle des revenus des ménages, sur le long

terme.

	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
ICC	100	157	259	375	427	459	492	577
IPC	100	149	242	395	464	520	552	597

*Evolution comparée de l'indice des coûts de construction (ICC) et de l'Indice des prix à la consommation (IPC) depuis 1970 – Source INSEE*

Toutefois, il est exact que depuis 2000, l'indice français des coûts de construction a opéré un léger rattrapage par rapport à l'indice des prix. En cause, la rigidité de notre marché du travail: les employeurs anticipent que la hausse de la demande pourrait ne pas être éternelle, et que en cas de retournement du marché, ils ne pourront pas facilement ajuster leurs effectifs à la baisse. Le manque apparent de motivation des jeunes pour des métiers jugés difficiles rend également difficile le recrutement de main d'oeuvre. Aussi les artisans du secteur sont-ils conduits à refuser ou à différer des commandes: celui qui paie mieux est servi en premier. Toutefois, la hausse constatée de l'ICC (10 % de plus que l'inflation depuis 2000) ne saurait expliquer une hausse de 60% du prix du logement corrigée des revenus sur la même période.

De surcroît, l'Irlande et la Grande Bretagne, qui ont résolu le problème de manque de main d'oeuvre qualifiée en ouvrant beaucoup plus largement que nous leurs frontières à l'immigration en provenance des pays de l'est (le plombier polonais est apprécié là bas...), connaissent tout de même une hausse substantielle, voire stratosphérique, des prix immobiliers. Et les USA sont dans le même cas de figure. L'explication de la hausse des coûts du logement par les coûts de construction ne tient donc pas.

Un logement se compose d'un bâti et d'un terrain. Si le coût de la construction varie peu, la variation du prix du logement ne peut provenir que de sa composante foncière.

Est-ce la rareté du terrain qui pousse les prix à la hausse ? En valeur absolue, ce ne devrait pas. En France, 7,85 % du territoire est « non naturel non agricole », entre les routes, les parkings, les constructions<sup>49</sup>... Cela laisse de la marge. En Grande Bretagne, 8% du territoire est « urbain ». Et que dire des USA où la densité de population est plus de 3 fois moins élevée que la nôtre... Dans ces trois pays, le terrain « naturellement disponible » est abondant.

Se pourrait-il que la tendance des populations à se concentrer dans les villes, où la pression foncière est la plus élevée, pousse les prix à la hausse sur une portion faible du territoire en surface, mais importante en nombre de transactions, poussant les prix moyens à la hausse ? Dans ce cas, on observerait vraisemblablement une baisse des prix du foncier dans les zones rurales éloignées des premières couronnes urbaines. Or, ce n'est pas le cas. A la périphérie lointaine (plus de 15 km) de nombreuses agglomérations, comme Toulouse, Nantes, Rennes, Montpellier, etc... le prix du terrain viabilisé a été multiplié par des facteurs parfois supérieurs à 5. En 1995, une grande

<sup>49</sup> Source DATAR - chiffres 2000. Par « non naturel, non agricole », il faut entendre, à peu de choses près, les portions du territoire qui ne pourraient être rendues à la nature par simple abandon, sans un nettoyage préalable.

partie des lotissements en communes rurales étaient entrepris directement par les communes elles mêmes, pour attirer les quelques familles nécessaires au maintien de classes scolaires dans les bourgs. Aujourd'hui, les lotisseurs privés réalisent la plupart des opérations et des lots vendus 5 à 8 fois plus chers au m<sup>2</sup> qu'en 1995 s'arrachent en quelques jours. Le phénomène ne se limite pas à l'immédiate périphérie urbaine des grandes agglomérations: la hausse des prix se constate jusqu'à 30 ou 40 km des grands centres urbains, où les familles chassées des villes par le coût du foncier viennent chercher un espace qu'elles peuvent encore s'offrir, en acceptant des distances domicile travail que les plus anciens n'auraient en aucun cas accepté de prendre en considération.

Plus surprenant, alors que Paris perd des habitants au profit de grandes villes de province comme Rennes et Nantes, les prix des logements y continuent leur hausse à un rythme 2 à 4 fois supérieur à l'inflation depuis le nouveau millénaire. Plus de familles recomposées, de divorces, contribuent à alimenter une demande forte.

Ajoutons qu'il n'y a pas de fatalité des prix élevés en milieu urbain dense. Deux chercheurs de Harvard et Wharton, Edward Glaeser et Joseph Gyourko, notent que la presque île de Manhattan, considérée aujourd'hui comme l'un des trois centres urbains les plus chers du monde, était jusque dans les années 1970 assez abordable alors que l'accroissement de population de 1950 à 1980 y était plus soutenu qu'après<sup>50</sup>.

### **Bulle immobilière: de sérieuses disparités régionales**

L'institut indépendant américain Demographia<sup>51</sup> tient à jour une base de données remarquable sur plus de 600 zones urbaines dans le monde, tant dans le domaine foncier que dans celui des transports. L'institut publie une enquête annuelle sur l'accessibilité financière du logement dans les principales agglomérations des USA, d'Australie et de Nouvelle Zélande. L'édition 2006 a ajouté la Grande Bretagne et l'Irlande dans le panel observé. Au total, ce sont 100 agglomérations qui ont été classées.

Pour chaque agglomération, les auteurs (Cox et Pavletich) ont établi le prix médian des transactions (en septembre 2005), et l'ont divisé par le revenu médian des ménages de ladite agglomération pour l'année considérée, obtenant pour chaque agglomération un indice d'accessibilité financière du logement (« median multiple »).

Puis ils ont regroupé les agglomérations en quatre catégories:

- Indice inférieur à 3,0 (minimum 2006: 2,2) : agglomération abordable.
- Indice compris entre 3,1 et 4,0 : agglomération légèrement inabordable
- Indice compris entre 4,1 et 5,0 : agglomération sérieusement inabordable
- Indice supérieur à 5,1 (maximum... 11,2 !) : agglomération souffrant d'un grave problème d'accessibilité.

<sup>50</sup> Glaeser et Gyourko, « Why is Manhattan so expensive », Manhattan Institute, Civic Report n°39, novembre 2003.

<sup>51</sup> www.demographia.com – L'institut a été fondé dans l'Illinois par Wendell Cox, Consultant international en politiques urbaines et enseignant, entre autres, au conservatoire national des arts et métiers.

*Rappel: le coefficient d'accessibilité moyen en France (non étudiée par Demographia) est passé de 2,9 (accessibilité correcte) à 4,5 (problème sérieux d'accessibilité) entre 1995 et fin 2005.*

Les marchés étudiés se répartissent ainsi :

	<i>abordables</i>	<i>Léger problème d'accessibilité</i>	<i>Sérieux problème d'accessibilité</i>	<i>Grave problème d'accessibilité</i>
<i>Indice moyen</i>	<i>&lt; 3,0</i>	<i>3,1 – 4,0</i>	<i>4,1 – 5,0</i>	<i>&gt;5,1</i>
Australie	0	0	2	6
Canada	3	4	1	1
Irlande	0	0	0	1
Nouvelle Zélande	0	0	0	3
Royaume Uni	0	1	0	11
USA	21	18	8	20
<b><i>total</i></b>	<b><i>24</i></b>	<b><i>23</i></b>	<b><i>11</i></b>	<b><i>42</i></b>

*Nombre de marchés par classe d'accessibilité financière*

Les auteurs constatent qu'il n'y a pas de corrélation entre croissance économique et caractère abordable ou non des marchés. Parmi les marchés les plus abordables, on trouve Houston, Atlanta et Dallas-Fort-Worth, trois des cinq agglomérations qui connaissent la plus forte croissance aux USA, ces ensembles urbains ayant chacun gagné entre 1 Million et 1,3 Millions d'habitants depuis 1990. Des cités comme Edmonton et Calgary, dynamiques, sont également abordables. En revanche, on trouve dans cette catégorie des cités comme Baltimore ou Cleveland, ou, dans une moindre mesure, Winnipeg, qui connaissent une croissance moindre et qui ne sont pas toujours des modèles de cités gaies et radieuses...

Mais s'il existe, comme on peut le supposer intuitivement, des cités chères et en forte croissance comme Las Vegas et Phoenix, on trouve aussi des cités très chères nettement moins fringantes comme San Diego ou Los Angeles, et d'une façon générale la Californie, qui perd des habitants depuis 2000.

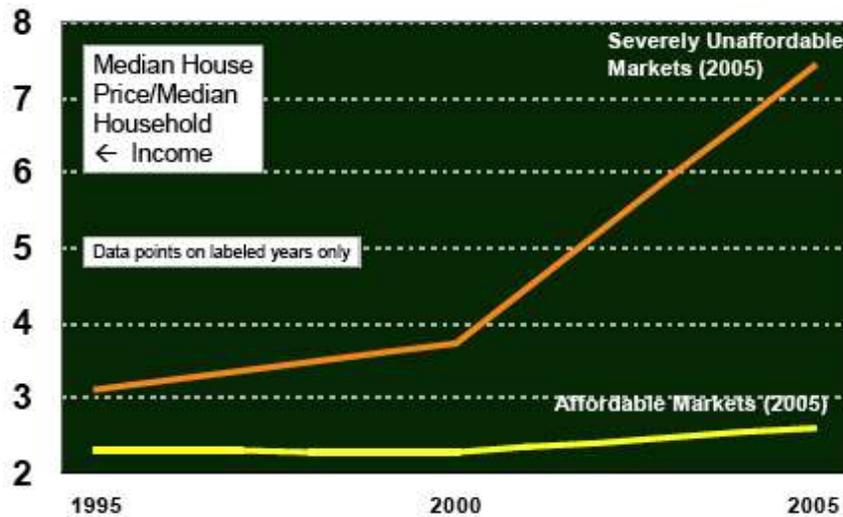
De même, la densité urbaine n'est pas un facteur déterminant des coûts. San Diego est une ville très étendue et très chère (indice d'accessibilité: 11.0), alors qu'Atlanta et Houston présentent des densités bien plus élevées et des prix faibles.

L'étude de l'évolution des ratios d'accessibilité entre 1995 et 2005 aux USA laisse apparaître une autre surprenante conclusion: la plupart des villes aujourd'hui chères étaient alors abordables.

Selon le ratio d'accessibilité de 1995, 56 des 66 agglomérations étudiées étaient « abordables » (contre 21 aujourd'hui), une seule « sérieusement inabordable » et aucune « sévèrement inabordable », (contre 28 dans ces deux catégories en 2005).

Alors que les villes bon marché ont connu les mêmes tensions macro économiques que

le reste du monde (taux d'intérêts bas, report des sommes désinvesties de la « nouvelle » économie, ...), leurs ratios moyens ont peu bougé, alors qu'ils ont explosé dans les marchés peu abordables.



*Demographia – la bulle immobilière est sélective*

Si tant est qu'il y ait bel et bien une « bulle immobilière », celle-ci n'est pas répartie sur tout le territoire américain de façon identique. Même dans des villes en très forte croissance, avec des taux d'intérêts faibles, il est possible de maintenir des ratios d'accessibilité financière abordables.

### Et le coupable est...

Puisque la bulle, là bas comme ici, naît de l'augmentation du facteur foncier, mais que cette augmentation n'est pas uniforme, il faut convenir que des facteurs locaux empêchent l'offre de terrain de s'adapter à la demande. Or, contrairement à la France ou à la Grande Bretagne où le droit des sols est fondé sur des règles nationales juste adaptées au plan local, il apparaît qu'aux USA, le droit d'usage du terrain est régi par des règles locales, des plus libres aux plus contraignantes, parfois jusqu'à la caricature. Certains règlements de « zoning » font passer notre code de l'urbanisme et nos PLU (héritiers des POS) pour d'aimables lectures de vacances. Se pourrait-il que les villes chères soient aussi celles où le droit d'usage du sol pour la construction soit le plus restreint ? Serait-ce, une fois de plus, une intervention excessive des pouvoirs publics sur la propriété privée qui serait à la source du principal problème des ménages les plus modestes, le logement hors de prix ?

Bingo !

Le graphique ci-dessous classe les cités américaines en fonction croissante de leur ratio d'accessibilité et indique celles qui se sont dotées d'un règlement d'urbanisme sévère, généralement promulgué là bas sous le nom de « smart growth policy » (nous reviendrons sur ce concept ultérieurement), en rouge.

*Source demographia - relation entre ratio d'accessibilité (en ordonnée) et restrictions réglementaires à l'usage des sols par agglomération (couleur).*



Ces deux chercheurs ont analysé l'impact des réglementations sur les prix immobiliers des plus grandes agglomérations américaines. Pour ce faire, ils ont comparé des transactions immobilières réelles de maisons similaires sur des lots de taille différentes et en ont déduit le prix moyen qu'un acheteur était prêt à payer pour une unité de surface d'agrément supplémentaire. Cette valeur théorique est appelée prix « hédonique » du terrain, elle correspond à la valeur que les propriétaires accordent au « plaisir », à « l'envie » de posséder un certain emplacement. Cette valeur est d'autant plus forte que celui est situé dans un environnement attractif: paysage, proximité de services, climat, vigueur du marché de l'emploi sont les principaux facteurs qui font varier ce prix.

Si la valeur des biens immobiliers obéissait à une logique purement liée à l'attractivité du lieu, le prix d'une maison serait égal au prix hédonique du terrain multiplié par sa surface, auquel on ajouterait le coût de construction de la maison augmenté d'une marge du constructeur, moins un éventuel coefficient de vétusté. Deux constructions identiques ayant à peu près les mêmes coûts de construction d'un bout à l'autre des USA, la différence de valeur entre deux maisons ne résulterait que de la valeur relative que chaque individu attribue à un emplacement.

Or, les prix réels des biens immobiliers n'ont le plus souvent rien à voir avec leur prix théorique calculé selon la méthode « hédonique » ci dessus.

Glaeser et Gyourko constatent que hormis dans quelques rares agglomérations, le prix hédonique est inférieur, voire très inférieur au prix réel, trahissant l'existence d'un « ticket d'entrée » non explicable par la taille des terrains. La différence entre ces deux prix varie généralement de quelques milliers de dollars à... quelques centaines de milliers, pour des biens identiques (Exemples 2002: Kansas city: 3.000\$, Houston, 30.000\$ - Los Angeles 303.000\$ - San Francisco 600.000\$ ! ). La maison moyenne américaine, d'une surface de 200 m<sup>2</sup> (2005), sur un lot d'un quart d'acre (#1000m<sup>2</sup>) s'échange ainsi à 155.000 dollars à Houston, 305.000 dollars à Portland (Oregon), 600.000 dollars à Boulder (Colorado) et plus d'1 million de dollars à San José (Californie), alors que le dynamisme démographique de ces différentes cités, indicateur de leur attractivité, varie inversement aux prix qui y sont observés.

Glaeser et Gyourko ne s'arrêtent pas là. Leur étude confirme qu'il n'y a pas de relation entre la densité de peuplement et l'accessibilité financière des marchés immobiliers.

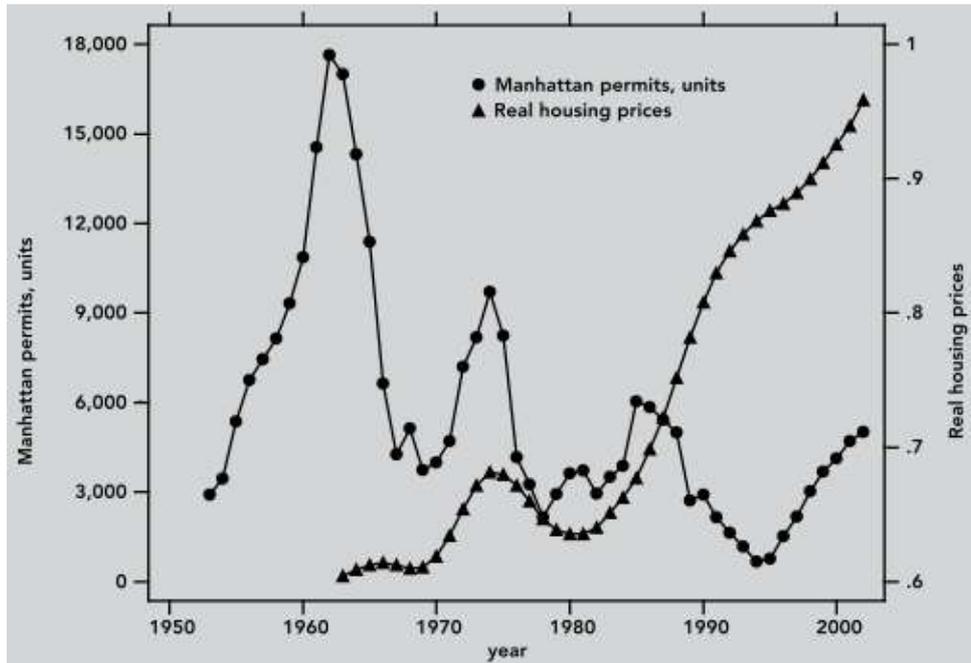
En corrélant leurs résultats avec un indicateur de l'université de Wharton basé sur le temps moyen nécessaire pour obtenir l'autorisation de bâtir des lotissements de 50 lots et plus, ils constatent que la différence entre le prix hédonique et le prix réel des transactions est très fortement corrélée à la sévérité des réglementations locales. L'écart entre le prix hédonique et le prix réel des transactions constitue bel et bien une taxe réglementaire (« zoning tax »), qui opère comme un transfert de valeur vers les propriétaires existants au détriment des nouveaux entrants sur le marché.

Dans un centre dense comme Manhattan, Glaeser et Gyourko constatent que la différence entre le prix hédonique et le prix réel des appartements est de l'ordre de 2200\$ par m<sup>2</sup> en 2003<sup>54</sup>, et que cette différence est corrélée négativement avec la

---

<sup>54</sup> « Why is mahattan so expensive », op.cit – Les prix ont encore augmenté depuis 2003...

facilité d'obtenir l'autorisation d'accroître la hauteur des bâtiments existants.



*Evolution comparée de la délivrance des permis de construire et des prix à Manhattan.*

Glaeser et Gyourko admettent que leur étude ne prend pas en compte d'éventuels effets positifs des règles de zonage, et que leurs travaux ne sauraient constituer par eux-mêmes une condamnation de cette pratique réglementaire de limitation du droit d'usage des sols. Mais ils estiment que si les USA veulent combattre les conséquences de la hausse des ratios d'accessibilité des logements, les autorités, de quelque niveau qu'elles soient, doivent en priorité s'attaquer aux excès de rigidité résultant des politiques de « zoning ».

### **Impact économique de la « pénalité réglementaire » aux USA**

En s'appuyant à la fois sur les données de Wendell Cox, sur celles de Glaeser et Gyourko, et sur les évolutions des prix immobiliers depuis la fin des années 50, Randall O'toole, économiste exerçant pour le compte d'un think tank de l'Oregon, a calculé l'impact financier de la pénalité réglementaire en 2005 aux USA<sup>55</sup>.

En s'attachant à l'histoire des prix immobiliers dans les cités peu réglementées, il déduit que le prix « normal » de la maison « médiane » est égal à 2.24 fois le revenu médian de l'agglomération concernée. De façon très conservatrice, il estime que les variations liées aux cycles économiques et aux éventuels goulots d'étranglement de main d'oeuvre dans le bâtiment justifient des variations de 20% autour de cette valeur (à comparer aux 10% observés par Jacques Friggit en France), et considère donc que la pénalité réglementaire explique principalement tout index supérieur à  $2.24 \times 1.20$ , soit 2.69.

En appliquant cette règle, il calcule, état par état, le montant de la pénalité

<sup>55</sup> Le rapport de Randall O'Toole, « The planning penalty, how smart growth policies makes housing unaffordable », est téléchargeable sur le site de l'institut Thoreau, ti.org.

réglementaire payée par les acheteurs immobiliers en 2005 aux USA.

Cette pénalité est évaluée à 275 milliards de dollars, et la surévaluation totale immobilière aux USA est estimée à 5.5 milliers de milliards de dollars, soit 30.5% de la valeur totale du parc de logements américains. Sur les 275 milliards liés aux transactions, 12 états sur 50 comptent pour 90% de la pénalité totale, principalement la côte pacifique et les états du nord de la côte atlantique. Dans 20 états, correspondant essentiellement au midwest, cette pénalité est quasi nulle. Les états les plus pénalisés sont ceux qui ont le plus incité leurs cités à mettre en oeuvre des « smart growth policies », politiques de croissance régulée destinées à lutter contre « l'étalement urbain ».

Parmi les résultats de la recherche de O'toole, on peut noter un certain niveau de corrélation entre le montant de la pénalité et l'ancienneté des politiques de « croissance maîtrisée ». Les décisions politiques aboutissant à une pénurie de logement voient leurs effets s'amplifier progressivement de manière cumulative, année après année, ce qui implique que les politiciens qui les votent initialement sont rarement ceux qui doivent en subir les conséquences au plan électoral...

### **Pourquoi l'immobilier anglais est-il cher et les logements si petits ?**

Les USA ont d'autres moeurs que les nôtres. Mais les constatations faites dans ce pays sont-elles transposables en Europe ? Plus près de nous, les douze marchés de Grande Bretagne analysés par l'institut Demographia se révèlent tous, à une unité près, sévèrement inabordables, alors qu'aucun facteur spatial naturel ne justifie une telle envolée des prix. Bien que la densité de population britannique soit légèrement supérieure à la nôtre, la terre n'est pas un bien rare outre Manche, où seuls 8% du territoire sont considérés comme urbains.

Le ratio d'accessibilité globalement mauvais de l'immobilier anglais (de 5,3 pour Liverpool à 6,9 pour Londres), se double d'une taille moyenne des logements tout à fait médiocre (moins de la moitié !) comparée aux constructions récentes américaines, australiennes ou néo-zélandaises. Si l'on corrigeait les taux d'accessibilité de l'effet taille des logements, le prix de l'immobilier anglais pourrait être considéré comme plus de 6 fois plus élevé que celui de la moyenne des 24 marchés « abordables » des USA et du Canada.

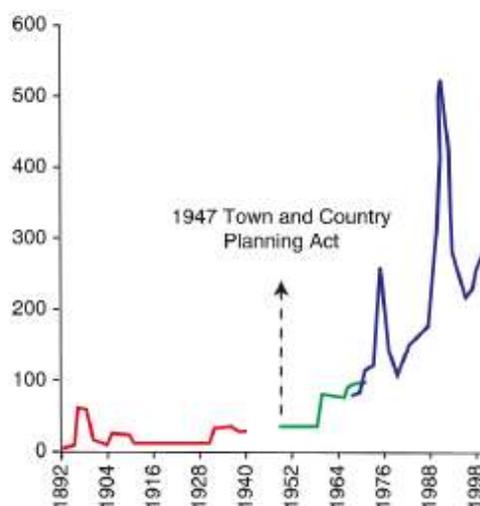
Se pourrait-il alors que les mêmes causes entraînent les mêmes effets, et que l'excès de la réglementation du sol en terre britannique soit à la source de ces coûts fonciers inimaginables qui font régulièrement les gros titres de la presse ?

Alan Evans et Oliver Hartwich, pour l'institut indépendant Policy Exchange de Grande Bretagne, arrivent à cette conclusion. La régulation du sol, en Grande-Bretagne, est un des très rares domaines à avoir échappé à une déréglementation massive sous l'ère Thatcher-Major. Les sols anglais sont toujours gérés selon une loi de 1947, renforcée en 1965, le « Town and Country Planning Act », loi d'inspiration ouvertement planificatrice. Cette loi a instauré des « ceintures vertes » autour des grandes villes, soi-disant pour lutter contre l'étalement urbain, et chaque collectivité se voit accorder des quotas de nouveaux développements interdisant de mener à bien plus d'un certain

nombre de programmes, sur une certaine surface de sol.

De surcroît, les planificateurs peuvent imposer un certain pourcentage de logements collectifs ou une certaine densité de développement aux programmes nouveaux, ce principe étant censé permettre le regroupement de la plus grande partie de la population en centre ville et donc limiter le besoin d'usage de la voiture. Cette réglementation est sans aucun doute comparable aux plans de développement les plus draconiens aux USA, qui imposent également des ceintures vertes et des quotas de nouveaux logements, ou « Housing caps ».

Hartwich et Evans ont reconstitué l'évolution des prix immobiliers en Grande Bretagne depuis 1892, en monnaie constante<sup>56</sup>.



#### *Variations corrigées de l'inflation – Base 100 en 1969*

La courbe ci dessus ne prend pas en compte l'actuelle bulle qui s'est amplifiée depuis 1998. Là encore, il existe une présomption forte que le Town and Country Planning Act, et surtout son renforcement de 1965, soit à l'origine de la formation des bulles immobilières (1972, 1990, et actuellement) qui ont affecté le marché anglais.

Confirmant leurs présomptions, Evans et Hartwich ont découvert que l'élasticité de l'offre par rapport aux cours de l'immobilier était proche de zéro, ce qui serait inimaginable sur un marché libre. La raison en est simple: la procédure pour obtenir un permis d'aménager une certaine surface de terre est très longue, et lorsqu'une augmentation de la demande se produit, il n'y a pas assez de programmes autorisés pour absorber ce surcroît de demande. Les nouveaux programmes arrivent donc sur le marché avec un certain retard, et les développeurs (publics ou privés) anticipent sur un possible retournement de la demande, inévitable à partir d'un certain niveau de prix. Ainsi, ils ne demandent pas massivement de nouvelles autorisations malgré la demande croissante car ils savent que les logements arriveront sur le marché à contre-temps.

L'immobilier britannique a en outre la désagréable particularité d'être le plus exigü

<sup>56</sup> « Unaffordable housing, fables and myths », juin 2005, ed. Policy Exchange.

d'Europe occidentale, dans l'ancien comme dans le neuf. Il est celui où l'âge moyen du parc des logements est le plus élevé, où les prix de l'ancien sont les plus proches du neuf, et le marché où le taux de logement vacants est le plus faible, à 3%, contre 6% en France.

En outre, Evans et Hartwich démontrent que les ceintures vertes, loin de lutter contre l'étalement urbain, l'ont amplifié, les ménages étant obligés de s'éloigner à plusieurs dizaines de kilomètres de leur lieu de travail pour s'offrir un toit. Le nombre de « commuters<sup>57</sup> » ne diminue pas, et la distance qu'ils parcourent augmente constamment, accentuant le recours à l'automobile, car les transports de banlieue ne peuvent prendre en charge tous les mouvements au delà d'une certaine distance du centre ville.

## **Il y a zonage et zonage**

A ce stade, il convient de dresser un premier bilan des lois limitant le droit de développer la terre dans les pays anglo-saxons. Des cités qui n'ont pas de zonage (comme Houston) ou dans lesquelles les ordonnances de zonage n'ont pas pour objet de limiter le droit de construire sur la ressource foncière, mais plutôt de maintenir en permanence un excès de ressource foncière disponible aux développeurs, en définissant des règles architecturales et environnementales minimales (Dallas, Austin, Atlanta...), arrivent à maintenir des prix immobiliers bas même en période économiquement faste.

Au contraire, celles dont le zonage est conçu dans une optique malthusienne prétendant limiter les nouvelles urbanisations, en croyant forcer une densification des centres urbains, et où transformer une terre naturelle en terrain à construire est difficile, connaissent la formation de bulles immobilières parfois très spectaculaires lorsque les conditions macro économiques sont favorables à une demande forte. Le coût d'un bien immobilier peut alors être grevé d'une pénalité réglementaire égale à plusieurs fois son prix « normal ». C'est le cas de la plupart des grandes agglomérations de Californie ou de la côte Atlantique. Ainsi, la cité de San Francisco (ratio d'accessibilité: 9,3) ne construit que 500 logements neufs chaque année alors que la vacance de logement y est inférieure à 2% !

Ce ne sont donc pas toutes les politiques de zonage qu'il convient de rejeter, mais les zonages que l'on pourra qualifier de limitatifs du droit de propriété, ou « malthusiens ». Ces constats s'appliquent-ils à la situation française ?

---

<sup>57</sup> Personnes habitant en banlieue et travaillant en ville centre, effectuant un aller retour quotidien, parfois appelé « déplacement pendulaire » dans les revues spécialisées..

## **E - L'urbanisme à la française: Comment organiser la pénurie**

Se pourrait-il que la réglementation française de l'usage du sol, à l'instar de ce qui se passe dans le monde anglo-saxon, soit à l'origine d'un manque d'élasticité de l'offre, et par constitue la principale source de la hausse dramatique des prix que nous vivons depuis 10 ans ?

### **La France: zone très réglementée**

Les communes françaises sont en général dotées d'un document de zonage appelé aujourd'hui PLU (plan local d'urbanisme), anciennement POS (plan d'occupation des sols), qui définissent des zones constructibles, inconstructibles, des réserves foncières non constructibles aujourd'hui mais ouvrables à la construction dans un avenir plus ou moins lointain, et qui définissent, sur les zones constructibles, les règles architecturales et parfois les densités de construction admissibles. Les PLU peuvent déterminer des « coefficients d'occupation des sols », mais ne peuvent fixer des limites au rythme périodique de construction admissibles.

Les PLU sont votés par les conseils municipaux, mais élaborés par des bureaux d'études spécialisés. Autrefois, le ministère de l'équipement était souvent à la source des POS des communes. L'état central s'est rapidement désengagé de cette mission après la promulgation des lois de décentralisation de 1982, l'administration française cessant progressivement d'être opératrice mais restant associée à l'élaboration des POS puis des PLU, ses différents services s'assurant que les différentes réglementations opposables soient prises en compte dans le PLU.

### **Jacques Prévert aurait apprécié...**

Et effectivement, il ne manque pas de règles à faire respecter ! Adéquation du développement projeté et des capacités d'assainissement, respect des terrains agricoles, des terrains en AOC, des zones naturelles sensibles, des zones « natura 2000 » définies par l'union Européenne comme zones prioritaires de préservation de la biodiversité, loi Barnier sur le bruit des axes routiers, loi Malraux sur la préservation des secteurs sauvegardés, règles esthétiques imposées par les architectes des bâtiments de France près des monuments historiques, qu'il s'agisse de Notre-Dame-de-Paris ou d'une halle aux grains fin XIXème d'un intérêt patrimonial beaucoup plus discutable... sans oublier, pour les communes de bord de mer ou de lac, la loi Littoral, ni omettre les plans de prévention des risques majeurs naturels ou technologiques, les programmes locaux de l'habitat définis par les collectivités, l'état et les organismes HLM, les Plans de Déplacements Urbains (PDU), les schémas de développement commercial, les directives territoriales d'aménagement... Et enfin, dernière nouveauté: les « Schémas de Cohérence Territoriale » (SCOT).

Même le PLU d'une petite commune doit intégrer un nombre important de ces exigences réglementaires dont la plus grande partie a été créée dans les années 90. Le PLU doit être précédé par un « PADD », projet d'aménagement et de développement durable, prenant en compte ces éléments, et aboutissant ensuite aux cartes de zonage

auxquels nous sommes censés être habitués. C'est au niveau du PADD que sont validées les prévisions concernant l'évolution démographique prévisible de la commune et qu'en sont déduites les surfaces nouvelles à ouvrir à la construction, tant pour le logement que pour d'autres équipements.

Un PLU quadrille intégralement le territoire de la commune de zones dont chacune a une destination, et a priori une seule. D'où la profusion des zones UA, UB, NA, NC, ND, et autres acronymes incompréhensibles du commun des mortels.

### **Le PLU, document très rigide**

Aujourd'hui, élaborer le PLU d'une petite commune requiert 2 ans minimum si tout va bien, si aucune association n'attaque le PLU pour dispositions abusives, si le conseil municipal reste uni, si la préfecture ne bloque pas le dossier pour manquement à une des règles ci dessus... Mais même dans des petites communes, il n'est pas rare qu'une procédure de mise en oeuvre d'un PLU prenne plus de cinq années. Une révision du PLU, qui équivaut à une nouvelle élaboration, requiert autant de temps. Une « révision simplifiée », c'est à dire ne portant que sur une seule modification de zone, requiert six mois minimum, et une modification (transformer une réserve foncière en zone constructible par exemple) aussi. Ces délais peuvent facilement doubler, voire tripler si les discussions s'avèrent laborieuses. De nombreuses publications spécialisées notent une recrudescence des recours contre les PLU devant les tribunaux administratifs.

Une fois approuvé par tous les « organismes associés » et voté par le conseil, le PLU est opposable aux tiers, et est appliqué avec une rigueur généralement sans faille par les communes de plus de 10.000 habitants, les communes plus petites pouvant déléguer l'instruction au ministère de l'équipement, le maire gardant le pouvoir de modifier une proposition de l'administration.

Les PLU ne sont donc en général élaborés ou révisés qu'une seule fois au maximum par mandat municipal, tant la procédure est administrativement harassante et politiquement complexe. Toutefois, cette rigidité réglementaire est elle compensée par une volonté de maintenir une ressource foncière élevée ? Ou bien le zonage à la française est il de nature « malthusienne » ? C'est hélas la seconde réponse qui est la bonne.

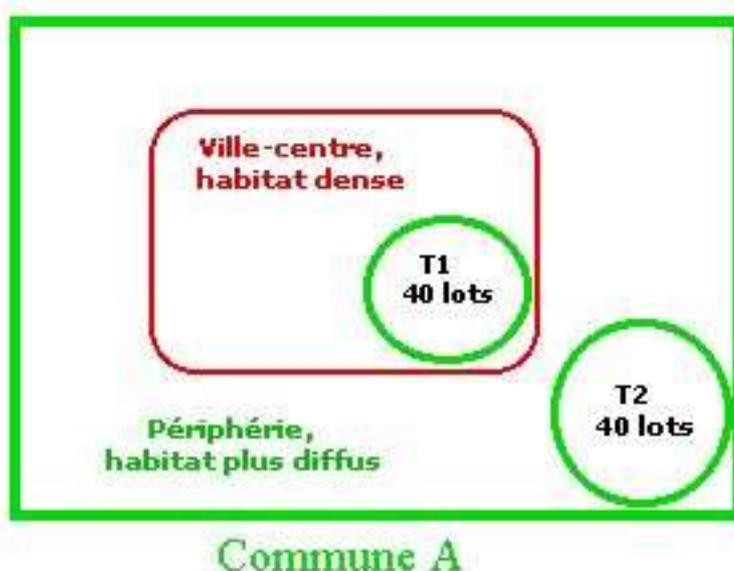
### **La ressource foncière étranglée**

Le code de l'urbanisme impose, dans les communes de périphérie urbaine et les communes rurales, de maintenir non constructibles la plus grande part des terres « agricoles », et des zones naturelles sensibles. Un maire soucieux d'abaisser le prix du foncier constructible qui voudrait « libéraliser » une part importante de ses terres ne le pourrait pas: son PADD ou son PLU seraient sûrement bloqué par une administration ou attaqués par une association quelconque soucieuse de préserver tel ou tel intérêt. La loi SRU, entre autres préoccupations, a introduit des articles visant à limiter plus encore qu' auparavant l'étalement urbain, c'est à dire l'agrandissement des villes par leur proche périphérie.

Il en résulte que non seulement le temps nécessaire entre deux phases de libération de

foncier pour la construction tend à s'allonger démesurément, mais que les quantités de terrain libérées sont souvent insuffisantes. Si l'évolution de la demande a été sous estimée lors de l'étude du PLU, aucune procédure d'urgence ne permet de réinjecter rapidement d'importantes quantités de foncier constructible sur le marché. L'occurrence de pénuries foncières paraît donc inévitable.

Pour comprendre comment les problèmes de disponibilité du foncier en proche périphérie des grandes agglomérations affecte les prix immobiliers à la fois dans les grands centres urbains et dans les campagnes, étudions deux cas de figure théoriques à partir des schémas suivants:



La commune A possède un terrain constructible central (T1) pour une quarantaine de lots, et, en périphérie, dans un hameau moins bien équipé en commerces et en écoles, mais desservi par les réseaux adéquats, a ouvert 40 autres lots à la construction (T2).



La commune B possède le même terrain T1 constructible en centre ville mais a verrouillé toute possibilité de construire à sa périphérie.

Imaginons que la demande soit de 40 lots: dans la première commune (A), on suppose qu'une part des demandes se porte sur le centre ville, mieux desservi en équipements et écoles. Toutefois, du fait de cet avantage réel, les prix du terrain T1 sont plus élevés que ceux du terrain T2, ce qui pousse ceux qui veulent des terrains plus grands ou qui n'ont pas les moyens d'acheter au prix du terrain T1 à acheter en T2. Dans les deux cas, le prix du terrain reste raisonnable et la différence entre les deux parcelles repose uniquement sur les qualités différentes de leur emplacement.

Dans la commune B, le terrain T1 est le seul disponible pour y être bâti. Certes, le nombre de lots est égal à la demande, il n'y a pas de pénurie mais tous les lots ne se valant pas (taille, forme, distance de l'école et du centre commercial), une tension forte apparaît sur les prix des meilleurs lots. Rien de trop grave à ce stade.

Mais imaginons maintenant que la demande passe à 60 lots. La commune A absorbe sans problème le surcroît de demande, les prix restent raisonnables, même sur le terrain T1, car la concurrence du terrain T2 meilleur marché reste présente: si les propriétaires des terrains T1 se montrent trop gourmands, il arrive un moment où les acheteurs estiment que les avantages intrinsèques du terrain T1 sur T2 ne justifient pas l'écart de prix entre les deux, et les prix s'équilibrent. Si par la suite la demande atteint 90 lots, dépassant la capacité des terrains T1+T2, la commune A gardera des prix bas si elle peut libérer à la construction un terrain T3, et ainsi de suite... En revanche, si elle ne le peut pas, elle finira par rencontrer les mêmes problèmes que la commune B.

La commune B n'a pas prévu d'autoriser des constructions en périphérie. Seul le terrain T1 est disponible. Si la demande atteint 60 lots, le prix du m<sup>2</sup> de terrain atteint des sommets. En effet, rappelons que le logement est un produit « indispensable » et que les familles sont prêtes, de ce fait, à consentir des taux d'effort importants pour y accéder. Pour rentabiliser les lots, les bâtisseurs peuvent soit choisir de réduire leur taille pour maintenir un prix absolu accessible aux acheteurs, ou ils peuvent simplement augmenter les prix si une partie de la demande reste solvable. En conséquence, les ménages qui ne peuvent pas payer le prix demandé pour les terrains T1 vont chercher à habiter une commune plus lointaine où subsistent des terrains abordables, allongeant ainsi leurs trajets quotidiens domicile-travail, domicile école, et créant de fait un « hyper-étalement » urbain là où la règle d'urbanisme était censée lutter contre cet étalement...

Cet exemple montre que le développement des communes par la périphérie, qui a été pendant des siècles le mode de développement naturel des cités, est indispensable pour permettre de maintenir des prix d'équilibre raisonnables dans les centres ville. **En matière foncière comme dans tout autre domaine, c'est la concurrence qui fait baisser les prix.**

En restreignant la capacité des quartiers et communes périphériques à jouer le rôle d'offre alternative concurrentielle à celle des centres urbains, les PLU actuels poussent de nombreuses familles à rechercher des terrains plus lointains. Par conséquent, non

seulement les prix des terrains et logements des centres urbains augmentent, mais aussi ceux des communes de proche périphérie et des communes rurales lointaines.

### **Peut on dire que les PLU n'ont pas libéré assez de foncier constructible en France ?**

Si un particulier obtient généralement son permis de construire dans le délai légal de deux mois, le temps qu'il a fallu au développeur, qu'il soit privé ou public, pour obtenir le droit de viabiliser le terrain, est sans commune mesure. Selon des développeurs de terrain professionnels, il faut compter deux années de pourparlers minimum pour obtenir le droit de commencer les travaux de viabilisation, trois à quatre années pour que les premières maisons sortent de terre. Si l'opération est plus complexe, comme une ZAC comprenant des commerces, des logements collectifs libres et sociaux, et des logements individuels privés, alors des délais de 5 à 10 ans entre les premières déclarations d'intention et les premiers coups de pelle ne sont pas rares !

Revenons à la formation du PLU: préalablement au PLU, un document appelé PADD va en fixer les grandes orientations.

Les PADD établissent des projections démographiques qui serviront de base au calcul des surfaces nouvellement placées en zone U (constructible). Bien que les PADD soient de création récente, la plupart des plans de zonage conçus antérieurement utilisaient de telles projections pour déterminer les surfaces nouvellement constructibles. Par conséquent, que les projections soient fausses, et, du fait qu'un PLU n'est révisé au mieux qu'au bout de 5 à 6 ans, l'on risque fortement de se retrouver avec une pénurie de terrain constructible deux à trois ans après la sortie du PLU.

C'est exactement ce que tous les professionnels ont constaté à la périphérie des agglomérations en fort développement ces quinze dernières années, notamment celles qui ont bénéficié pleinement de « l'effet TGV ». Tous les POS révisés entre 1994 et 1997 l'ont été au moment où la demande était atone. Lorsque les taux d'intérêt ont entamé leur baisse, ces communes ont dû faire face à un afflux de demandes imprévues. Le temps qu'elles prennent la mesure du phénomène, et on était en 2000, à un an des échéances municipales: rares sont les communes qui ont entamé une révision de PLU à cette date.

Au demeurant, là où de nouveaux PLU ont tout de même pu voir le jour, l'on ne décèle aucune augmentation conséquente des surfaces nouvellement autorisées à la construction.

### **PLU et jeux d'acteurs**

Quand bien même une commune sait qu'elle est confrontée à une pénurie foncière, il lui est techniquement, financièrement et sociologiquement difficile de procéder à une ouverture maximale des terrains à la construction.

Techniquement, la commune devra, à un moment ou un autre, accroître la capacité de ses réseaux d'assainissement et de sa ou ses stations d'épuration. Or, en l'état actuel des technologies, ces équipements ont la caractéristique de ne pas pouvoir être construits

trop largement à l'avance, et, du fait du renforcement continu des normes environnementales, ils ne peuvent pas toujours être agrandis par ajouts successifs. Il n'est pas rare qu'une commune doive, pour se développer, construire un nouvel équipement.

Or, la structure des ressources actuelles des communes modestes en périphérie des grandes agglomérations est constituée de telle sorte qu'elles ne peuvent rarement envisager de tels investissements sans subventions, même en comptant sur les rentrées fiscales amenées par de nouveaux ménages: les conseils généraux, les agences de l'eau, et autres structures, doivent monter à un tour de table pour permettre à la station de voir le jour, ce qui prend du temps, et que les aléas de la vie politique rendent incertain. Qu'une collectivité de rang supérieur, à la faveur d'un changement politique, modifie son taux de prise en charge de ces équipements, et la commune risque de voir son projet stoppé et son développement entravé.

Mais surtout, les conseils municipaux sont composés essentiellement de propriétaires sur la commune. Ces personnes ont souvent intérêt – *du moins le croient elles* - à limiter l'offre de foncier constructible, d'une part pour préserver, voire augmenter la valeur de leur actif, d'autre part pour préserver un cadre de vie des dangers supposés liés à l'afflux de populations nouvelles. Aussi préfèrent-elles parfois que la construction puisse être favorisée, mais chez les autres: les attitudes NIMBYistes (acronyme anglais signifiant « Not in my back yard – pas derrière chez moi ») sont fréquentes au sein des conseils municipaux, et même lorsque le maire décide de s'y opposer, il a souvent affaire à forte partie.

En contrepartie, la combativité des propriétaires de terrains classés non constructibles est généralement moindre, notamment dans les communes rurales de la périphérie des grandes villes. En effet, si tous les terrains étaient constructibles, le mètre carré de surface ouverte à la construction coûterait bien moins cher qu'actuellement, et ne serait guère supérieur dans la plupart des cas au prix du terrain agricole augmenté des coûts de viabilisation et d'une marge faible. Par conséquent, par rapport à une situation d'ouverture totale, interdire la construction sur de grandes surfaces tout en créant un petit nombre de terrains constructibles diminuera peu la valeur des terrains « mal classés » mais augmentera beaucoup le patrimoine de quelques heureux propriétaires.

On constate même parfois que ceux dont la terre jouxte celle des heureux gagnants du marchandage lié à une révision du PLU soutiennent la décision, en se disant qu'ils seront les gagnants du « prochain tour » quelques années plus tard. En revanche, ceux qui sont situés plus loin voient moins d'intérêt à ce que leur terrain soit immédiatement constructible, puisque les coûts d'acheminement des réseaux supérieurs rend leurs éventuels projets de construction moins aisés à mettre en oeuvre: ils consacreront peu d'énergie à défendre leur droit à développer leur terrain.

Les marchandages qui précèdent les révisions de plan de zonage illustrent les théories du choix public: un décideur public a intérêt à prendre une décision qui garantit un bénéfice important à un petit nombre de propriétaires très actifs, contre un coût individuel faible supporté par de nombreux autres beaucoup plus passifs, le tout au nom de justifications économiques et environnementales<sup>58</sup> douteuses mais

---

<sup>58</sup> Lors du colloque « environnement et propriété » tenu à l'université d'Aix en Provence du 26 au 28

électoralement défendables.

Ces incitations déjà fortes à favoriser certains intérêts particuliers sont renforcés par un trait particulier de la législation française, qui constitue un cas flagrant de violation du droit de propriété: la non compensation des servitudes d'urbanisme, qui exonère la puissance publique des préjudices qu'elle fait subir aux propriétaires en cas de classement « peu rémunérateur » des terrains.

### **L'article L160-5, ou la violation du droit de propriété institutionnalisée**

L'article L.160-5 du code de l'urbanisme, traduction d'un décret pris en 1943 par le gouvernement de Vichy, prévoit expressément que les servitudes d'urbanisme, c'est à dire les limitations du droit d'usage de la terre, n'ouvrent pas droit à indemnisation envers les propriétaires sauf « atteinte à des droits acquis ou modification à l'état antérieur des lieux déterminant un dommage direct, matériel et certain ». La formule est ambiguë et les tribunaux l'interprètent souvent en faveur de la non indemnisation. De fait, les restrictions les plus fréquentes du droit à construire issues de la planification urbaine ne sont pratiquement jamais indemnisables.

Une mairie peut donc tout à fait classer un terrain en « zone boisée classée », ce qui lui ôte pratiquement toute valeur vénale, sans verser au propriétaire le moindre euro d'indemnité, bien que celui-ci subisse indubitablement un préjudice important du fait de cette décision. En conséquence, les conseils municipaux ne sont pas incités à limiter les velléités de restreindre les nouvelles constructions manifestées par les propriétaires déjà établis. La loi donne à ces derniers le privilège de pouvoir s'opposer à ce que d'autres disposent simplement d'un droit dont eux mêmes ont profité. Il s'agit à l'évidence d'une double violation, tant du droit de propriété que du principe de l'égalité républicaine dans la jouissance de ce droit.

Pourtant, la déclaration des droits de l'homme de 1789, dans son article 17, prévoit que « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Le législateur vichyste a trouvé commode de considérer que limiter le droit d'usage de la propriété foncière ne constituait pas une privation du droit de propriété, et les gouvernements postérieurs se sont accommodés de cette disposition sans rencontrer d'opposition réelle.

Dans un certain nombre d'états américains, la limitation des droits à construire sur une parcelle est considérée comme une expropriation partielle réglementaire, et est indemnisable. Il s'agit le plus souvent des états dans lesquels l'abondance foncière garantit des prix fonciers raisonnables. Dans plusieurs états qui n'appliquent pas ce principe, comme l'Oregon, une bataille juridique féroce a été engagée par des associations de propriétaires lésés devant les tribunaux pour forcer les autorités à ré-

---

juin 2006, divers professionnels de la justice -magistrats et avocats- et du service central de prévention de la corruption ont estimé que les « compensations occultes » pour conversion de terrain de « non constructible » à « constructible » étaient un phénomène « minoritaire » mais « non marginal » à l'échelon national. En l'absence de données chiffrées, il est difficile d'aller plus loin dans les conclusions .

instaurer une juste compensation des limitations réglementaires du droit d'usage de la terre. Rien de tel en France, où bien des propriétaires se sont habitués à ce que la puissance publique décide à leur place ce qu'ils peuvent faire de leur sol.

### **Conséquences de la rigidité des PLU sur le prix des terrains : la « pénalité réglementaire »**

Le prix du terrain agricole est variable selon la région et le type de culture, mais nous prendrons l'exemple des terrains agricoles non viticoles dans une région « moyenne » de la France. Dans ce cas, le prix varie entre 12 et 20 centimes d'euros par mètre carré.

Or, le coût du terrain viabilisé constructible se situe, dans cette même région, de 200 euros du mètre carré en proche périphérie du chef lieu de département, à 150 euros à une dizaine de kilomètres, et à 100 euros à 30-40 km. Naturellement, ces coûts, pour une région rurale attractive, mais sans excès, sont sans aucune mesure avec ceux que l'on peut constater dans des régions plus prisées des français. Ainsi, dans la périphérie lointaine de Montpellier, le prix de 300 euros se rencontre couramment à 20-30 km de la ville-phare, alors que le prix de la terre agricole n'y est guère différent de ce qu'il est ailleurs.

Si l'on admet un coût de viabilisation du terrain compris entre 10 et 20 euros du m<sup>2</sup>, en fonction de la taille et de la forme des parcelles à desservir, ainsi que du linéaire de réseaux à créer, on constate que :

Prix terrain constructible = (1)Prix Terrain Agricole + (2)coût de viabilisation + (3)marge du viabiliseur + (4)« prix de la rareté ».

Imaginons que le POS impose une taille minimale de parcelle pour construire, à 1000m<sup>2</sup>. Si le propriétaire d'un terrain de 1100m<sup>2</sup> veut acheter une parcelle de terrain de 200m<sup>2</sup> de terrain, située en zone constructible mais inconstructible seule de par sa taille, il ne la paiera pas beaucoup plus cher que le terrain agricole voisin : compter 1 à 2 euros par m<sup>2</sup> dans une commune rurale de périphérie moyenne de grande ville<sup>59</sup>. Par contre, s'il possède un terrain de 1800m<sup>2</sup>, l'achat d'une parcelle de 200m<sup>2</sup> lui permettra théoriquement (sauf autre contrainte réglementaire) de diviser sa parcelle en deux et de réaliser une seconde construction.

Dans ce cas, le prix des 200 m<sup>2</sup> de terrain supplémentaire résultera d'un calcul que les professionnels appellent le « compte à rebours » et qui permet d'estimer, à partir du prix espéré du bien en sortie, jusqu'où l'acheteur peut aller pour réaliser une bonne opération financière<sup>60</sup>. Dans notre calcul précédent, imaginons que le propriétaire puisse construire sur le nouveau terrain une maison de 150m<sup>2</sup> et espérer la vendre 300.000 euros (HT), pour un coût de construction de 150.000 euros (HT) viabilisation incluse (la nouvelle construction étant attenante à sa maison existante, les coûts d'acheminement des réseaux seront faibles).

<sup>59</sup> Il n'existe pas de base de données des transactions accessible au public permettant d'établir un prix fiable du mètre carré de terrain « marginal » à partir de maisons identiques vendues sur des lots d'aire différentes. Les prix évoqués ici l'ont été sur la base de prix constatés dans quelques agences immobilières sur la zone d'habitation de l'auteur de l'étude, et corroborés par des agents immobiliers.

<sup>60</sup> Revue études foncières, n°73, « le compte à rebours de l'immeuble au terrain », Joseph Comby.

Si l'on fait abstraction des taxes, la marge brute escomptable de l'opération est de 150.000€. Le vendeur du terrain et le constructeur doivent donc s'accorder sur le partage de cette marge brute. Admettons que la transaction soit conclue sur un accord de partage à parts égales. Le vendeur du terrain empochera 75.000 euros pour 200m<sup>2</sup> de terrain, soit 375€ du m<sup>2</sup>, ce qui est déjà fort conséquent.

Imaginons maintenant que du fait de la rareté des maisons à vendre, conjuguée à une demande plus forte, le prix de vente espéré par le constructeur se monte à 400.000 euros, soit 33% de plus. Les coûts de construction restant inchangés, la marge brute passe à 250.000 euros et selon la même règle de partage, l'acheteur peut pousser son offre jusqu'à 125.000 euros, 625€ du m<sup>2</sup>, soit 66% d'augmentation du terrain pour seulement 33% d'augmentation du prix de vente de la maison.

Supposons maintenant que notre propriétaire, au lieu de devoir acheter 200m<sup>2</sup> supplémentaires pour voir son droit à construire exister, doive en acheter 500. Dans nos deux cas de figure, le prix du terrain résultant d'un partage égal de la marge brute tombe à respectivement 150 et 250€ du mètre carré. Si un promoteur doit acheter la totalité du terrain pour construire, le prix unitaire passera à 75€/m<sup>2</sup> si le prix de la maison est de 300.000€, et de 125€/m<sup>2</sup> s'il est de 400.000€.

Mais imaginons maintenant que le terrain constructible soit en excès par rapport à la demande, du fait d'une gestion du sol libérale. Le calcul change alors du tout au tout.

En effet, dans ce cas, il n'y a pas de rareté foncière : notre propriétaire bâtisseur devra limiter son prix de vente car un acheteur pourra facilement trouver un autre terrain, le viabiliser, et y construire sa maison. Le prix de revient de l'opération, pour un terrain de 1000m<sup>2</sup>, sera d'environ 20.000 euros pour le terrain (15€/m<sup>2</sup> + marge vendeur + prix du terrain agricole) et 150.000 euros pour la maison, soit 170.000 € HT. Sauf si le terrain de notre exemple possède un avantage spécifique sur les terrains « lambda », comme une vue remarquable ou la proximité de services à forte valeur ajoutée, la maison qui y sera bâtie ne devra guère excéder 170.000 euros pour être vendable, soit 20.000 € de marge: le m<sup>2</sup> ne devra pas être payé plus de 50 euros si la parcelle nécessaire à obtenir la constructibilité mesure 200m<sup>2</sup>, 20 euros si elle en mesure 500, et ainsi de suite.

Les calculs qui précèdent permettent de déduire les lois suivantes :

1. Le prix du terrain croît plus rapidement que le prix de sortie du logement qui sera construit dessus.
2. Le prix d'un terrain constructible n'est pas une fonction linéaire de sa surface.
3. Le prix d'un terrain est d'autant plus élevé que la rareté des possibilités de constructions neuves éloigne le prix des maisons de leur prix de revient à la construction.

La différence entre le prix d'achat d'un terrain d'agrément (prix « hédonique », cf. chapitre I.D) et le prix d'achat du terrain pour accéder à la taille critique en vue d'une

construction est tout à fait considérable. Elle est bien liée uniquement au caractère constructible de l'un et pas de l'autre. La réglementation place sur les terrains constructibles une **pénalité réglementaire** (la *Zoning tax* citée par les études anglo saxonnes) payée par l'acheteur au propriétaire sortant, qui varie -beaucoup- en fonction de la sévérité des réglementations.

Il n'y a à notre connaissance aucune étude disponible en France qui ait estimé le montant de la pénalité réglementaire payée par les acheteurs de logement en période de forte demande. Cependant, en s'inspirant très grossièrement des méthodes de calcul de Randall O'Toole<sup>61</sup>, on peut estimer que **que sur un prix actuel de 170 unités au 1er janvier 2006** (base 100 en 1995), **50 sont imputables à la pénalité réglementaire**, soit 30% du prix final actuel des logements, soit à peu de chose près le même pourcentage que celui estimé par O'Toole aux USA. Les acheteurs (entrants sur le marché) ont donc versé en 2005 une « pénalité réglementaire » moyenne de 30% du montant total de leur achat, avant taxes. La raréfaction artificielle du foncier constructible créée par les règles d'urbanisme opère donc un transfert arbitraire de valeur au profit de vendeurs contre les acheteurs, transfert d'autant plus important que la demande est forte.

Les hypothèses prises en compte pour parvenir à ce résultat sont les suivantes:

- Le prix des logements est passé d'un facteur 100 en 1995 à un facteur corrigé du revenu de 170 en 2005. Par commodité de calcul et bien que ce soit parfaitement discutable, supposons que les prix de 1995, période de demande faible, n'incluent aucune pénalité réglementaire.
- Une fluctuation de 10% peut être considérée comme normale (« tunnel de Friggit » et observations empiriques sur les marchés américains et canadiens abordables),
- 10% de l'augmentation peuvent être imputés à une certaine rigidité de l'offre du fait des difficultés de recrutement des professionnels du bâtiment (hausse de l' Indice des Coûts de la Construction).
- Au delà, elle traduit une rigidité de l'offre excessive liée aux réglementations de l'usage du sol,

Le calcul précédent doit être relativisé. En effet:

- Rien n'indique que si le foncier était libre demain, la rigidité de l'offre de construction nouvelle liée aux problèmes de recrutement des professionnels du BTP n'augmenterait pas - sauf à libérer l'accès au territoire pour les maçons lituaniens et les plombiers polonais, comme les britanniques l'ont fait. Aussi le prix des logements ne diminuerait-il peut être pas de l'intégralité des 30% précédemment calculés dans un régime d'abondance foncière.

---

<sup>61</sup> Randall O'Toole, « The planning penalty, how smart growth policies makes housing unaffordable », op.cit.

- A l'inverse, rien n'indique que les prix en période où la demande est faible n'incluent pas déjà une part de pénalité réglementaire, même faible. Auquel cas notre chiffre de 30% serait inférieur à la réalité. En l'absence de possibilité de comparaisons entre zones diversement réglementées, il nous est impossible de déterminer la part « incompressible » de la pénalité réglementaire en période de bas prix.

A défaut de mieux, 30% du prix de vente 2005 paraît une estimation acceptable de la pénalité réglementaire versée par les acheteurs. Le calcul du montant de cette « pénalité » devrait constituer un sujet d'étude universitaire majeur pour quiconque s'intéresse aux phénomènes économiques et à leurs conséquences sociales. Force est de constater qu'en France, le sujet semble totalement vierge, espérons que cette étude créera chez des chercheurs l'envie d'approfondir nos connaissances.

Selon le cabinet ERA, qui publie une synthèse annuelle des marchés européens<sup>62</sup>, 815.000 transactions d'un montant moyen de 192.000 € ont été enregistrées en France en 2005, soit un total de 156 Milliards d'euros. La pénalité réglementaire atteint 30% de cette somme, soit 46,9 Milliards d'euros.

Ramené à chaque transaction, le transfert artificiel moyen de valeur entre acheteur et vendeur a été de 57.000 euros en 2005. Autrement dit, si la pénalité réglementaire n'existait pas, une maison achetée 192.000 euros en 2005 aurait pu être achetée pour seulement 135.000<sup>63</sup> !

### **A qui profite vraiment le foncier cher ? Plus de perdants que de gagnants !**

Une analyse trop rapide pourrait nous conduire à estimer que dans un pays qui compte 56% de propriétaires, une majorité de possédants ressent un intérêt à voir la valeur de leur patrimoine augmenter. Aussi ces propriétaires seraient ils enclins à apprécier d'un mauvais oeil des réformes qui libéreraient la terre et abaisseraient ainsi fortement le coût du foncier constructible.

De fait, nombreux sont les propriétaires qui, dans les discussions qui ont lieu lors des révisions de PLU, font valoir des points de vue très limitatifs vis à vis de l'ouverture de nouvelles surfaces à la construction. Pourtant, une analyse plus approfondie leur montrerait que dans la plupart des cas, ce calcul se révèle à très courte vue et les pénalise.

En effet, la plupart des propriétaires ne possèdent qu'un bien et un seul. Les particuliers possédant une résidence secondaire ou des biens à louer sont une minorité. La plupart du temps, lorsqu'un propriétaire doit, pour des raisons diverses, vendre un bien, il doit en racheter ou en relouer un autre, voire deux en cas de divorce. S'il vend au prix fort, il devra racheter au prix fort, et vice versa. Dans les deux cas, gain et perte sont nuls.

Le raisonnement reste valide pour celui qui a acheté au plus haut à crédit, et qui a peur de voir la valeur de son bien chuter en dessous du capital restant dû si une chute brutale des cours de la pierre venait à se produire. S'il a négocié correctement son prêt et son

<sup>62</sup> <http://www.eraeurope.com/pdf/ERAMarketSurvey2006.pdf>

<sup>63</sup> Un calcul similaire conduit à estimer la pénalité réglementaire à environ 40.000 euros en 2004.

niveau d'endettement, la vente de son bien dévalué sera suivie d'un rachat à un prix tout aussi dévalué. Aussi, si le changement de logement n'est pas subordonné à un remboursement anticipé et à la prise d'un nouveau crédit, le poids de la baisse est donc parfaitement amortissable.

Ajoutons que ces propriétaires ont des enfants qu'ils devront peut-être aider à se loger pendant leurs études, et qui devront payer le prix fort pour accéder à leur tour à la propriété quand sera venu le temps de la vie active. Il est évident dans ces conditions qu'un logement bon marché leur serait favorable.

Les seuls vrais bénéficiaires du foncier hors de prix sont les multi-propriétaires qui mettent en vente leur patrimoine au plus haut et les convertissent dans d'autres placements meilleur marché, en attendant d'être en mesure de refaire de bonnes affaires à l'achat dans la pierre. Les propriétaires fonciers dont le terrain agricole devient constructible par la grâce du législateur sont aussi, bien évidemment, à ranger parmi les gagnants.

De même, les notaires et les collectivités locales, qui se partagent les 6.92% de frais de mutation sur les transactions anciennes, sont de gros bénéficiaires nets des conditions de marchés actuelles, ainsi que les agents immobiliers qui travaillent au pourcentage<sup>64</sup>.

Enfin, en augmentant les valeurs foncières, les zonages augmentent de la même façon l'assiette de l'ISF, le patrimoine immobilier n'étant par nature pas délocalisable. L'état touche donc sa part de la rente foncière artificielle que créent ses lois.

Un premier constat s'impose: les grands bénéficiaires des lois de zonage sont d'abord des catégories socio-professionnelles favorisées, ainsi que les entités publiques.

En revanche, et ce fait est généralement insuffisamment souligné tant par la presse que par les principaux concernés, les professionnels du bâtiment sont perdants: certes, la forte demande garnit leurs carnets de commande, mais nombre d'acheteurs vont limiter les travaux de second oeuvre et de finition (devant les prix atteints par les projets neufs, ils préfèrent en faire au moins une partie par eux mêmes...). Ils sont souvent contraints de limiter l'ambition de leurs projets à cause des coûts fonciers. A partir du moment où il serait possible de combiner des coûts fonciers faibles avec une demande forte, comme l'exemple des marchés « abordables » américains le montre, les produits achetés par les consommateurs feraient certainement une part plus belle aux professionnels de la construction: moins de second oeuvre et de finitions seraient bricolées, plus de surface, plus d'équipement annexes et de prestations donnant du cachet aux constructions seraient achetées.

Le foncier cher fragilise également les emprunteurs. En effet, un index d'accessibilité de 2.9, augmenté de 7% de droits de mutation et de 5% de frais d'agence, avec un apport personnel correspondant à une année de revenus, correspond à un taux d'effort de 16,5% de la part du ménage emprunteur (prêt sur 20 ans à 4.2% fixes hors assurance). Ce taux d'effort, à hypothèses identiques, passe à 30% si l'index d'accessibilité passe à 4.5, ce qui veut dire que le ménage emprunteur n'aura plus de

---

<sup>64</sup> Selon le cabinet ERA, les frais d'agence en France, de l'ordre de 6%, sont de loin les plus élevés d'Europe.

marge de manoeuvre pour épargner et passer un mauvais cap tel qu'un divorce ou une perte d'emploi. Ajoutons que dans un pays où les retraites par répartition seront progressivement réduites à la portion congrue faute d'un rapport actifs/retraités favorable, obérer aussi gravement la capacité d'épargne des jeunes emprunteurs aujourd'hui revient à leur promettre des conditions de retraite très médiocres lorsque le temps en sera venu.

Le foncier cher pénalise l'activité économique, puisque les entreprises doivent également payer plus cher l'espace qu'elles utilisent. Outre Manche, le cabinet McKinsey a isolé les coûts fonciers comme un des principaux obstacles à la compétitivité de l'économie anglaise, et une des principales sources expliquant la différence entre les coûts de la vie en Angleterre et en France, du fait de la difficulté d'ouvrir de nouveaux espaces commerciaux (il y a toujours pire que chez nous ailleurs... mince consolation)<sup>65</sup>. Là encore, aucune étude sérieuse cherchant à établir le coût de la pénalité réglementaire en terme d'emploi ou de coût de la vie n'a pu être identifiée en France, aussi nous est-il impossible de mesurer les conséquences de l'immobilier artificiellement rendu cher sur l'emploi et les prix. Mais la théorie économique, la comptabilité et le bon sens nous suggèrent que cette incidence est réelle et, hélas, néfaste.

### **Des lois anti-sociales**

On peut donc affirmer sans peine que **la politique de zonage malthusien des sols est anti-économique et anti-sociale**, car elle plonge des milliers de familles qui n'ont pas accès au crédit dans des situations difficiles, elle réduit le volume d'affaire potentiel des professionnels de la construction, tout en siphonnant l'épargne des accédants à la propriété au profit de catégories que l'on ne peut guère qualifier de nécessiteuses, qui bénéficient ainsi d'une rente de situation induue. Dans le domaine du foncier comme dans bien d'autres, la loi française organise des transferts de prospérité au profit de ceux qui sont déjà les mieux servis<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> MacKinsey Global Institute, « driving productivity and growth in the UK economy », 1998. Etude supervisée par Robert Solow, prix nobel d'économie 1987.

<sup>66</sup> Ce transfert de rente vers les catégories favorisées n'est pas une spécificité de l'urbanisme mais une constante du « modèle social » français. L'économiste social démocrate Canadien Tim Smith analyse brillamment cette propension du modèle social français à donner beaucoup à ceux qui ont déjà beaucoup dans son ouvrage « la France Injuste », janvier 2006, éditions Autrement.

## **F – La cité libre n'est pas l'enfer !**

### **Y-a-t-il des effets positifs des lois de zonage ? En valent-ils le coût ?**

Les impacts économiques et sociaux négatifs des lois de zonage à caractère limitatif sont clairement établis. Mais ces lois n'ont-elles pas des effets positifs qui en contrebalancent les coûts ? Leurs défenseurs arguent que ces lois de zonage sont le seul moyen de séparer clairement les usages du sol susceptibles d'engendrer des conflits entre différents propriétaires. Leur ligne de défense développe les arguments suivants: si chaque propriétaire est libre de définir les usages de sa terre sans concertation avec ses voisins, alors les conflits d'usage se multiplieront, les décisions individuelles sans cohérence produiront un urbanisme anarchique de mauvaise qualité, l'étalement urbain induit coûtera trop cher à la collectivité en terme d'infrastructures et d'équipements, cet étalement saccagera l'environnement, etc...

Ces raisonnements, couramment tenus par les professionnels de l'urbanisme, ont grandement inspiré les lois d'urbanisme françaises, de la fin des années 60 qui virent l'introduction des POS, et la loi SRU de plus de 160 articles, qui renforce entre autres choses l'obligation de lutte contre l'étalement urbain.

Ces griefs contre le développement laissé à l'initiative libre du propriétaire sont-ils fondés ? Pour le savoir, il convient de répondre aux questions suivantes :

- Les grandes cités des USA et du Canada bâties sur le principe du développement libre sont-elles l'enfer décrits par les partisans de la planification ?
- La planification garantit-elle un développement plus harmonieux que le libre choix des propriétaires ?
- Quelles situations historiques ont fait naître la demande politique pour des lois de zonage, et ceux-ci ont-ils, rétrospectivement, atteint les objectifs qui leur étaient fixés ?
- L'étalement urbain aurait-il un coût supérieur à celui de la pénalité réglementaire imposée par les lois de zonage ?
- L'étalement urbain est-il nuisible pour l'environnement ?
- Les lois de zonage sont-elles toujours justifiables compte tenu de tout ce que nous en savons aujourd'hui ?

### **Non , la ville libre n'est pas un enfer !**

Il existe de nombreux exemples de citées importantes ne pratiquant pas de zonage limitatif, voire pas de zonage du tout. La ville de Houston, qui compte 2 millions d'habitants (5.3 millions pour l'agglomération), n'a pas de zonage, ainsi que la plus grande partie des banlieues de l'agglomération. Des cités comme Dallas ou Atlanta ont

des plans de zonage peu contraignants qui garantissent une disponibilité foncière importante. Elles sont régulièrement la cible d'attaques de partisans d'associations écologistes ou politiques favorables à la lutte contre l'étalement urbain, au motif que cette liberté provoquerait un développement peu harmonieux de leur espace.

Pourtant, Dallas et Houston sont classées parmi les 30 premières cités du monde pour leur dynamisme et leur importance dans la mondialisation des affaires, de la science et de la culture par le « Globalization and World Cities Study Group and Network<sup>67</sup> », un think tank britannique qui étudie l'influence des cités dans le monde. Seules quatre villes américaines (NYC, LA, Chicago, San Francisco) les devancent dans ce palmarès, et elles sont classées à égalité avec Boston, siège du MIT et centre historique de la « vieille Amérique », et Washington, siège du pouvoir politique le plus puissant au monde. Atlanta suit immédiatement. L'agglomération de Houston est connue pour son dynamisme culturel, et a été naturellement perçue comme le refuge privilégié des victimes de l'ouragan Katrina à La Nouvelle Orléans.

Ces grandes cités, situées dans une aire propice aux ouragans et tornades, régulièrement affectées par des inondations importantes (essentiellement Houston) auraient-elles pu obtenir une telle reconnaissance internationale si elles étaient mal développées ? Attireraient-elles tant de nouveaux habitants si elles n'étaient que des cloaques ?

De fait, l'urbanisme Houstonien n'est pas sans reproche. A défaut de zonage, la ville possède 17 ordonnances réglementaires qui s'appliquent à différents types de constructions. Notamment, ces ordonnances imposent une taille minimale de lot, ce qui favorise le sur-étalement urbain, les grandes parcelles étant plus difficiles à trouver en centre ville. Elle impose des largeurs de routes très élevées et des pourcentages de place de parkings excessifs qui nous renvoient directement à l'Amérique « tout automobile » des années 60.

Mais ces défauts proviennent d'abord de réglementations qui ont mal vieilli, donc d'interventions publiques, pas des mécanismes du marché. De fait, depuis 2002, la cité a assoupli ses exigences sur la taille minimale des lots en centre ville, et d'ores et déjà on y observe une reprise de l'urbanisation<sup>68</sup>. Le centre de la ville, contrairement à bien des cités américaines défigurées par trop d'années d'un contrôle des loyers dévastateur<sup>69</sup>, est bien entretenu et les gratte-ciels d'Houston (tout comme ceux de Dallas) ont souvent été réalisés par des architectes réputés. Le visiteur découvrant Houston est frappé par l'importance et le soin apporté aux espaces verts dans la ville.

Les aménageurs privés adoptent souvent des règles de zonage contractuelles auxquelles tout acheteur dans la zone concernée doit se soumettre. Ces « conventions restrictives », qui parfois tendent à être trop sévères et à interdire les usages multiples, ne sont-elles pas un zonage déguisé ? Non, car ces zonages ne s'adressent qu'à des aires restreintes, chaque communauté sous « convention restrictive » est en concurrence non seulement avec d'autres communautés, mais aussi avec l'aire sous administration publique des communes de l'agglomération (y compris les quelques communes avec

<sup>67</sup> <http://www.lboro.ac.uk/gawc>

<sup>68</sup> Michael Leweyn, « how over regulation creates sprawl, even in a city without zoning », 2005, Ed. George Washington University.

<sup>69</sup> « Rent control drives out affordable housing », William Tucker, USA Today, Juillet 1998.

zonage). Si les promoteurs de la communauté veulent vendre leurs lots, ils doivent s'assurer que le développement proposé soit d'un rapport qualité-prix acceptable. Et ces zonages n'ont pas pour objet d'interdire l'usage de la ressource foncière, mais de le partager.

Ni Houston ni Dallas ne peuvent passer pour des paradis terrestres vus d'Europe, du fait de leur manque d'âme historique et de la trop grande prééminence (point de vue purement subjectif, il est vrai) que leur culture assigne à l'automobile. Mais en aucun cas ces villes ne peuvent être considérées comme des repoussoirs qui permettraient de condamner l'urbanisme libre.

Et surtout le marché immobilier permet aux résidents de ces cités (on peut dire la même chose de villes moins développées de la Mid-America, comme Kansas City ou Omaha), y compris parmi les plus modestes, de trouver des offres de maison de taille « américaine » (plus de 150 m<sup>2</sup>, ¾ chambres) à des tarifs qui feraient rêver chez nous.

Bien que le boom économique récent ait augmenté les prix à Dallas et à Houston un peu plus vite que l'inflation, l'offre de biens immobiliers en bon état à moins de 80.000 euros - 100.000 dollars - y est importante<sup>70</sup>. Le pourcentage de biens vacants à Houston vient de connaître une baisse importante du fait des vagues de migrations récentes en provenance du Mexique ou de la Nouvelle Orléans, mais il reste encore proche de 10%, ce qui garantit une fluidité du marché qui maintient les prix raisonnables, tant en locatif qu'à l'achat. Un crédit de 300 à 400 euros mensuels permet à une famille modeste d'habiter un logement tout à fait décent. Pour les familles plus pauvres existe une offre de logements individuels certes médiocres aux standards américains, mais tout à fait décents selon nos propres critères, qui offrent 2 à quatre chambres et environ 100/120m<sup>2</sup> à moins de 40.000 euros (soit moins de 300 euros mensuels de crédit) ! Certes, les quartiers environnants ne sont pas toujours les plus chics, la construction traditionnelle US en bois est plutôt légère, mais ces logements permettent aux familles en difficulté d'avoir un toit à un coût raisonnable.

Cela s'explique par le fait que le foncier raisonnable permet aux familles désireuses de concrétiser l'augmentation de leur niveau de vie de construire facilement des logements neufs conformes aux critères de confort de leur époque, laissant sur le marché de l'ancien les logements qui leur ont été construits une vingtaine d'années auparavant. Le marché du logement d'occasion se comporte, toutes proportions gardées, comme celui de l'automobile: la liberté foncière rend accessible aux classes modestes des logements qui étaient ceux de la classe immédiatement supérieure lors de la décennie précédente.

Quant aux logements anciens des classes moyennes supérieures, leur prix ne peut trop augmenter même lorsqu'un quartier devient soudainement attractif, les acheteurs potentiels ayant la possibilité de mettre en concurrence des logements « tendance » avec des logements moins chics, et d'évaluer constamment si la différence de prix demandée est justifiée par les avantages intrinsèques de l'offre, selon leurs critères. La concurrence joue pleinement son rôle, et **les prix des logements anciens sont contrôlés par la possibilité d'en construire des neufs.**

---

<sup>70</sup> Le lecteur pourra se faire une idée en parcourant les offres du site realtor.com, premier vendeur en ligne aux USA. La parité Euro-dollar retenue pour les indications de prix est d'environ 1,3\$ pour 1€, cours moyen observé fin 2006.

Les effets collatéraux positifs de cette situation sont nombreux. Une étude de l'un des plus importants think-tank social démocrate américains, la Brookings Institution<sup>71</sup>, vient de confirmer que parmi les plus grandes agglomérations américaines, Dallas, San Antonio et Houston bénéficiaient non seulement des loyers les moins chers, des prix de logement les moins élevés, mais aussi des moins importantes concentrations de pauvreté, des taux de propriété immobilière les plus élevés, et d'une plus grande proportion de diplômés universitaires que les villes disposant de politiques intensives de lutte contre l'étalement urbain.

Ce qui pose une question simple: vaut il mieux pour les familles modestes un logement privé cher, un logement public à l'accessibilité hasardeuse, et des aides importantes supportées par les contribuables, ou un logement totalement privé naturellement bon marché permettant à la plupart des familles de payer un loyer sans aide, ou avec une aide minimale réservée aux cas d'indigence caractérisée ?

Les familles modestes de Houston ont elles mêmes répondu à la question. En effet, par deux fois au cours des 30 dernières années, des groupes de pression ont réussi à porter des projets de lois autorisant le zonage devant les électeurs, par référendum. Par deux fois, ces propositions ont été largement rejetées<sup>72</sup>, les familles pauvres, notamment celles issues de l'immigration hispanique, ayant pour leur part voté à plus de 65% contre le zonage, par crainte parfaitement justifiée de voir les prix des logements s'envoler, comme en Californie.

L'existence de villes basées sur un développement libre, à la fois bon marché et agréables à vivre, est établie. L'analyse théorique confirme-t-elle que la liberté peut obtenir de meilleurs résultats que la planification spatiale ? Les travaux de deux prix Nobel d'économie, F.A. Von Hayek (1974) et J.Buchanan (1986) en apportent la brillante démonstration.

### **Critique théorique de la planification spatiale: l'analyse Hayekienne**

Selon les planistes experts, aucun individu ne peut avoir les connaissances nécessaires pour effectuer des choix fonciers conciliant son intérêt propre et l'intérêt général. Qui sait si l'addition de choix individuels anarchiques ne va pas bouleverser les équilibres démographiques et environnementaux dans une aire donnée ? Si on laisse les individus choisir leur lieu de résidence en fonction de leurs préférences, ne va-t-on pas créer des pôles de congestion ? Les lieux d'établissement choisis par les employeurs ne forceront-ils pas les personnes à de longs voyages pendulaires néfastes à la qualité de la vie globale des citoyens ?

Les « experts » ès planification estiment qu'il doivent matérialiser leur savoir en matière d'évolution comportementale, d'économie, de dynamique des transports, dans des documents organisant le développement harmonieux des espaces selon des champs de contraintes qu'ils sont les seuls à maîtriser. L'échec des villes nouvelles conçues dans les années 60 et symbole douloureux d'une urbanisation catastrophique devrait

---

<sup>71</sup> Brookings.edu , « review of the land use regulations in the nation's 50 largest metropolitan areas », Pendall, Puentes et Martin, Août 2006.

<sup>72</sup> La dernière fois en novembre 1993

sans doute inciter ces experts planificateurs à plus de modestie...

Dans son ouvrage « Individualism and Economic Order », F.A. Hayek note qu'en matière de développement spatial, aucun expert ne peut prétendre disposer de l'ensemble des savoirs déterminant les décisions individuelles de chaque agent économique, et que toute tentative d'objectiver les avantages et inconvénients de diverses alternatives d'aménagement sont vaines.

En effet, selon Hayek, chaque agent économique a une vision très subjective des avantages et inconvénients qu'il perçoit de ses choix. Tous ne donnent pas la même valeur négative, par exemple, à la congestion routière à laquelle ils font face lors de leurs déplacements domicile-travail. Certains estimeront que les embouteillages sont une nuisance insupportable et feront tout pour s'implanter de façon à en minimiser les effets, par exemple en s'installant près d'une ligne de transports en commun. D'autres, à l'heure où les voitures sont de plus en plus climatisées et pourvues de bons récepteurs radio, verront les embouteillages comme un inconvénient mineur leur permettant de jouir du calme de leur résidence située à l'écart des grands centres urbains, d'échapper à la promiscuité parfois difficilement supportable et l'insécurité grandissante qui caractérisent les réseaux de transport public, voire de se soustraire à l'ambiance pénible d'un foyer pas si heureux que cela... De même chaque agent économique a une perception subjective différente de la valeur que représente la proximité d'équipements publics, la qualité d'une vue, le montant des taxes locales, la qualité des écoles, la densité médicale, etc...

La multiplicité des critères à prendre en compte par les planificateurs, l'impossibilité d'évaluer la valorisation subjective de chacun de ces critères par des milliers d'individus, rend le travail des experts urbanistes déjà fort difficile. Ajoutons qu'aucun système d'information planifié et centralisé, si perfectionné soit-il, ne peut anticiper sur les évolutions dans le temps de ces valorisations subjectives.

En contrepartie, sur un marché libre où les options disponibles à chaque acheteur sont en nombre suffisant, **il existe un mécanisme** qui permet aux agents économiques d'évaluer en un instant la qualité d'un choix immobilier possible en fonction de ses critères personnels, **c'est le système des prix**. Si le prix réel des acquisitions immobilières n'est pas faussé par la pénalité réglementaire, et se rapproche donc du prix « hédonique » qui varie essentiellement en fonction de la qualité du bien et de sa situation, alors chaque individu sera en mesure de déterminer si la valorisation d'une option est compatible avec ses préférences personnelles. Si l'environnement change, il pourra mettre en concurrence le logement qu'il occupe avec d'autres, et déterminer s'il doit tenter d'en changer. En revanche, si la pénurie restreint la compétition entre les choix disponibles, l'acheteur devra accepter de payer un prix plus élevé pour des prestations qui représenteront un moins bon compromis entre l'ensemble de ses exigences. L'urbanisme malthusien est donc de nature à diminuer la qualité de vie perçue par les individus.

Prenons un exemple concret. Un propriétaire achète une maison située à trente minutes de son lieu de travail en automobile, durée qu'il juge acceptable. Malheureusement, la congestion routière augmente du fait du succès rencontré par son village et ceux des alentours. A partir d'un certain seuil, il jugera son temps de parcours inacceptable. De

surcroît, peut être estimera-t-il que son village désormais « à la mode » a perdu de son attrait. Peut être encore les changements d'âge de ses enfants lui feront percevoir différemment la valeur de certains aspects de son implantation actuelle, comme le tissu scolaire. Si, parce que l'immobilier est bon marché et les options de construction ou d'achat dans l'ancien en nombre suffisant, le propriétaire peut sereinement envisager de changer d'habitation pour un lieu plus proche de ses aspirations, alors sa qualité de vie telle que lui la perçoit augmentera. En outre, si un nombre significatif d'agents économiques opère un choix similaire, la congestion de la route entre le village et l'agglomération pourvoyeuse d'emplois diminuera, ce qui maintiendra la qualité de vie de ceux qui auront choisi de rester, du moins par rapport au critère de la congestion des voies d'accès.

En contrepartie, si un immobilier hors de prix et une offre en situation de pénurie rendent difficile l'adaptation du lieu de résidence aux préférences personnelles, alors la qualité de vie globale par l'ensemble des habitants sera moindre. En outre, Il est probable que notre propriétaire et ses semblables militeront pour un agrandissement de la route incriminée à 2X2 voies, ou une ligne de chemin de fer, fût-elle non rentable, pourvu que le contribuable paye. Les rigidités de l'urbanisme malthusien sont donc de nature à la fois à augmenter l'insatisfaction perçue des citoyens, et à augmenter la demande politique pour des infrastructures chargées de corriger les effets de la rigidité foncière et qui alourdiront la facture des contribuables.

En permettant un ajustement des lieux de résidence aux contraintes et aspirations personnelles, la recherche du meilleur compromis, une politique de liberté foncière alliée à un mécanisme de prix libres permet d'améliorer le rapport coût/satisfaction des acheteurs de logement tout en réduisant les tensions politiques génératrices de dépenses publiques.

Toutefois, les planificateurs, à ce stade, rétorqueront que « *le bel équilibre atteint par notre propriétaire peut être remis en cause par une décision individuelle malheureuse d'un agent économique important, qui va faire baisser considérablement la valeur des biens de notre village, provoquant la transformation d'un environnement agréable en cloaque, d'où la nécessité de développer harmonieusement, donc de planifier, l'urbanisme* ».

Ainsi par exemple, si dans un régime de « laissez faire » intégral, un opérateur décide de construire une tour de bureaux au milieu d'un village médiéval, alors tous les propriétaires seront lésés, des propriétaires partiront et ne trouveront pas d'acheteurs, des friches urbaines se développeront, etc...

Il est à noter que souvent, ce genre de décision mal à propos est le fait de décideurs publics, qui, pour des considérations politiciennes ou par orgueil mal placé, se muent en rois-bâisseurs et modifient les textes opposables à leur convenance pour mener à bien leurs projets, fussent-ils contraires à l'intérêt d'une majorité de résidents en place. Un opérateur privé, soucieux de vendre sa production, n'aura pas intérêt à construire des immeubles totalement inadaptés à l'environnement existant.

Mais le secteur privé n'est pas à l'abri d'erreurs non plus, la faillibilité étant la caractéristique la plus avérée du genre humain, après la mortalité...

Il existe des moyens de se prémunir contre de tels désagréments: un « zonage non limitatif » est tout à fait en mesure de définir des limitations de volume, d'usage ou de style à des constructions nouvelles dans des espaces d'une valeur architecturale particulière. Des accords volontaires entre propriétaires dans un périmètre donné peuvent limiter les possibilités d'aménagement non conforme avec la vocation d'un lieu. Pourvu que de nouveaux espaces soient disponibles pour de nouveaux développements, ces limitations du droit « à construire n'importe quoi n'importe où » ne sont pas gênantes car leur influence sur les prix immobiliers est faible, et la concurrence de nouveaux espaces évite que le prix moyen des logements disponibles ne rende l'ensemble de l'offre inaccessible aux classes les moins favorisées.

L'argument d'Hayek n'est pas une opposition pure et dure à la planification spatiale, pourvu que cette planification préserve l'abondance foncière et la compétition entre lieux de vie et d'établissement. Il voit le marché comme un instrument de « planification décentralisée » au travers duquel les aspirations changeantes de milliers d'individus sont constamment ajustées avec l'aide d'un mécanisme de prix fonctionnel.

Les partisans de la planification sont généralement critiques vis-à-vis de l'argument du savoir diffus et subjectif qui leur échapperait développé par Hayek. Ils arguent du fait que la nature participative des procédures d'élaboration des PLU garantit que l'information détenue par les experts est confrontée à la valorisation collective que les agents économiques donnent aux caractéristiques de leur espace de vie. Ce raisonnement est abusif pour deux raisons. Tout d'abord, les experts ne seront confrontés qu'à un échantillon limité de propriétaires concernés ou de représentants élus. Leur savoir ne concerne qu'eux mêmes, et les extrapolations qu'ils peuvent en tirer concernant leurs semblables relèvent souvent de l'imputation abusive de leurs propres souhaits à des tiers.

Plus généralement, les participants aux réunions de concertation autour des PLU ne représentent que rarement l'intérêt général. Qu'il s'agisse d'intérêts corporatistes ou individuels, ils représentent d'abord leurs intérêts propres, et vont donc distordre la perception que les « experts » peuvent avoir des valeurs subjectives des caractéristiques du milieu de vie. Les experts eux mêmes n'échappent pas à ce travers.

### **Critique théorique de la planification spatiale: école des choix publics de J. Buchanan**

L'analyse hayékienne affaiblit notablement le point de vue des planificateurs, au sens qu'elle montre que la rigidité des affectations spatiales empêche l'adaptation des lieux de vie aux évolutions des goûts et attentes individuelles des agents économiques. Mais Hayek ne fait pas de procès d'intention aux planificateurs et aux populations qui prennent part aux processus de concertation aboutissant aux documents d'urbanisme. Il met seulement en avant leur incapacité à gérer des critères décisionnels trop diffus et subjectifs.

Le cas des partisans de la planification urbaine s'aggrave lorsque leur rationalité est analysée en supposant qu'ils obéissent non pas à l'intérêt général, mais à leurs intérêts personnels. Il convient d'étudier la structure des incitations auxquelles sont soumis les

différentes parties prenantes du processus de planification. L'école économique du « choix public », fondée par les travaux de Buchanan et Tullock, procure une grille d'analyse que l'économiste de l'Institute of Economic Affairs de Londres, Mark Pennington, a appliquée aux processus participatifs de planification<sup>73</sup>.

Pennington note tout d'abord que de nombreux propriétaires, estimant que leur influence politique est trop limitée, ne veulent pas supporter le coût de l'investissement personnel dans les discussions autour du PLU: trop de temps à consacrer, pour des résultats médiocres, voire nuls. Les individus qui effectuent des choix personnels sur un marché privé, par contraste, ont bien plus intérêt à s'impliquer dans la prise d'information préalable à leurs choix, car ils savent qu'ils seront les seuls à supporter les conséquences d'une mauvaise décision.

Cette propension de l'électeur à adopter une attitude « d'ignorance rationnelle » lors de processus de nature politique favorise des groupes d'intérêt qui ont une revendication particulière à soutenir. Les élus, soucieux de leur popularité, seront désireux d'accéder aux demandes de ces groupes de pression, d'autant plus que ceux-ci seront organisés, déterminés, et électoralement prometteurs, et que les décisions prises auront un impact négatif dilué sur des masses d'électeurs peu motivés et de fait pas toujours conscients de ce qui se trame à leurs dépens.

Les groupes d'intérêt qui oeuvrent au maintien d'un régime de tutelle strict sur les terres non constructibles sont nombreux.

Dans un système de rationnement politique du terrain constructible, l'intérêt des propriétaires terriens est d'obtenir pour eux même un droit de construire, et de limiter cette possibilité pour les autres propriétaires afin de capter la plus grande part de la différence de valeur entre terrain constructible et terrain naturel ou agricole. Aussi les plus influents politiquement sont-ils à même de parvenir à un résultat favorable.

En France, les bureaucraties agricoles (administrations locales en charge de l'agriculture, Chambres d'agriculture, INAO<sup>74</sup>, SAFER<sup>75</sup>) sont également très soucieuses de limiter la possibilité pour les propriétaires terriens de convertir leur foncier agricole en terrain à bâtir. Ces organismes vivent des réglementations qu'ils imposent au monde agricole, et voir le périmètre de leur tutelle se réduire ne leur est pas agréable. Sachant qu'en outre nombre de représentants de ces institutions sont aussi politiquement fort bien implantés, il n'est pas difficile de comprendre qu'ils chercheront à faire valoir leurs relations pour limiter l'ouverture des terrains à la construction (sauf éventuellement les leurs, bien entendu...)

Les élus eux-mêmes sont fortement incités à limiter l'ouverture des terrains à la construction, d'une part pour éviter le harcèlement des administrations, des groupes écologistes, et des propriétaires « déjà servis », d'autre part parce que si les politiques locales restrictives créent une pénurie de logement, les coûts des politiques sociales

<sup>73</sup> Mark Pennington, « Liberating the land, the case for private land-use planning », IEA, 2002.

<sup>74</sup> INAO: Institut public dont l'objet est de réglementer les productions sous appellation d'origine contrôlée. A un droit de regard sur toute réaffectation de terre viticole.

<sup>75</sup> SAFER: Organismes para-publics qui peuvent exercer un droit de préemption sur toute transaction de terrain agricole, dont le fonctionnement très opaque est vivement critiqué par l'Institut Français de Recherche sur les Administrations Publiques, IFRAP.

censées résoudre (on a vu avec quelle efficacité !) les effets de cette pénurie sont supportés essentiellement par le budget de l'Etat, et dans une moindre mesure, des conseils généraux. Les élus locaux peuvent donc faire supporter à des collectivités de rang supérieur les charges induites par leur malthusianisme foncier. Pourquoi se gêner ?

Ajoutons que les élus, afin de rentrer dans les critères de la loi SRU, feront supporter aux développeurs la construction d'un certain pourcentage d'unités de logement à prix réduit, en les obligeant à reporter les coûts induits par ces logements vendus à perte sur les autres. Inutile de rappeler que les logements sociaux ainsi financés ont peu de chance d'être attribués à des familles de chômeurs allochtones...

Les très gros développeurs fonciers ont également intérêt à limiter la possibilité d'ouvrir un trop grand nombre de terrains à la construction. Leurs services administratifs ont les moyens d'obtenir que leurs terrains bénéficient d'un zonage favorable, alors que les petits développeurs éprouveront plus de difficultés à obtenir le même résultat. Par là même, les grands développeurs s'assurent sinon un monopole, du moins une part de marché importante, en soutenant la volonté des politiciens de lutter contre l'étalement urbain, sauf pour leur terrain à eux... Les promoteurs les plus importants sont passés maîtres dans l'art de repérer deux à cinq ans à l'avance des terrains possiblement constructibles, de passer des contrats « conditionnels » avec les propriétaires vendeurs, en partageant la plus-value en cas de modification favorable du zonage, et de pratiquer un lobbying intensif auprès des élus pour que ces terrains deviennent constructibles, au détriment d'autres. Le partage de la rente foncière est un enjeu économique majeur qui suscite toutes les convoitises.

Les experts, qu'ils soient publics (préfectures, etc...) ou privés (bureaux d'étude spécialisés) ont bien évidemment tout intérêt à maintenir en l'état la législation qui, en ajoutant année après année des couches réglementaires que chaque PLU se doit d'intégrer, assure la pérennité d'un travail de conseil et de vérification. Cette tâche est d'autant plus « intéressante » que ces experts, n'étant généralement pas détenteurs des droits de propriété des terrains sur lesquels s'appliquent leurs décisions, ne supportent pas les coûts des orientations qu'ils favorisent si d'aventure ils commettent des erreurs de jugement. Ajoutons que ces experts ont parfois une vision politique qui les incite à faire passer à tout prix leurs croyances idéologiques dans les documents d'urbanisme, même lorsque l'évidence ou l'analyse suggèrent qu'ils sont en tort.

Tant l'analyse hayekienne que la théorie du choix public suggèrent que les biais liés à la planification du droit à construire en dehors d'un système de marché sont infiniment moins capables de prendre en compte l'intérêt du plus grand nombre d'individus, qu'un système où l'abondance foncière leur permet d'optimiser leurs choix en fonction de leurs moyens et de leurs exigences propres.

Dans ces conditions, pourquoi les lois de zonage sont-elles apparues ? Pourquoi les populations ont-elles jugé utile d'autoriser leurs représentants de se doter de telles lois ?

### **Les causes historiques de la naissance des lois de zonage**

Jusqu'au XIX<sup>ème</sup> siècle, la principale règle que celui qui construisait devait respecter,

était celle de la prudence élémentaire : « ne cause pas de préjudice à autrui ». Si ce précepte n'était pas respecté, le fautif pouvait être amené à engager des frais énormes pour faire cesser les désordres et compenser les dommages subis. Certes, ce principe a connu bien des altérations, mais il est resté le principal déterminant juridique du développement urbain jusqu'au XIX<sup>ème</sup> siècle, en France et dans la plupart des pays anglo-saxons.

Dans un tel cadre, le propriétaire foncier est relativement libre de l'usage qu'il fait de son terrain, pourvu qu'il n'altère pas les possibilités d'usage que peut en faire autrui. Ainsi, lorsque des activités génératrices de nuisances se mettaient en place, elle devaient d'abord s'établir là où elles ne gênaient personne. Puis, en cas de litige, le principe connu sous le nom latin d'« immissio »<sup>76</sup> ou anglo saxon de « coming to nuisance » était appliqué: celui qui s'était établi sur un terrain vierge où une nuisance (olfactive, sonore...) préexistante était clairement identifiée ne pouvait agir contre le fauteur de nuisance, en revanche, si le degré de nuisance avait été modifié, l'émetteur de la nuisance devenait fautif et devait compenser le préjudice et le faire cesser.

Les instances dirigeantes des cités intervenaient assez peu dans les décisions des propriétaires sur l'usage de leur terrain. Elles s'occupaient essentiellement de prévoir les extensions des réseaux de voirie et souterrains, qui soutenaient le développement de la communauté, et fixaient (parfois) quelques principes d'architecture. Ce principe de développement faisait reposer la prévention des nuisances sur le développeur et la lutte contre les nuisances avérées relevait d'une logique essentiellement curative.

Ce « développement naturel » des cités a permis à la plupart des pays occidentaux de développer des communes prospères, grandissant généralement par la périphérie. Les travers qu'on lui attribue sont souvent exagérés.

Ainsi, il est souvent expliqué dans des revues d'urbanistes que le développement d'activités polluantes au cœur des villes tel qu'il apparut au XIX<sup>ème</sup> siècle, et dont l'éradication fut longue et difficile, serait une résultante du « laissez-faire » sous-tendu par le développement naturel de la ville.

Cette affirmation est fautive pour deux raisons.

Tout d'abord, lorsqu'au XIX<sup>ème</sup>, ces activités s'implantèrent, elles étaient souvent situées en bordure des centres-ville existants, car les moyens de transport de l'époque ne permettaient pas aux salariés de longs déplacements. Les nuisances (fumées et bruits) causées par ces usines s'inscrivaient en outre dans des milieux déjà fortement pollués. En effet, contrairement à une idée reçue, l'atmosphère des villes comme Londres ou Paris, du XVI<sup>ème</sup> au XIX<sup>ème</sup> siècle, était déjà fort polluée, par la faute de systèmes d'évacuation des ordures déficients, d'égouts médiocres, et de l'usage généralisé du chauffage au charbon, le plus polluant qui soit, surtout à l'époque<sup>77</sup>. Aussi l'implantation d'usines fumantes ne fut pas d'emblée perçue comme une gêne grave dans un contexte de pollution résiduelle élevée, où les gens s'habituèrent à cet état de

<sup>76</sup> « La responsabilité civile comme base institutionnelle d'une protection spontanée de l'environnement », Baudouin Bouckaert, Journal des Economistes et des Etudes Humaines, vol.2 numéro 2&3, juin/ septembre 1991

<sup>77</sup> Une description détaillée de l'état de l'environnement des grandes cités aux siècles passés peut être trouvée dans l'ouvrage de Bjorn Lomborg, « l'écologiste sceptique », 2001.

fait. C'est lorsque l'urbanisation résidentielle rattrapa ces usines et que les pollutions domestiques eurent décliné que la pollution manufacturière parut moins supportable.

C'est alors qu'un second phénomène apparut. Au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle et au début du XX<sup>ème</sup>, sous l'influence d'idées qui voulaient à tout prix « favoriser le développement industriel », les magistrats qui eurent à juger de conflits de voisinage impliquant des activités industrielles polluantes, et qui fixaient ainsi la jurisprudence, eurent tendance à oublier un peu trop souvent les fondements du droit de propriété. Dans de nombreux cas, ils prirent l'habitude d'arbitrer en faveur des intérêts industriels, contre les autres, au nom du développement économique. Cette défaillance des institutions chargées de faire appliquer le droit civil fut observée aussi bien en France qu'en Grande Bretagne ou aux USA<sup>78</sup>.

Les usines, d'abord perçues comme un bienfait économique, devinrent le symbole des méfaits du développement urbain non maîtrisé. Cette situation dommageable ne fut pas diagnostiquée comme une défaillance dans l'application des principes ancestraux du droit. Le renouvellement des équipements productifs prenant du temps, il fallut attendre l'après-guerre pour que les dernières usines disparaissent du centre de cités comme Londres ou Paris. Ces situations déplaisantes contribuèrent à promouvoir le concept du zonage des sols auprès des décideurs publics et de leurs électeurs, comme moyen de lutte contre « l'anarchie urbaine » et la coexistence d'activités incompatibles entre elles.

### **Les lois de zonage sont-elles de bons outils de prévention des conflits d'usage du sol ?**

Avec la complexité croissante des interactions urbaines, le développement urbain naturel se heurte à des difficultés pratiques que ses opposants ont beau jeu de mettre en avant pour justifier un développement étroitement réglementé.

- Tout d'abord, un individuel entreprenant un petit projet, comme la construction de sa maison, n'a pas nécessairement l'expertise pour s'assurer que sa construction n'amènera aucune nuisance compensable.
- Quand bien même l'individu prend ses précautions, il est faillible: ses projets peuvent générer des nuisances imprévues.
- Par conséquent, le développement naturel risque d'engorger les tribunaux et de faire subir aux populations lésées des préjudices qui auraient pu être évités.
- Enfin, certains de ces préjudices peuvent être difficilement réversibles, voire pas du tout: exemple, les effets de certaines pollutions sur la santé, ou la difficulté politique de détruire des constructions ayant entraîné la défiguration d'un paysage de valeur...

---

<sup>78</sup> « La responsabilité civile comme base institutionnelle d'une protection spontanée de l'environnement », Baudouin Bouckaert, op.cit.

Il existe donc une demande politique pour que des mesures législatives préventives évitent ces mésaventures à la collectivité. Ces lois sont elles efficaces ?

Nos lois de zonage n'ont pas empêché que les entrées de ville soient colonisées par des zones commerciales à l'esthétique très discutable, encore que l'aspect pratique et le produit économique de ces zones compense sans doute largement la gêne visuelle qu'elles occasionnent aux férus d'architecture brillante. Elles n'ont pas empêché que la première vision de la plupart des grandes villes que les voyageurs autoroutiers découvrent soit celle des grandes barres HLM souvent peu avenantes, voire soviétiformes, qui s'élèvent telles des empilement de cellules de stockage de bétail humain, au dessus des habitations résidentielles et des vieilles pierres classées si prisées des touristes.

Elles n'ont pas empêché que des collectivités, s'exonérant du droit qu'elles imposent aux commun des mortels, saccagent leur patrimoine naturel ou architectural en y implantant des immeubles, voire des ensembles entiers, tout à fait discutables. L'aménagement des bords de Loire à Nantes, ou les constructions publiques les plus déconnectées des canons habituels du bon goût disputent l'espace aux cités HLM, en est un exemple frappant. Tout comme la rive gauche de la seine dans le XVème arrondissement de Paris. Tout comme la cité administrative de Tulle, la médiathèque et l'hotel de police de Poitiers... Liste hélas non limitative.

Gardons-nous de généraliser. Certaines communes ont parfaitement su concilier leur développement avec leurs avantages naturels et leur patrimoine de valeur. Ces nombreux exemples de mauvais urbanisme montrent simplement que le développement de la ville mis sous tutelle politique ne protège pas des mauvaises décisions.

Dans les cités nord-américaines où le développement naturel reste la règle, couplé à une application sans faille du principe de réparation des nuisances nouvelles, les promoteurs de zones industrielles tendent à choisir d'eux mêmes des emplacements où ils ne risquent pas de s'attirer des procès pour nuisances non compensées: la séparation des activités se fait d'elle même. Les communautés de résidents, quant à elles, arbitrent entre le désir de tranquillité et le souhait de disposer de services de proximité, en adoptant des règlements intérieurs adaptés. Le niveau de séparation ou d'intégration entre usages du sol différents tend ainsi à s'adapter aux souhaits des habitants. Dans les quartiers qui ne sont pas organisés en communautés, l'établissement de commerces ou de services de proximités n'est soumis qu'à très peu de restrictions: cette facilité d'établissement profite au marché du travail local, toujours très dynamique, et à la vie des quartiers.

Faute d'un diagnostic bien posé au départ, les lois de zonage n'ont pas amené d'amélioration incontestable de la qualité urbaine des cités. Il n'est donc pas possible de justifier ainsi leur maintien en place.

### **Les coûts de l'étalement urbain justifient ils la pénalité réglementaire ?**

Deux modes de développement de la terre qui étaient courants par le passé sont aujourd'hui dénoncés comme nuisibles par certains experts es-aménagement du

territoire. Il s'agit de « l'étalement urbain », c'est à dire le développement naturel par la périphérie des villes, et du « mitage », la construction isolée ou dans des hameaux non équipés en services de base.

L'étalement urbain et le mitage sont tout d'abord accusés d'aboutir à un usage « peu efficace » de l'espace. Certains s'affolent de voir que la part rendue artificielle des sols français est passée de 7 à 8% pour la seule décennie 90, et estiment qu'à terme, aucune zone verte ne subsistera près des grandes villes, toutes étant mangées par une urbanisation faiblement dense, grosse consommatrice d'espace, destructrice de la biodiversité et restreignant nos potentialités agricoles. De nombreux urbanistes professionnels, publics ou privés, estiment qu'il faut à toute force combattre la propension des gens « ordinaires » comme vous et moi à préférer habiter dans des maisons individuelles avec un petit jardin, et leur proposer des « nouvelles formes d'habitat », généralement compactes, promues par les pouvoirs publics et conçues par des « experts » architectes-urbanistes.

D'autre part, les communes « étalées » et « mitées » feraient face à des charges plus élevées que celles des communes denses en matière de réseaux, de transports urbains collectif, de transports et d'infrastructures scolaires, de collecte des ordures ménagères... En outre, le développement par la périphérie est accusé de promouvoir un urbanisme « à l'américaine », vidant les centre-ville de leurs populations aisées, et risquant à terme de transformer les centres-villes en ghettos insalubres<sup>79</sup>.

Enfin, les communes étalées favorisent les déplacements « domicile-travail-domicile » de la banlieue vers les centres (les spécialistes parlent de déplacements pendulaires) créant la congestion des infrastructures de transport, et une demande constante et coûteuse en faveur de leur amélioration.

Le coût de ces sujétions est-il supérieur à la pénalité réglementaire induite par les limitations imposées à l'usage du sol ? Là encore, la réponse est négative.

Aux USA, une étude sponsorisée par le département fédéral des transports<sup>80</sup>, qui est généralement favorable aux politiques anti-étalement urbain (à l'inverse du département du logement qui dénonce les coûts de ces « smart growth policies »), par ailleurs contestée par des urbanistes plus libéraux, a montré que le surcoût moyen induit par le développement de logements en périphérie par étalement urbain était de 11.000 dollars par nouvelle habitation. Cette étude sert de référence au mouvement anti-étalement américain. En supposant que ce chiffre soit exact, il est très inférieur à la « pénalité réglementaire » payée par les ménages américains dans les zones très réglementées : 150.000 dollars à Portland<sup>81</sup>, etc... où l'étalement urbain n'a pourtant pas disparu, loin s'en faut !

Il n'y a pas à ce jour d'étude équivalente parue en France, mais nous pouvons supposer que les coûts de l'étalement urbain se situent dans les mêmes ordres de grandeur qu'aux USA. Il y a donc une très forte présomption que les produits escomptés de la lutte

<sup>79</sup> Ce sont en fait des politiques excessives de contrôle des loyers qui, le plus souvent, ont transformé de nombreux centres villes américains en ghettos en déshérence. Cf. « Rent control drives out affordable housing », W.Tucker, déjà cité.

<sup>80</sup> Robert Burchell, « the costs of sprawl », National Academy Press, 2002.

<sup>81</sup> Cf. chapitre I.E

contre l'étalement urbain n'en compensent pas les coûts... Quand bien même ces produits seraient réels, ce qui est là encore discutable.

### **Etalement urbain et environnement**

En effet, les constats faits dans les chapitres précédents nous apprennent que, au motif de lutter contre l'étalement urbain, la limitation des possibilités d'expansion périphérique des communes a tellement gonflé les prix des centres-ville que les ménages cherchent à s'établir à des distances croissantes des centres urbains, favorisant « l'hyper-étalement urbain »...

Ainsi n'est il pas rare que des communes rurales plus ou moins proches de grosses agglomérations aient vu augmenter leur population d'un quart, voire plus, entre 1995 et 2005. Plus généralement, à la périphérie lointaine de villes attractives, comme le sont à peu près toutes les grandes agglomérations de province bien reliées par le TGV à Paris, l'augmentation de population ces dix dernières années est généralement comprise entre 5 et 20%. La congestion routière des axes conduisant à ces grandes villes est partout croissante. Le développement de transports en commun selon des lignes radiales à des distances aussi importantes des centres ne sont pas financièrement envisageables, pas plus que ne le sont des transports en commun tangentiels aussi éloignés de leur centre d'attraction. Aussi, les temps de transport et la pollution dans les embouteillages tendent à croître, surtout lorsque les plans d'urbanisme malthusiens sont couplées à des politiques ouvertement vouées à restreindre l'usage de l'automobile, comme cela est le cas à Paris depuis 2001.

Les communes étalées sont elles nuisibles à d'autres facteurs de qualité environnementale, comme la biodiversité ? Même pas. Plusieurs recherches de la Royal Horticulture Society britannique<sup>82</sup> ou d'universités allemandes (Bochum, Leipzig<sup>83</sup>) ont montré que les agglomérations étalées à densité moyenne ou faible, étaient bien plus favorables à la biodiversité que les vastes étendues agricoles consacrées à des cultures intensives exclusivement dirigées vers l'alimentation humaine. L'étalement urbain par la périphérie n'est donc pas, loin s'en faut, la croquemitaine dénoncée par les défenseurs de l'environnement.

### **Les lois de zonage sont elles toujours justifiables compte tenu de tout ce que nous en savons aujourd'hui ?**

Les lois de zonage sont grandement responsables de la hausse des prix immobiliers actuels. Leur efficacité en terme de promotion d'un meilleur environnement et d'une plus grande qualité de vie apparaissent tout à fait discutables.

Les présupposés émotionnels et subjectifs du plus grand nombre devraient tendre à rendre difficilement justifiables des politiques dont l'effet principal est de favoriser la précarité du logement pour les plus faibles. Toute politique publique générant de l'exclusion sociale paraît condamnable a priori, et aucun argument ne peut démontrer que la lutte contre l'étalement urbain vaudrait bien quelques milliers de SDF de plus. Les libéraux, en cela, ne se différencient en rien des sociaux-démocrates sincères.

<sup>82</sup> [www.rhs.org.uk](http://www.rhs.org.uk), profs. Evans, Gaston et Thomson.

<sup>83</sup> J. Reichholf, « Der Okokolonialismus », 2004, Miersch et Maxeiner, « Oko-optimismus », 1999.

Mais à cette condamnation sociale du zonage doit s'en ajouter une autre, plus fondamentale encore. Si l'on admet que l'égalité en droit, objet du premier article de la déclaration des droits de l'homme de 1789, est un pilier essentiel des sociétés démocratiques, au nom de quoi peut on justifier qu'au motif de « préserver leur cadre de vie », des propriétaires installés dénie à ceux qui n'ont pu encore faire construire le bénéfice d'un droit dont eux même ont profité soit en construisant leur maison, soit en bénéficiant du droit à construire d'un propriétaire antérieur ? Où se situe l'équité d'une telle disposition ?

Quelque soit l'aspect que l'on examine, plus rien ne peut aujourd'hui justifier que le législateur maintienne en vigueur des lois de zonage aussi contraires aux principes fondateurs du droit et socialement aussi nuisibles. Il faut d'urgence revenir à un régime de plus grande liberté foncière, respectueux du droit de propriété.

## **II**

### **Deuxième partie**

#### **Solutions libérales pour en finir avec les crises du logement**

## **A - Sept propositions pour transformer le modèle français du logement**

*The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping from the old ones, which ramify, for those brought up as most of us have been, into every corner of our minds.*

John Maynard Keynes

Il est temps d'aborder dans le détail les solutions que nous proposons pour non seulement améliorer la situation du logement en France, mais aussi en finir définitivement avec l'état de crise permanente vécue par ce secteur depuis le début du XXème siècle.

Les mesures que nous évoquerons se situeront à deux niveaux: une ligne générale théorique qui pourra parfois sembler abstraite, et des propositions concrètes de mise en oeuvre dans le contexte politique français actuel.

Le volet concret des propositions pourra parfois sembler « tiède » ou « non conforme à l'orthodoxie libérale » à ceux qui sont depuis longtemps férus des écoles économiques autrichienne ou de Chicago. Mais l'objet de cette étude n'est pas seulement de se faire plaisir en évoquant ce que serait le monde idéal vu par un think-tank libéral, mais de proposer un agenda politique qui ait une chance d'être considéré autrement que par un revers de manche par l'établissement politique et les leaders d'opinion médiatiques compte tenu de plus d'un siècle d'histoire du logement « socialisé » en France.

Voilà pourquoi nous ne nous contenterons pas d'annoncer des mesures que nous jugeons intéressantes, voire indispensables, mais nous analyserons également les oppositions de nature sociologique que ces propositions pourraient rencontrer, ainsi que des moyens politiques de les contourner. Aussi serons-nous parfois amenés à proposer des mesures que certains jugeront « imparfaitement libérales », où à en proposer une mise en oeuvre en plusieurs étapes.

Malgré ces précautions, ce que nous proposons n'est rien moins qu'un changement complet de paradigme dans la façon de traiter la question du logement en France.

### **Transformer le modèle Français**

A une gestion étatisée nécessairement dysfonctionnelle des désordres, découlant d'une pénurie de l'offre elle même créée par un abus de réglementations publiques faussement protectrices, nous voulons substituer une vraie sécurité du logement prodiguée par l'abondance des possibilités offertes à tous, garante de la pérennité d'une offre à prix abordable et de qualité.

Nous proposons une politique du logement redonnant l'essentiel des pouvoirs à l'individu, qu'il soit propriétaire occupant, bailleur ou locataire, où la prévention des nuisances environnementales fait appel à la responsabilité individuelle des propriétaires, par le biais de démarches essentiellement contractuelles, et où l'aide sociale sera uniquement destinée aux familles les plus modestes sous forme numéraire.

Voici la liste des propositions qui seront détaillées par la suite.

### **Propositions essentielles**

**Proposition 1 : Privatiser les logements sociaux, pour en finir avec la ségrégation par la catégorie de logement**, ses conséquences économiques et sociales dramatiques, et pour libérer le capital stérilisé par le secteur du logement social. Nous proposerons que cette privatisation se fasse en priorité au profit de ses occupants actuels.

**Proposition 2 : Retrouver l'abondance de l'offre**, en finir avec le logement artificiellement cher et les bulles immobilières, en adoptant un nouveau code de l'urbanisme minimal, replaçant les propriétaires du sol au centre des décisions de développement, laissant à chaque collectivité le soin de déterminer les meilleurs outils adaptés à sa situation pour prévenir les conflits d'usage de la ressource foncière et les nuisances environnementales, et ce dans un cadre légal général imposant que toute terre soit présumée développable par défaut. La législation générale veillera à ce que soit mis en place un mécanisme de compensation des servitudes pour les propriétaires à qui une véritable nécessité publique ôtera la possibilité d'utiliser leur bien comme ils l'entendent.

**Proposition 3 : Redonner aux propriétaires bailleurs le goût de l'investissement locatif** sans aide fiscale, en retrouvant un régime de liberté contractuelle entre bailleur et locataires.

**Proposition 4 : Remplacer le financement du logement social** ainsi que toutes les autres aides au logement **par une subvention unique** des familles les plus modestes, soit par le biais d'un impôt négatif, soit par celui d'un chèque logement.

Nous insisterons sur le caractère cohérent de ces quatre dispositions, et sur les dangers qu'il y aurait à en adopter certaines sans les autres.

### **Propositions complémentaires , mais néanmoins importantes :**

Les propositions suivantes ne suffiraient pas à améliorer la situation par elles mêmes, mais, sous réserve que les quatre mesures précédemment citées soient mises en oeuvre, en augmenteraient les bienfaits.

**Proposition 5 : Revoir totalement la fiscalité sur le logement**, soit dans le cadre d'une réforme fiscale générale, soit, si ce n'est pas possible, dans le cadre d'une réforme de certains impôts dont l'assiette est constituée par le logement ou les revenus qu'il génère.

**Proposition 6 : Ouvrir en grand les portes de l'immigration aux professionnels du bâtiment**, ou à défaut à ceux issus de la communauté européenne, pour éliminer le goulot d'étranglement lié au manque de main d'oeuvre dans ce secteur.

**Proposition 7 : Transformer le rôle des services publics** traitant d'urbanisme pour leur redonner une place essentiellement dédiée à l'amélioration de l'information géo-économique et environnementale des acheteurs, vendeurs et développeurs privés, et profiter des départs en retraite massifs prévus entre 2005 et 2020 pour effectuer cette transformation sans heurt social majeur.

Ces propositions seront suivies par **un tour rapide des fausses bonnes solutions**, celles qui ne marcheront pas, et qui sont pourtant celles que privilégient aussi bien les gouvernements UMP successifs actuels que l'opposition.

Enfin, **un court exercice de prospective** montrera pourquoi une réforme de fond de nos façons de penser le logement est absolument indispensable, et vite.

## **B - Les mesures essentielles**

### **Proposition n°1 :**

#### **Unifier le marché du logement, en privatisant les logements HLM au profit de leurs occupants actuels**

Rappelons brièvement les plaies du système actuel que notre diagnostic a fait apparaître.

Le marché du logement est artificiellement segmenté en deux grands ensembles eux mêmes sous-divisés, le secteur « libre » mais surveillé, et le secteur social. Ces divisions proviennent essentiellement des différents types d'aides à la pierre qui créent des catégories de logement à loyer artificiellement bas, engendrant automatiquement un excès de demande, et un phénomène d'incrustation des bénéficiaires, même lorsque leurs revenus augmentent. De fait, l'aide est en partie gaspillée au bénéfice de ménages qui n'en ont pas un besoin constant dans le temps. Conjointement, le parc privé est fortement orienté vers la satisfaction des besoins des catégories supérieures, et, n'étant pas concurrencé par le parc social puisque passer de l'un à l'autre est difficile, ses prix sont tirés vers le haut. De fait, nombre de ménages modestes, ou simplement moyens, ne peuvent ni accéder au secteur social ni fournir les garanties exigibles pour entrer dans un logement privé.

Les incitations qui orientent le comportement des différents acteurs rendent le système peu juste, et politiquement irréformable. Ce système concentre les populations en forte difficulté dans le parc le plus mal entretenu et le moins intégré aux autres quartiers, et fait que les quartiers à forte concentration de logement social sont voués à la déshérence et progressivement soustraits à l'état de droit.

Rappelons également que les biens possédés en propre par les personnes sont généralement mieux entretenus et que l'école de la responsabilité que constitue la propriété foncière rejaillit positivement sur les comportements des personnes.

Les logements HLM représentent plus de 500 Milliards d'euros de capital peu productif, dont 300 dans les logements eux mêmes, et 200 dans les diverses formules d'épargne servant à le financer.

Le seul moyen d'en finir avec tous les effets pervers nés de la ségrégation du marché est de ramener le parc social dans le droit commun en le privatisant. Deux formules existent: la privatisation des offices HLM et la privatisation des logements eux mêmes. C'est la seconde qui a notre large préférence.

#### **Hypothèse 1 : privatisation des offices HLM**

Dans le premier cas, les offices HLM publics deviendraient des propriétaires bailleurs comme les autres, dont les actions seraient mises sur le marché, et qui fixeraient leurs loyers en fonction de l'offre et de la demande. Il est peu probable que les loyers

augmentent au niveau de ceux du parc privé actuel: les prix sur le marché locatif s'établiraient à un niveau intermédiaire entre ceux du secteur social et celui du secteur privé.

Les aides aux producteurs de logement versées sous forme directe ou sous forme d'avantage fiscal seraient supprimées, et remplacées par une aide unique aux familles, conditionnée aux autres revenus et dégressive. Cette aide réduirait le taux d'effort mensuel des familles modestes mais ne constituerait pas une rente acquise ad vitam aeternam.

Cette hypothèse comporte toutefois deux défauts majeurs. Tout d'abord, il n'est pas certain que les investisseurs se ruent sur les titres de 293 OPHLM publics au parc de valeur très variable. D'autre part, l'argent ainsi perçu par l'état et les collectivités (selon une clé de répartition qui reste à définir) risque, comme cela a été le cas pour toutes les privatisations passées, d'être gaspillé dans le maelström de nos déficits publics. Privatiser revient dans ce cas à prélever une sorte d'impôt volontaire sur un actif qui a déjà été financé soit par l'impôt, soit par l'épargne des français.

Surtout, elle fera peur aux locataires, car l'hypothèse selon laquelle le loyer d'équilibre sur le nouveau marché serait une moyenne entre les extrêmes actuels ne sera pas facile à faire accepter à des gens qui n'ont pas forcément confiance ni dans la parole des décideurs politiques, ni dans les mécanismes du marché (l'électorat acquis aux idées libérales n'est sans doute pas majoritaire dans les quartiers HLM...). De fait une telle privatisation sera non seulement politiquement difficile à vendre dans un programme électoral, mais aussi délicate à appliquer dans les faits.

## **Hypothèse 2 : privatisation des logements**

Pour sortir de l'impasse actuelle, la seule solution politiquement réaliste consiste à privatiser les logements sociaux au profit de leurs occupants actuels.

Des opérations de ce genre ont déjà eu lieu à l'étranger. Margaret Thatcher et John Major ont mis en place un programme de vente des logements sociaux qui a permis à plus de 2 millions de ces habitations d'être achetées par leurs occupants entre 1980, et 1995, par le biais de remises croissantes en fonction du temps de présence dans les locaux: 33% de remise après 3 ans d'occupation et 50% de remise après 20 ans. Le mouvement a été fortement ralenti, car les avantages consentis aux acquéreurs ont été fortement réduits, voir supprimés par le gouvernement de Tony Blair, qui a préféré relancer des programmes de logement public, intégrés dans des opérations privées, la vente des logements du secteur libre finançant le manque à gagner sur les constructions sociales.

L'impact économique de cette privatisation a été essentiel: le taux de propriétaires en Grande Bretagne est passé de 55% en 1980 (soit le taux français actuel) à 67% en 1990 quand Margaret Thatcher quitta Downing street. Peter King, de l'Institute of Economic Affairs, note que ce transfert de propriété a permis de transformer en actif un capital précédemment sous employé, en donnant aux nouveaux propriétaires la possibilité de le revendre, de l'apporter en garantie à un projet d'entreprise, ou d'envisager à nouveau

la reprise d'un parcours immobilier « vers le haut »<sup>84</sup>. Toutefois, le succès de cette privatisation est resté incomplet parce que le gouvernement Thatcher ne l'a pas accompagné d'une libération du droit à construire, faute d'avoir, sans doute, sous-estimé la responsabilité des restrictions légales à l'usage de la terre dans la hausse des prix immobiliers en Grande-Bretagne.

Le logement social anglais avait une spécificité qui facilitait sa privatisation: il était en très grande partie composé de maisons individuelles, ce qui évitait de se préoccuper de la question des co-propriétés. La forme beaucoup plus collective des logements sociaux en France obligera à adopter d'autres modalités de privatisation.

En 2002, lors de l'élection présidentielle, le candidat libéral Alain Madelin avait proposé que les logements sociaux occupés depuis longtemps par leurs locataires soient tout simplement donnés, les loyers payés couvrant largement la valeur des logements dépréciés. La proposition, pour généreuse qu'elle ait paru, fut généralement présentée comme démagogique par les médias et n'eut pas l'écho médiatique que son auteur avait espéré.

Une donation pure et simple des logements à leurs occupants poserait en outre un problème difficile qui conduirait sûrement à faire appel aux contribuables pour y remédier, ce qu'il faut éviter à tout prix: qui rembourserait les emprunts des offices HLM ?

Il existe un autre moyen plus juste de privatiser le parc HLM tout en permettant le service de la dette des offices: c'est de transférer aux ménages qui donneront leur accord la part de la dette des offices HLM imputée sur le logement qu'ils occupent. Le capital restant dû par l'office HLM serait réemprunté au taux et à la durée du marché par le locataire. Quant au devenir du personnel des offices qui n'auraient plus de logement à gérer, nous y reviendrons.

Ainsi, les logements HLM les plus anciens, qui n'auraient guère de valeur sur le marché libre (qui veut placer son argent dans un HLM à La Courneuve ? ), dont les prêts sont amortis ou en passe de l'être, pourraient être donnés ou « quasiment donnés » à leurs occupants actuels, le loyer qu'ils versent permettant largement de couvrir les mensualités du crédit, lequel viendrait rapidement à échéance, à moins que l'occupant du logement ne choisisse de négocier une mensualité plus faible. En revanche, les logements financés récemment au prix fort par les offices demanderaient un effort plus important à leurs occupants, la conversion de prêts à taux très bas sur une durée très longue par un prêt à plus court terme à un taux normal, même faible, aboutissant à une mensualité plus élevée, ce qui serait malgré tout une bonne affaire, pour des logements dont la revente sur le marché libre permettrait tout de même d'envisager une plus value rapide.

Pour le cas où le locataire refuserait l'opération, le logement serait mis en vente -occupé- par l'office HLM en utilisant le réseau d'agences commerciales classiques, la loi de privatisation prévoyant que le nouveau propriétaire puisse proposer un plan de réévaluation annuel du loyer sur deux ou trois ans, à moins qu'il ne souhaite habiter lui-même le logement, auquel cas il pourrait signifier au locataire son congé. Ainsi le

---

<sup>84</sup> « choice and the end of social housing », Peter king, IEA, 2006

locataire aurait le choix entre deux possibilités: d'une part, s'endetter à un prix tout à fait préférentiel pour acquérir un bien de relativement bonne qualité, pour une mensualité au pire un peu supérieure à son loyer très bonifié actuel; d'autre part, risquer qu'un propriétaire autre ne le chasse de son logement ou ne lui propose une augmentation de son loyer à un niveau équivalent, voire supérieur à la mensualité qu'il aurait dû payer. Le choix de la plupart des locataires devrait être rapide.

### **Pour solde de tout compte...**

Une objection de nature morale pourra être opposée à cette proposition à ce stade: les occupants des offices HLM ont eu de la chance par rapport à ceux qui se sont vu refuser une telle demande, quand ils n'ont pas purement et simplement triché ou fait joué des relations politiques. N'est il pas immoral de leur octroyer à nouveau un avantage par le biais d'une vente préférentielle ? Les contribuables ordinaires, ou ceux qui ont quitté récemment un logement social pour le parc privé ne se sentiront-ils pas lésés, pour ne pas dire plus ?

La réponse est clairement positive. Mais parfois, il convient d'accepter des compromis imparfaits pour effacer le poids économique et comptable de 60 années d'errements (voire plus). Certes, 4,3 millions de familles, pas toutes défavorisées se verront octroyer un avantage inopiné financé dans le passé par l'argent public. Mais la mesure permettra d'en finir avec tous les coûts visibles et cachés d'un système qui génère actuellement des injustices bien plus grandes et des dysfonctionnements socialement très dommageables. Entre deux maux, il faut savoir choisir le moindre. Rayer du bilan de l'entreprise France le passif et la charge d'un système HLM qui a montré son inefficacité et sa nocivité aura des répercussions positives qui surpasseront largement les coûts de la relative partialité de la mesure. De surcroît, ce cadeau aux locataires actuels des logements sociaux est sans doute le seul moyen de vaincre l'opposition politique à la privatisation des HLM.

Car il ne faut pas se bercer d'illusions, l'opposition à une telle mesure sera très forte. Les présidents d'offices HLM, qui tirent de grands avantages politiques de cette fonction, sont tous des élus locaux importants. Les directeurs et cadres des offices HLM ne se laisseront pas dépouiller sans réagir de leurs emplois, pour ne pas dire de leurs sinécures... Le seul moyen de vaincre cette opposition est d'obtenir l'adhésion des locataires actuels des logements, et de faire passer toute opposition à la privatisation pour un égoïsme catégoriel au détriment des locataires, et notamment des locataires modestes.

### **Banlieues sensibles, un piège à éviter**

Privatiser les logements HLM « normalement » par une simple vente publique au plus offrant, avec plan de rattrapage à trois ans des loyers permettant aux locataires de se retourner, pourrait être perçu comme plus équitable. Malheureusement, la mesure serait tout aussi politiquement invendable aux offices HLM et n'obtiendrait pas l'adhésion des locataires. Sauf à posséder une classe politique insensible à toute forme de démagogie électorale, il est difficile d'imaginer qu'une telle mesure puisse être rapidement mise en place dans la France d'aujourd'hui, où une simple modification du code du travail provoque un mois de manifestations.

En outre, il y a fort à parier que, dans les cités sensibles, certains organisateurs de trafics, ou représentants de certains extrémismes, seraient les premiers bénéficiaires de ces ventes publiques, n'hésitant sans doute pas à décourager des acheteurs honnêtes par voie de fait. Cela accroîtrait le risque de « sécession de fait » de certains de ces quartiers, où les nouveaux propriétaires pourraient encore plus facilement qu'aujourd'hui substituer leur pouvoir à la loi républicaine. Une telle privatisation à l'encan est donc parfaitement impossible à envisager aujourd'hui.

La privatisation préférentielle des logements sociaux en faveur de leurs occupants est le seul moyen politiquement envisageable de solder définitivement les comptes du système HLM.

Au delà du principe en lui même, quelques questions pratiques seront à régler. Tout d'abord, quelques locataires à faible revenu qui auront eu la chance de se faire attribuer un logement très au dessus de leurs moyens et récent n'auront peut être pas les revenus nécessaires pour payer les mensualités afférentes. Une réforme des aides au logement pourrait les y aider, mais peut être faudra-t-il leur attribuer un autre logement moins élégant ou partiellement amorti, plus en rapport avec leurs moyens. A contrario, il est possible que des locataires HLM dont les revenus ont augmenté soient prêt à augmenter leur taux d'effort pour occuper un logement plus séduisant. Un système de troc via une place de marché en ligne entre ex-locataires pourra être mis en place, permettant une réallocation des logements privatisés entre nouveaux propriétaires, et ce sans que des droits de mutation soient exigés par le trésor public. En contrepartie, les logements privatisés seront, comme tout un chacun, assujettis à la taxe foncière même s'ils ont moins de quinze ans.

Les offices publics d'HLM devront conserver une partie de leur personnel pour gérer les frais des copropriétés, comme un syndic privé ordinaire, ce qui implique leur transformation en entreprise, prélude à une privatisation ultérieure. Les assemblées de copropriétaires pourront les mettre en concurrence, aussi devront ils certainement alléger leur masse salariale pour réduire leurs frais de gestion. Le seul moyen d'accomplir cette mutation sans heurt est de profiter des départs massifs à la retraite prévus dans les administrations nationales et locales entre 2005 et 2020 pour utiliser les agents libérés par les offices HLM et autres services supprimés comme vivier de renouvellement des personnels. Les recrutements publics ne seraient ouverts à l'externe que lorsque le vivier serait épuisé. Cela suppose une vraie bourse à l'emploi inter-administrative, une vraie gestion interministérielle des corps administratifs, plus de flexibilité dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique, toutes sortes de mesures *-hors du champ de cette étude-* par lesquelles il faudra tôt ou tard passer, tant la modernisation de notre état vermoulu est devenue indispensable. La liquidation des HLM publics peut servir d'événement déclencheur de cette modernisation.

Les sociétés privées d'HLM devront également être encouragées à vendre leur parc à leurs occupants, selon des modalités qui restent à définir, sachant que l'intérêt des parties prenantes privées ne devra pas être lésé.

## **Bénéfices collatéraux : un possible assainissement des quartiers sensibles ?**

Même si certains n'auront pas payé cher leur acquisition, les nouveaux propriétaires auront à coeur de préserver, voire d'augmenter la valeur de leur bien, ce qui passera par un meilleur entretien de leur immeuble, un arrêt des dégradations volontaires, et une meilleure participation aux opérations d'amélioration de la vie des quartiers.

On peut même envisager que les occupants des logements ex-sociaux, qui sont en majorité des citoyens paisibles, auront à coeur de faire le nécessaire pour commencer l'assainissement de leur quartier. Oh certes, ne nous payons pas de rêves, ce ne sera qu'un élément parmi d'autres pour que l'état de droit républicain reprenne pied dans les cités en perdition, mais cela y aidera grandement.

## **Bénéfices collatéraux économiques et sociaux**

Un retour dans le droit commun de la caisse des dépôts semble inéluctable dans cette perspective. Les placements opérés par les épargnants pourront soit être repris par ces derniers et réaffectés à d'autres usages, ou laissés à la caisse qui devra mettre en oeuvre son indiscutable savoir faire opérationnel pour proposer de nouvelles opportunités plus lucratives aux épargnants. Gageons que ce surcroît d'épargne disponible aura un effet très positif sur la capacité de nos jeunes entreprises à trouver des capitaux pour se financer.

En outre, les logements privatisés seront la propriété directe de personnes physiques, dont certaines pourront avoir des vellétés d'entrepreneurs. La mise en place prochaine des prêts hypothécaires permettra à ces nouveaux propriétaires d'apporter leur logement en garantie pour emprunter les fonds nécessaires pour développer une entreprise. Voilà qui devrait offrir à nombre d'habitants de certains quartiers où la situation de l'emploi est médiocre des opportunités professionnelles nouvelles et valorisantes.

Enfin, les bénéfices sociaux déjà évoqués en première partie trouveront un terrain favorable pour se concrétiser: la propriété induira des comportements plus responsables et modes de vie plus sains des familles, se traduisant par des résultats scolaires meilleurs et des relations sociales plus fécondes.

## **Comment aider les plus modestes s'il n'existe plus de logement social ?**

Il sera objecté à ce stade que la privatisation des logements sociaux n'apportera aucune aide aux personnes actuellement exclues du système du logement social et qui sont, selon l'expression de la fondation Abbé Pierre, « à la porte du logement ». Ces personnes, nous l'avons vu, sont victimes d'une part d'un phénomène de pénurie qui augmente considérablement les prix, et d'autre part d'un système d'aide par le logement social qui ne permet pas l'accès universel.

Pour aider ces personnes, il faut retrouver une abondance de l'offre. Cela suppose d'éliminer les goulots d'étranglement qui la contraignent et de supprimer les garanties excessives des locataires, qui s'exercent au détriment du droit des bailleurs et les dissuadent de mettre leurs biens en location, tout en éloignant les investisseurs

potentiels des placements dans l'immobilier locatif. De même, il faut revoir le couple « aide-fiscalité » du logement de façon à ce que le système d'aide mis en place atteigne toutes les familles très modestes et modestes, et uniquement celles là, et que la fiscalité du logement ne crée pas d'obstacle artificiel à l'investissement immobilier, qu'il soit locatif ou d'habitation.

Ce sont ces volets de la réforme que nous allons étudier à présent.

## **Proposition n°2 :**

### **Une loi de libération foncière pour en finir avec la « pénalité réglementaire » et le logement cher**

La « pénalité réglementaire » a représenté pour les acheteurs de logement 46 milliards d'euros en 2005. Le surcoût des réglementations excessives du sol fait peser une charge abusive sur le budget des ménages accédant à la propriété, et par extension à ceux souhaitant entrer en location. Nous avons vu que les avantages liés à ces réglementations étaient plus putatifs que réels, et qu'une abondance de possibilités de développement permettrait aux individus d'effectuer plus facilement qu'aujourd'hui les choix d'ajustement de leurs conditions de logement à l'évolution de leurs préférences personnelles.

Le seul moyen de rendre plus de logements disponibles et meilleur marché est de faire sauter tous ces verrous réglementaires. Une réforme de la gestion des sols conduisant à retrouver cette abondance foncière est absolument indispensable.

Toutefois, nous ne céderons pas ici à la manie bien française de proposer un mode de gestion des sols identique pour tous. Les problèmes de Paris ne sont pas ceux de Nantes, qui ne sont pas ceux d'Arcachon, de Romorantin ou de Clermont-Ferrand. A chaque cité, à chaque bassin, sont associés des contextes paysagers, environnementaux, architecturaux, des héritages historiques et des contraintes géographiques qui leur sont propres. Gérer le sol des communes rurales avec des outils conçus par des experts urbains pour la gestion des grandes métropoles urbaines risque de se révéler inopérant.

Malgré les conséquences dramatiques que la contrainte réglementaire fait peser sur le coût du logement, poste de dépense numéro un des ménages, le moins qu'on puisse dire est que la gestion du sol n'est pas un sujet majeur du débat politique actuel. Très peu de politiques ont, pour l'instant, fait la relation entre la réglementation actuelle des sols et le malaise économique, voire la détresse, que la hausse des prix immobiliers impose aux ménages. Même si le présent rapport souhaite lancer le débat et provoquer une prise de conscience, gageons que l'élection présidentielle de 2007 ne se jouera guère sur ces questions, ni sans doute les suivantes.

L'urbanisme est d'abord un enjeu local dont les effets sont perceptibles localement: c'est localement que chaque communauté doit choisir les méthodes qu'elle va mettre en oeuvre pour développer son espace. Chaque commune doit pouvoir puiser dans une boîte à outils diversifiée les moyens de gérer l'usage des sols dans un contexte favorable au respect des droits de propriété des développeurs comme des riverains des nouveaux développements.

Nous pensons donc que le code de l'urbanisme doit être abrogé et remplacé par une loi cadre « de détente foncière » très générale, de peu d'articles, se bornant à fixer des principes clairs, et autorisant chaque collectivité à choisir les outils pratiques qui seront compatibles avec ces principes généraux. Nous étudierons quelques uns de ces outils, mais nous pensons qu'en la matière tout n'a pas été inventé et nos propositions

permettront de laisser la place à des innovations futures le cas échéant.

### **Les principes de base d'une gestion à la fois libre et responsable du sol**

Une loi cadre doit entériner, en matière de développement du sol, les principes suivants:

- **Tout sol est présumé développable**, tout propriétaire est réputé avoir le droit de développer sa terre selon les usages qui lui paraissent les meilleurs
- Tout développement qui amènera des nuisances supérieures à celles préalablement existantes devra faire l'objet de négociations préalables entre le développeur et l'ensemble des parties concernées par les nuisances nouvelles.
- Tout développement créant des nuisances nouvelles non négociées pourra donner lieu à des réparations, à des injonctions de faire cesser les nuisances. Le développeur reste en tout état de cause pleinement responsable de l'ensemble des nuisances qu'il apporte. Ces nuisances peuvent être caractérisées, de façon non exclusive, par la perte de valeur des propriétés alentours.
- Un tiers (particuliers ou collectivité politique) ne peut s'opposer à un développement a priori que s'il apporte la preuve d'une nuisance non compensée apportée par le développement.
- Aucun développement nouveau ne donne à son auteur le droit d'obtenir une compensation pour des nuisances préexistantes (principe connu sous le nom de « coming to nuisance » dans les pays anglo-saxons). Autrement dit, celui qui décide d'installer sa maison dans le cône de bruit d'un aéroport existant ne peut en aucun cas prétendre à une indemnisation. Par contre, si un changement de fonctionnement de l'aéroport modifie la zone ou l'horaire d'exposition au bruit, l'aéroport est tenu de compenser la nuisance nouvelle occasionnée.
- Lorsque des **servitudes publiques** (telles que la protection de zones de captage ou la préservation de paysages particulièrement désirables) limitant le droit au développement doivent être mises en place, selon un processus démocratique et transparent, par une collectivité, **celle ci doit créer les conditions de l'indemnisation des propriétaires lésés**, soit par une compensation directe contractuelle, soit par la mise en place de mécanismes permettant à ces propriétaires de toucher eux aussi les dividendes du développement.
- Lorsqu'un patrimoine bâti ou naturel particulier rend indispensable la promulgation de règles architecturales pour tout nouveau développement, ces règles peuvent être imposées, mais tout propriétaire pourra les contester et en obtenir rapidement la modification si elles présentent un caractère frivole ou excessif au regard des droits de propriété.

- **La collectivité ne doit pas être tenue de financer les surcoûts liés aux choix individuels** des développeurs. Si quelqu'un veut se construire une maison isolée, libre à lui, mais pas question pour la collectivité de lui payer la route, les réseaux d'adduction et d'évacuation des fluides, le ramassage scolaire... Un tarif spécifique d'enlèvement des ordures ménagères pourra également être appliqué à ceux qui imposent des circuits plus coûteux.
- De fait, la collectivité pourra prévoir un plan de développement de ses réseaux publics, financé par les développeurs, et dont l'entretien sera transféré à sa charge après achèvement des travaux. Un développeur pourra proposer des développements non prévus par le plan, mais devra faire son affaire de la création et de l'entretien des réseaux, sauf s'il parvient à négocier avec la collectivité un accord de transfert satisfaisant pour l'ensemble des parties.
- La collectivité peut imposer des règles contraignantes d'accès aux voies publiques afin d'assurer leur sécurité. Notamment, elle devra éviter que ne se créent des sorties directes dangereuses sur les voies à circulation rapide.
- Enfin, et surtout, des propriétaires pourront se regrouper soit en associations, soit en sociétés de développement, et signer, sur des aires de toutes taille, pourvu qu'elles soient fermées, contiguës, et de forme praticable (ne pas enclaver des propriétaires non désireux d'adhérer) **des conventions restrictives librement négociées**, opposables aux tiers devant un tribunal, qui dérogeront aux règles édifiées sur le territoire sous administration publique. Le seul pouvoir de contrainte public sur ces communautés de développement sous seing privé sera celui de négocier les règles d'interférence (accès, adductions, assainissement, rejets, impact visuel) entre la communauté privée et le territoire sous administration publique. Ces conventions pourront prévoir des mécanismes de compensation internes pour les propriétaires qui accepteront de maintenir leur terrain non construit pour augmenter la valeur globale de la communauté. Enfin, les règles générales de non discrimination en vigueur dans le droit français restent applicables aux conventions privées qui ne pourront donc exclure personne sous prétexte de race, de religion, de préférence sexuelle, etc....

### **La boîte à outil de la gestion libérale des sols**

Comment empêcher que des développements mal maîtrisés ne nuisent gravement à la valeur des propriétés préexistantes ? En matière d'urbanisme comme dans tout autre domaine, liberté ne signifie pas laxisme. Le principe de responsabilité doit être pleinement en vigueur et appliqué par les tribunaux. Hélas, une approche uniquement fondée sur la réparation a posteriori des préjudices pose de nombreuses difficultés d'application, qui conduisent souvent à créer une demande politique pour un traitement préventif des nuisances, d'où le recours à des lois de zonage malthusien dont nous avons vu les effets pervers.

L'histoire des grandes nations occidentales montre qu'une gestion uniquement curative

des conflits d'utilisation du sol par les tribunaux n'est pas toujours efficace. Les législateurs et les tribunaux, comme toute autre entité publique, sont soumis à des groupes de pression, et la fin du XIX<sup>ème</sup> a souvent vu des lois ou des juges prendre systématiquement le parti des grandes manufactures industrielles contre les propriétaires antérieurs, rendant inopérant le principe de « compensation des nuisances nouvelles ». C'est ce qui a conduit des municipalités américaines à adopter des règles de zonage dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, et la cour suprême des USA à déclarer le principe de zonage constitutionnel, avant que ces principes de gestion du sol ne reviennent vers l'Europe.

Voilà pourquoi il convient d'autoriser l'usage d'outils facilitant la prévention des nuisances, tout en respectant le droit de propriété de toutes les parties prenantes. Nous en analyserons trois, sachant que d'autres peuvent être imaginés : les droits de développement transférables, les communautés privées de développement, les zonages flexibles non limitatifs .

### **(1) Droits de développement transférables**

L'un des mécanismes de compensation des servitudes par le marché plutôt que par le contribuable est connu sous le nom de « droits de développement transférables ». Il commence à être répandu aux USA, et a été utilisé assez massivement par des grandes municipalités italiennes (comme Ravenne, et surtout Turin) dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain<sup>85</sup>. Ils semblent intéressants à utiliser lorsque des zones à très haute valeur environnementale sont soumises à une forte pression foncière.

Pour en comprendre le principe, revenons aux failles environnementales des règles de zonage actuelles.

Les zonages sont supposés prévenir des désordres de nature environnementale. Mais ils en créent d'autres, de même nature. Leur inadaptation à lutter contre l'étalement urbain est patente. En matière de valorisation des paysages, leur bilan n'est pas remarquable non plus.

Les règlements d'urbanisme tels que nous les connaissons n'ont pas empêché de nombreuses décisions de constructions esthétiquement discutables, qu'elles soient issues de maîtres d'ouvrages privés ou publics. Cela s'explique aisément: le droit de construire ces ensembles a été acquis par un processus de nature politique. Les aménageurs ont donc pu profiter de terrains privilégiés en n'en payant qu'une fraction du coût, celle que le terrain représente pour eux mêmes, mais n'intégrant pas la valeur de ce paysage pour les autres propriétaires et utilisateurs. Ce que l'on acquiert sans le payer n'a pas de valeur: dans ces conditions, le paysage peut être sacrifié sur l'autel du profit marginal induit par chaque mètre carré supplémentaire.

Le zonage, en laissant le constructeur s'exonérer du principe de responsabilité du moment qu'il respecte une règle, constitue une faible protection contre les désordres environnementaux. Les droits de développement transférables représenteraient un progrès indéniable.

---

<sup>85</sup> Ezio Micelli, « la négociation des droits à bâtir en Italie », revue « Etudes Foncières » n°82

Concrètement, sur une commune ou agglomération, serait fixé par la représentation démocratique un coefficient d'occupation du sol universel, donnant un droit à construire à chaque propriétaire en fonction de sa surface, établi en fonction de la capacité des équipements collectifs à absorber un certain volume de population, et régulièrement réévalué en fonction de l'amélioration de ces équipements. Ceux dont la construction occuperait une surface inférieure à celle permise par le COS bénéficieraient d'un droit à construire quelques mètres carrés supplémentaires.

Tout développeur qui voudrait construire au delà de son plafond de densité devrait rendre son projet public pour prétendre acheter des droits supplémentaires auprès de ceux qui n'en auraient pas l'utilité immédiate. Si les propriétaires disposant de droits à vendre valorisent le paysage et la conservation environnementale de certains secteurs plus cher que d'autres, ils pourront assortir la vente d'un prix plus élevé ou de conditions plus draconiennes en matière de respect de clauses environnementales. A contrario, ils pourront considérer que le paysage à défendre n'a pas une valeur telle, ou que le projet présenté ne présente pas une menace qui justifie de renoncer au profit lié à la vente de leurs droits à construire: c'est l'estimation qu'en feront les premiers concernés qui donnera au paysage sa valeur, et pas une lubie d'un technocrate ou d'un élu local.

Naturellement, des associations de défense des paysages pourront lancer des souscriptions pour sauvegarder certains secteurs, et des associations de propriétaires dans des zones sensibles pourront se créer pour passer des accords d'auto-discipline et mettre sur le marché au moment opportun leurs droits à construire ainsi économisés. Les propriétaires de terrains frappés de servitudes (proximité d'une grande voie de circulation, risques particuliers, tels que couloirs d'avalanche, protection des captages d'eau potable...) ne pourraient exercer leur droit de construire mais garderaient le droit de revendre ce droit au meilleur moment. De surcroît, les municipalités pourraient négocier l'attribution de droits à construire bonifiés<sup>86</sup> transférables mais non exerçables sur les espaces à protéger absolument, ce qui permettrait à leurs propriétaires de bénéficier largement du partage de la rente foncière dont ils sont actuellement exclus. D'autres modalités de mise en oeuvre de ces droits sont concevables.

Les territoires qui, pour protéger les propriétaires existants, fixeraient un quota global de droits à construire transférables trop faible, en paieraient le coût par un marché immobilier plus cher générant une demande d'intervention sociale : il faut donc que le financement des politiques de traitement social du « mal-logement » soit à la charge des collectivités locales de même niveau et non de l'état, afin que le coût d'éventuelles restrictions à la constructibilité du sol voulues par les propriétaires locaux soient supporté par eux mêmes et non répartis sur l'ensemble des contribuables de France. Les réflexes « NIMBYistes » de certaines parties prenantes se paieraient cash, et seraient donc efficacement contrebalancés.

Les communes qui fixeraient des quotas plus importants, en contrepartie, réduiraient fortement le coût d'acquisition des droits à construire supplémentaires, ce qui faciliterait leurs propres achats de droits à construire pour leurs opérations publiques -routes, stades, bibliothèques, etc...-. Certes, elles courraient le risque de voir des

---

<sup>86</sup> Comparables à des actions à dividende double mais sans droit de vote qui existent au capital de certaines entreprises

opérations à forte densité voir le jour dans des endroits où elles ne seraient pas désirables, mais la possibilité de s'opposer à ces opérations se ferait à un coût plus faible. Les inconvénients liés à l'octroi d'un quota élevé de droits à construire seraient donc moindres que ceux liés à une limitation excessive de la construction.

Les développeurs de projets d'importance auraient intérêt à éviter les « OPA hostiles » sur les droits à construire, génératrices de complications, et donc à négocier en amont, avec une large association des parties prenantes le montant des achats de droit et les clauses de leur projet. Un tel dispositif redonnerait toutes ses chances à l'émergence d'un urbanisme contractuel.

Enfin, les droits transférables créent une incitation intéressante à la limitation de l'étalement urbain. En effet, il peut être rentable, pour un propriétaire, de retirer sans effort une fraction de la valeur de la terre développée, sans les incertitudes commerciales liées au développement en lui-même, tout en continuant une activité agricole ou assimilée sur sa terre.

Une proposition de loi permettant l'instauration de tels mécanismes a été faite en 1981 par le député Georges Mesmin. Inutile de préciser qu'elle n'a jamais été inscrite à l'agenda parlementaire de l'assemblée...

Certains objectent que la mise en place d'un tel marché serait complexe, que sa gestion serait onéreuse, que les expériences très partielles et rares menées en France (Loi Galley de 1976 sur les transferts de COS), en Italie, aux USA, ont donné des résultats variables. Mais les marchés de droits transférables sont une innovation récente, ils sont améliorables. La mise en place d'un système de gestion de la propriété par le cadastre<sup>87</sup> et les notaires fut difficile et dura plusieurs décennies en France entre la révolution et le début du XX<sup>e</sup> siècle. Si nos anciens avaient abandonné ces outils au motif que la gestion en était trop lourde, nous serions sans aucun doute moins riches aujourd'hui !

Aux USA, la gestion des droits a été souvent concédée à des organismes privés, qui ont amélioré leurs méthodes de gestion pour la rendre opérationnelle. Dans le New Jersey, les forêts et marais des Pinelands ont créé un des premiers systèmes de droits transférables dont la gestion a été confiée à un banque, tout simplement, avec succès. A l'heure où des professionnels savent faire fonctionner dans le monde des systèmes de transfert de propriété portant sur des milliards de transactions et des actifs de toute nature, prétendre qu'il serait impossible de faire fonctionner un système de gestion de droits transférables au niveau d'une commune ou d'une communauté de communes n'est guère sérieux.

L'expérience des Pinelands a permis à de nombreux propriétaires terriens de faire le choix de ne pas construire sur leur terre, à forte valeur écologique et paysagère, en vendant des droits à construire à des propriétaires de terrains de moindre qualité

---

<sup>87</sup> La réalisation du premier cadastre fut décrétée par Napoléon en 1807, mais ne fut achevée qu'en 1850. Encore ce cadastre, trop statique, était-il incapable de prendre en compte l'évolution des propriétaires de la terre au cours du temps, tout comme le remembrement des parcelles (source: cadastre.connaitre.org). L'économiste Hernando de Soto rappelle dans son ouvrage « le mystère du capital » (2005, Flammarion) qu'à cette époque, dans la plupart des pays occidentaux confrontés à des problèmes similaires, les banlieues ouvrières se développèrent souvent hors de tout système d'enregistrement de la propriété, avant d'être régularisées par la suite sur plusieurs dizaines d'années.

naturelle. Cette vente de droits permet d'encaisser un revenu sans prendre le risque de construire et de ne pas vendre, tout en exploitant la terre pour d'autres usages: agriculture, aménagement touristique des terrains, exploitation forestière. Ces propriétaires savent qu'ils pourront toujours profiter d'une partie de la « rente foncière » de leur communauté, aussi ne font-ils plus le siège des conseils municipaux pour obtenir un « droit à construire » sur leur terrain, au bénéfice du climat politique local. En outre, leur travail de conservation de l'espace augmente la valeur des constructions réalisées dans la communauté. Cela leur permet d'espérer vendre plus cher leurs droits à construire quand un constructeur se présente sur le marché. Le système de droits transférables agit donc comme un ensemble vertueux d'incitations dans lequel celui qui fait le choix de préserver la qualité de l'environnement en retire un bénéfice net.

Il est cependant clair que les droits de développement transférables ne sont pas une panacée et que leur succès dépend d'un certain nombre de facteurs, au premier rang desquels une détermination judicieuse de volume initial de droits ouverts. De plus, lorsqu'une séparation artificielle est créée entre les zones protégées et les autres, le processus politique de création de ces zones peut être soumis aux mêmes aléas que lors de l'élaboration d'un zonage classique. Voilà pourquoi ce premier outil ne doit être adopté que par des collectivités qui y sont prêtes et remplissent les conditions d'une mise en œuvre efficiente<sup>88</sup>.

## **(2) Les communautés privées de développement, « neighborhood associations »**

Lancées aux USA à la fin des années 60, ces communautés, fédérant les propriétaires au sein d'associations à but non lucratif, voire d'entreprises privées, mettent en commun la terre et adoptent un plan de développement contractuel qui doit être approuvé par l'ensemble des parties. Ces plans de développement constituent en quelque sorte des zonages privés, mais ils ne sont pas malthusiens puisqu'ils ne limitent pas le droit de construire à l'extérieur de la communauté. Ces communautés ont la possibilité de s'affranchir des règles de construction prévalant sous administration publique. Les règles présidant à la vie de la communauté ne peuvent être modifiées que par assentiment d'une large majorité qualifiée, selon des procédures écrites dans son règlement.

A l'intérieur de la communauté, les habitants ont intérêt à valoriser leur cadre de vie. Il est donc peu vraisemblable que de telles communautés obtiennent de moins bons résultats que les ensembles politiques institutionnels habituels. Elles sont intéressées à la valeur collective de leur communauté, en ce sens qu'elles peuvent vendre un droit d'entrée. Ainsi, les propriétaires qui apportent leur terre à la communauté pour en faire un espace vert ou tout autre équipement non directement rentable peuvent tout de même bénéficier largement de la rente foncière de leur communauté, si ils ont correctement négocié la règle de partage des droits d'entrée des nouveaux arrivants. La communauté est libre de réguler les usages possibles des constructions à l'intérieur de son périmètre: quels commerces, quelles activités. Mais lorsqu'une opportunité de développement non prévue par le règlement initial se fait jour, si le règlement est suffisamment flexible, celui-ci peut être amendé sous réserve qu'il recueille

<sup>88</sup> L'un des exemples de communauté de droits transférables dont les résultats sont mitigés est celle de Boulder, au Colorado: les droits transférables ont indiscutablement permis de préserver un environnement de qualité, mais une politique plutôt malthusienne d'ouverture de droits fait que le comté de Boulder reste un des plus chers des USA...

l'assentiment d'une large majorité.

La communauté est responsable de l'investissement et de l'entretien de ses équipements collectifs, et prélève une charge de copropriété aux adhérents, généralement comprise entre 100 et 300 euros mensuels, en contrepartie de services tels que des garderies d'enfant, le ramassage des ordures, l'entretien des espaces verts, et des services d'auxiliaires de police privés. Contrairement à une croyance répandue, moins d'un quart de ces communautés sont physiquement fermées (*gated communities*). La communauté est libre de choisir son personnel. En contrepartie, alors que ses membres continueront de payer des impôts à la commune de rattachement, il est peu probable qu'ils bénéficient de la moindre subvention d'investissement ou d'entretien. Les responsables de la communauté, généralement élus, sont les interlocuteurs de la municipalité et peuvent négocier des contrats divers, notamment des contrats de performance environnementale. Des accords entre associations d'agriculteurs et communautés d'habitation peuvent être signés pour définir les règles de bonne cohabitation entre les deux catégories d'utilisateurs du sol.

Aujourd'hui, 50% des nouveaux logements américains sont construits sous l'égide de ces associations. 18% de la population américaine vit au sein d'une de ces communautés, qui représentent 15% du parc de logements.

Ces communautés ne sont pas sans inconvénients, elles imposent parfois des clauses qui ne seraient pas acceptées en France: discrimination par l'âge, interdiction de certains comportements anodins sous nos latitudes, etc... Mais tant que l'abondance foncière n'oblige pas les personnes à habiter une communauté dont ils n'approuveraient pas les règles, pourquoi ne pas laisser les personnes fixer elles mêmes un certain nombre de règles de vie en société ? Aux USA, les tribunaux veillent à éviter certains abus, notamment en terme d'exclusion par la race. Il est évident que des communautés à but ouvertement discriminatoires seraient perçues comme totalement inacceptables en droit français. Si de telles communautés doivent être importées en France, elles doivent être un moyen de créer des espaces de vie harmonieux, et non des instruments de ségrégation.

L'intérêt des communautés contractuelles est qu'elles incitent fortement les propriétaires à prendre en main le développement de leur communauté et à ne pas l'abandonner aveuglément aux politiques et aux groupes de pression qui les manipulent. De surcroît, les communautés étant des personnes juridiques responsables des nuisances qu'elles pourraient créer, leurs adhérents sont naturellement portés à l'adoption de comportements éco-responsables<sup>89</sup>.

A l'intérieur de la communauté peut exister un système de droits de développements transférable, encore que le cas soit rare. Mais rien n'interdit de penser que la combinaison des deux systèmes puisse, dans certains cas, donner des résultats intéressants.

---

<sup>89</sup> Ceux qui voudraient approfondir la question pourront se tourner vers l'ouvrage de Robert H. Nelson, « Private Neighborhoods And the Transformation of Local Government », ed. Urban Institute Press, 2005.

### **(3) Le zonage « flexible », non limitatif.**

Les droits transférables et les communautés privées sont certes intéressants, mais ils sont éloignés de notre culture actuelle et leur mise en place ne pourra être que progressive. Une majorité des sols français restera donc sous administration publique. Il convient donc de modifier rapidement nos règlements pour permettre aux constructeurs, lotisseurs et particuliers de trouver le foncier nécessaire à la satisfaction d'une demande toujours soutenue.

Les **zonages flexibles**, induisant une obligation de compensation des servitudes, sont sans doute la solution la plus praticable à court terme.

Dans ce système, tout terrain est réputé administrativement constructible. En revanche, la constructibilité technique n'est acquise que lorsque la maison est correctement pourvue en adduction d'eau et d'électricité (encore que l'on puisse imaginer une maison auto-alimentée par groupe électrogène), et surtout lorsqu'elle peut être assainie, par un équipement individuel ou collectif.

La commune ne peut en aucun cas être obligée de pourvoir à la constructibilité technique des parcelles. La commune pourra prévoir non pas un plan « d'occupation » des sols, mais un plan de développement dans lequel elle prévoira les extensions de voiries et réseaux, généralement en continuité de l'existant, ainsi que les stations d'épuration et autres équipements publics nécessaires à son développement. Elle pourra faire financer ces équipements nouveaux par les bâtisseurs mais aura la possibilité d'en réintégrer l'entretien dans son budget annuel, grâce aux rentrées fiscales induites par les nouveaux arrivants.

Un développeur sera autorisé à investir en dehors des zones prévues par la commune, mais alors celle-ci ne sera pas obligée de transférer dans son domaine public les équipements nouveaux des zones situées à l'extérieur de son plan de développement. Dans ce cas, le bâtisseur isolé devra prendre en charge non seulement les « derniers mètres » de voies et réseaux nouveaux, mais aussi l'extension des réseaux « principaux », et encore leur entretien: dans ces conditions, seuls les développements autour des centres-bourgs et gros hameaux existants sera économiquement envisageable, le « mitage » par des constructions isolées se limitant à quelques cas bien particuliers.

Inutile de dire que, dans un tel cadre, seuls des développeurs professionnels pourront lancer des projets d'envergure en dehors des zones prévues pour le développement communal public. Mais ils doivent pouvoir le faire, et dans ce cas un accord contractuel entre municipalité et développeur doit être recherché. On peut supposer qu'en général, les développeurs chercheront simplement à s'établir dans le prolongement des zones prévues par la municipalité, lorsqu'ils estimeront que les opportunités commerciales d'un lieu sont supérieures au rythme de développement envisagé.

De même, les activités de service à nuisance non perceptible (professions libérales, petits commerces, etc...) ne devront pas pouvoir être limitées par ces plans de développement.

Concernant les zones industrielles et artisanales, les populations, légitimement, souhaitent une séparation claire entre usines, ateliers et logements. Le plan de développement municipal ou intercommunal pourra prévoir des zones pour l'implantation de ces équipements. Mais des aménageurs privés pourront en créer ailleurs, s'ils estiment d'autres emplacements intéressants et en acquièrent régulièrement le foncier.

La différence entre le zonage classique et le zonage flexible apparaît ici clairement: dans le second cas, la commune peut infléchir le développement de sa commune en abaissant le coût de viabilisation des terrains qu'elle préférerait voire construits, mais ne peut empêcher les développeurs de jeter leur dévolu sur d'autres terrains, s'ils le jugent opportun. Le zonage peut fixer des règles de construction simples (volumétriques) dans les zones les moins sensibles, et plus drastiques dans les zones de haut intérêt architectural, mais les développeurs conservent la possibilité, par voie contractuelle ou judiciaire, d'obtenir une inflexion de ces règles si leur lettre est trop tatillonne, et constitue une violation manifeste de leur droit de propriété.

Pour plus d'efficacité, ces plans de développement municipaux devront pouvoir faire l'objet d'une révision annuelle, sans être soumis aux procédures actuelles qui retardent la moindre modification d'un PLU de plusieurs mois, et sa révision de plusieurs années.

### **De la compensation des servitudes**

Dans un tel régime, comment la municipalité peut-elle empêcher qu'un développement individuel mal maîtrisé ne vienne nuire à la valeur des propriétés existantes ? Un exemple: une commune est particulièrement attractive pour son front de mer joliment aménagé avec notamment de jolis jardins privés au devant des propriétés. Une décision -privée ou publique- de construire sur ce front de mer un ensemble de logements collectifs de masse à l'architecture très discutable<sup>90</sup> pourrait amoindrir la valeur totale des autres logements, le bâtisseur restant quant à lui quasiment assuré de rentabiliser son investissement, tant les logements de bord de mer sont attractifs de nos jours. Les marchés de droits transférables constituent une réponse intéressante à ce cas de figure. Mais sachant que ces outils sont encore mal connus et maîtrisés, n'existe-t-il pas d'autres alternatives ? Tout d'abord, la liberté de construire ne doit pas pouvoir signifier celle de construire n'importe quoi n'importe où. Des règles volumétriques et architecturales doivent pouvoir être imposées aux propriétaires pourvu que ces règles ne constituent pas un recul par rapport aux possibilités laissées aux développements passés sur les parcelles voisines équivalentes.

Dans le cas contraire, si la collectivité souhaite imposer une limitation supérieure, elle devra adopter une servitude d'utilité publique<sup>91</sup>, après un processus consultatif large, et devra indemniser les propriétaires lésés sur la base d'une négociation contractuelle. En cas de désaccord, les tribunaux trancheront à hauteur de la marge bénéficiaire que le

<sup>90</sup> De La Grande Motte à Saint Jean de Monts en passant par La Baule et Saint Gilles croix de Vie, les exemples de bétonnage esthétiquement malheureux en zone côtière ne manquent pas.

<sup>91</sup> Il convient d'ailleurs de se demander si la notion d'utilité publique ne devrait pas laisser la place à celle de « nécessité publique », ce qui diminuerait les possibilités d'exercice arbitraire du pouvoir politique.

propriétaire aurait pu obtenir s'il avait été libre de développer son terrain, cette marge étant calculée par référence à des opérations similaires.

Il est important de noter que l'indemnisation d'une servitude sur une parcelle doit se faire sur la base des possibilités financières offertes par des parcelles similaires, et non sur la base des limitations imposées antérieurement à la même parcelle, sans quoi le propriétaire frappé d'une servitude ancienne « à caractère politique » n'aura aucune chance de récupérer un peu de la valeur de son bien<sup>92</sup>.

L'intérêt de la commune sera bien évidemment de limiter au strict nécessaire les servitudes de construction, de façon à limiter l'écart de prix entre terrain constructible en pleine liberté et terrain « asservi ». Dans un contexte d'abondance foncière, les prix des terrains constructibles resteront peu élevés, et la charge de la commune acceptable.

### **Stabilité de la règle, notamment pour les décideurs publics**

Dans la situation actuelle, il n'est hélas pas rare que les communes modifient le PLU pour des projets publics, en s'octroyant des avantages dérogatoires par rapport à ce qui est autorisé aux intervenants privés du système. La loi générale doit proscrire ce type de comportement, et les règles de construction applicables doivent être les mêmes pour les constructeurs publics et privés. Cela n'empêchera pas de préciser au niveau du règlement de construction des spécificités propres à certains équipements publics (une caserne de pompiers ou un hôtel de police obéissent à des contraintes fonctionnelles spécifiques, tout comme les écoles), mais ces spécificités ne devront pas constituer une dérogation outrancière au droit général de la construction applicable sur la commune, les litiges devant être tranchés en ce sens par les tribunaux.

### **Le cas particulier de Paris**

Les grandes métropoles françaises sont généralement entourées d'une, voire deux ceintures de banlieues, de densité décroissante. Libérer le foncier dans les communes de ceinture aura pour effet de détendre les prix dans la partie centrale de l'agglomération, les acheteurs ayant le choix entre un plus grand nombre d'options d'habitation et pouvant mettre en balance le surcoût de la zone centrale et les avantages relatifs que cette localisation confère.

Le cas de Paris est un peu différent. Non seulement la ville de Paris, mais aussi la plupart des communes de première et de seconde ceinture de banlieue sont fortement urbanisées. Certes, il reste des disponibilités foncières, mais leur rareté relative poussera toujours leur prix à la hausse. Et détendre l'urbanisation sur les communes de troisième ou quatrième couronne aura un impact moindre sur la partie centrale de l'agglomération.

Lorsqu'une commune ne peut pas s'étendre en surface, il ne lui reste que la troisième

---

<sup>92</sup> De même, hors du champ de cette étude, les expropriations devraient être calculées sur la valeur d'un terrain similaire hors servitudes, et non sur la valeur du terrain « asservi ». Trop de collectivités ont eu par le passé recours à un procédé consistant à placer une servitude sur un terrain pour en limiter la valeur, puis à exproprier le terrain quelques années plus tard pour une bouchée de pain, sans recours du propriétaire. De telles pratiques, qui ne sont rien moins que du vol, doivent être bannies de notre droit des sols.

dimension, s'étendre en hauteur. Un tel développement est aujourd'hui rendu difficile par un PLU qui impose un coefficient d'occupation des sols (COS) rigide, et de surcroît baissé par l'équipe municipale élue en 2001, de 3,75 à 3,25. La mise en place d'un système de droits transférables, reprenant peu ou prou les termes de la proposition de loi Mesmin de 1981, pourrait débloquer la situation.

En effet, un tel système laisserait le choix des terrains à développer à des promoteurs privés tenus de vendre leur production pour équilibrer leur bilan. Cela les conduira à ne pas construire n'importe quoi n'importe où, surtout si la détente foncière permet une concurrence plus large entre offreurs de nouveaux ensembles. De surcroît, pour densifier leur construction, ils devront acheter des droits transférables à des propriétaires dont l'espace est moins dense que le COS autorisé. Ceux-ci percevront donc une partie de la rente foncière et ne seront donc pas pénalisés par la limitation volontaire de leur droit à construire. Dans les zones architecturales particulièrement sensibles, un COS plafond et une obligation de respecter un style haussmanien pourront être institués, moyennant une attribution de droits à construire transférables mais non exerçables bonifiés. En revanche, il n'est pas nécessaire d'imposer un style unique sur toute la capitale. Il faut au contraire laisser sa chance à la créativité pour autoriser la revitalisation de certains quartiers par des architectures plus contemporaines de qualité, mais qui devront se vendre. Cela évitera les outrances propres à certaines réalisations HLM dont la clientèle est captive.

Si, dans une zone non couverte par ces limitations architecturales, un projet de construction risquant de dévaloriser le voisinage se fait jour, les opposants pourront toujours espérer le bloquer, ou négocier son amélioration, en se constituant en association de sauvegarde et en rachetant eux-mêmes suffisamment de droits à construire pour que le coût résiduel des droits restant à vendre sur le marché soit trop élevé et rende l'opération projetée aléatoire. Dans un tel système, ceux qui veulent s'opposer à un projet doivent impérativement estimer le prix de leur opposition, et non tenter de léser le propriétaire entrepreneur par le biais d'un processus purement politique dont nous avons évoqué les possibles dérives.

### **La libération des réserves foncières publiques**

Les PLU des communes sont en général riches de « zones d'aménagement concerté » ou « différé » qui stérilisent des quantités importantes de terrain pour des projets dont le déroulement administratif s'étale sur des années, augmentant encore la pénurie foncière. Il faut de toute urgence replacer ces réserves publiques dans le marché. Ceux qui craignent que cette pratique obère du terrain pour les générations futures peuvent se rassurer: dans un contexte d'abondance, ces terrains pourront toujours se trouver ailleurs. Et les un à deux millions de logements manquants pour permettre aux personnes « à la porte du logement » d'y rentrer sont bel et bien nécessaires à court terme, pas dans 10 ans.

### **Objections escomptables et réponses que l'on peut y apporter**

Les objections qui seront adressées à ces mesures seront de plusieurs ordres: urbaines, environnementales, patrimoniales.

Les arguments en faveur de la lutte contre l'étalement urbain sont souvent contestables . Premièrement, il est très discutable que l'étalement urbain, qui a été pendant des siècles le mode de développement des cités, soit une calamité en lui-même, et ensuite, nous avons vu que les politiques anti-étalement favorisaient l'hyper-étalement urbain, les ménages étant obligés de chercher l'immobilier abordable dans les campagnes lointaines.

Nous pourrions ajouter que la contraction urbaine a également des effets environnementaux néfastes<sup>93</sup>. En effet, en renchérissant le prix du terrain, elle pousse à privilégier les usages les plus intensifs de l'espace (immeubles) au détriment des espaces verts, jardins, etc...

Ceci dit, les arguments en faveur de la « préservation » des terres agricoles seront plus fréquemment avancés. « préserver la ruralité », « préserver nos capacités alimentaires », « préserver la biodiversité », autant de slogans préfabriqués qui seront assenés par les opposants à toute réforme.

Le monde agricole est aujourd'hui encadré par des règlements d'un autre âge, corseté par des organismes para-agricoles dont le fonctionnement pas toujours transparent ne permet pas aux propriétaires d'exploiter ou de vendre librement leur terre. Or, qui est meilleur juge des usages qui peuvent être fait de la terre: un « expert » dans une bureaucratie, ou le propriétaire, extrêmement motivé à extraire de son bien la meilleure valeur possible, et ce de façon durable ? Dans un pays où l'encadrement de l'activité agricole conduit à multiplier les subventions... notamment à la jachère, faut il croire ceux qui prétendent que l'urbanisation est un danger pour notre auto-suffisance alimentaire ?

De nombreuses productions agricoles sont en crise, notamment dans la viticulture: est il juste de forcer les producteurs condamnés à moyen terme par l'émergence mondiale de terroirs viticoles aux conditions de production plus favorables, à conserver à tout prix des vignes, alors que dans certaines de ces régions, le terrain pourrait être converti vers d'autres activités plus porteuses, et notamment immobilières ?

Les objections patrimoniales seront sans doute les plus difficiles à contourner: les propriétaires, qui sont majoritaires en France, craindront de voir la valeur de leur propriété fondre. Nous avons déjà analysé ce raisonnement à courte vue dans un chapitre précédent, mais cette critique de la réforme nécessitera une communication adaptée. Les propriétaires d'un seul bien immobilier qui devront déménager n'ont rien à perdre d'une baisse généralisée de l'immobilier: avec la vente de leur bien dévalué, ils pourront racheter un autre bien dévalué. Certes, parfois, certains crédits bancaires prévoient qu'en cas de vente du bien, l'emprunteur doive rembourser par anticipation le premier prêt et en prendre un autre pour un nouvel achat, mais ces clauses devraient être assez facilement renégociables, les banques n'ayant pas intérêt à mettre leurs clients en défaut.

**Quant aux propriétaires fonciers importants, qui seraient les vrais perdants d'une telle réforme, la contrepartie qui peut leur être offerte est simple: la suppression de l'ISF.** Nous ne détaillerons pas dans cette étude spécifiquement consacrée au

---

<sup>93</sup> Pauleit et Golding, « the spatial impact of urban compaction », town and planning review, 20005

logement les nombreux effets pervers de cet impôt, bien documentés par ailleurs, mais rappelons qu'un rapport d'enquête sénatorial a conclu que la délocalisation de grandes fortunes fuyant l'ISF coûte chaque année environ 5 milliards d'euros de rentrées fiscales au budget de l'état, alors que cette taxe en rapporte moins de 3: la suppression de l'ISF se financerait d'elle même. En outre, la baisse de l'assiette des biens immobiliers consécutive à la loi de détente foncière abaisserait encore mécaniquement les rentrées provenant de cet impôt. Supprimer l'ISF permettra de faire passer auprès des grands propriétaires immobiliers la pilule de la baisse de valeur de leurs biens. Elle incitera même sûrement d'autres fortunes à se réinvestir dans ce type de placement par nature non délocalisable, ce qui ne pourra que favoriser l'offre locative.

Il paraît important qu'une telle réforme foncière soit mise en oeuvre avant la mise en place effective des prêts hypothécaires en France. En effet, les bulles immobilières, de par le risque d'éclatement qu'elles représentent, sont un facteur d'insécurité pour l'emprunteur, qui peut voir brusquement la valeur de son bien tomber en dessous du capital restant dû, le forçant à la faillite s'il se trouve mis en défaut de remboursement. Un tel risque conduira les banques à consentir des taux plus élevés pour couvrir ce risque. Un marché immobilier où le foncier abondant garantira une croissance relativement régulière et peu ou prou indexée sur le revenu des ménages dans le temps créera un environnement beaucoup plus favorable au bon fonctionnement de ce type de prêt, avec des taux plus faibles.

### **Et pour les locataires ?**

L'unification du marché du logement et l'abondance foncière créeront un véritable appel d'air favorable notamment à l'accession à la propriété. Pour que la détente foncière ainsi observée profite aussi aux locataires, il convient de rendre à nouveau désirable et compétitif le placement dans l'immobilier locatif. Pour cela, même si cela peut paraître paradoxal, il faut en finir avec le contrôle des loyers et la sur-protection du locataire par la loi.

### Proposition n°3 :

#### **Retrouver une relation locataire-bailleur saine grâce à la liberté contractuelle**

Retrouver la liberté des prix et permettre à l'une des parties de rompre le contrat quand l'autre partie ne remplit pas ses engagements est la condition absolument nécessaire pour retrouver une offre locative suffisante.

Mais cette nouvelle liberté contractuelle ne peut fonctionner que dans un marché où l'offre n'est pas artificiellement limitée par d'autres moyens. Si des lois foncières inadaptées poussent les prix à la hausse, les loyers feront de même, et les politiques seront soumis à une pression très forte de leurs électeurs pour rétablir un contrôle des loyers et une protection accrue des mauvais payeurs contre le risque d'expulsion. **Tant que le marché immobilier restera soumis à des risques de bulles** telles que celles que nous connaissons, **la liberté contractuelle du bail sera politiquement impossible à vendre au corps électoral**, quelle que soit sa pertinence économique.

En contrepartie, dans un marché où l'offre est abondante, le locataire sentant que son loyer actuel est trop lourd a toujours la possibilité de trouver un logement un peu plus petit, un peu moins bien situé, mais un peu moins cher pour retrouver un taux d'effort compatible avec son budget. Quant au propriétaire qui voudrait augmenter son loyer trop vite, il serait sanctionné par le marché: le locataire n'aurait aucun mal à trouver un loyer moins cher ailleurs. Ajoutons qu'une possibilité accrue de construire des logements neufs à prix acceptable constituerait une concurrence redoutable pour la location, même si les taux d'intérêt venaient à subir une légère augmentation: en tout état de cause, dans un marché foncièrement non contraint, les loyers annuels ne pourront guère dépasser 5 à 6% de la valeur vénale des biens, elle même fortement contrainte par la capacité accrue d'en construire de nouveaux. **Dans un marché d'abondance de biens, la liberté contractuelle n'est pas une contrainte pour le locataire.** Il est d'ailleurs tout à fait probable que pour attirer des bons clients, les bailleurs proposent d'eux mêmes des clauses limitant le nombre de réévaluations annuelles à une seule.

Quant à l'expulsion facilitée des mauvais payeurs, même si elle peut paraître dure, elle ne procède pas chez ceux qui la proposent d'un manque de coeur honteux en ces périodes d'exclusion, mais du même souci de ne rien faire qui puisse limiter l'offre locative accessible aux locataires de bonne foi. A partir du moment où le locataire peut assez facilement changer de logement lorsqu'il anticipe des difficultés, une cessation pure et simple de paiement de sa part est d'autant moins moralement acceptable. Il convient d'ailleurs de permettre au locataire de mettre fin à son bail avec un préavis d'un mois (contre trois actuellement, sauf mutation professionnelle) pour rendre encore plus facile ces ajustements. En contrepartie, le propriétaire doit également pouvoir récupérer son bien sans avoir à se justifier dans un délai raisonnable, par exemple de trois à six mois, sans référence à la date anniversaire du bail, qui deviendrait, de fait, un bail à durée indéterminée. Naturellement, ce délai serait raccourci en cas de non paiement du loyer.

Nous sommes conscients que compte tenu de notre manque total d'expérience d'un marché du logement libéré de toute entrave (rappelons qu'il est sévèrement encadré depuis 1914 !), une telle proposition fait peur. Il est possible de s'appuyer sur des exemples internationaux. Ainsi Bruxelles, malgré la forte demande existante du fait de l'expansion des institutions européennes, conserve des prix immobiliers très raisonnables, avec des loyers totalement libres et aucune entrave à l'expulsion des mauvais payeurs. Mais on peut douter que de tels arguments suffisent à eux seuls à convaincre l'opinion.

En outre, il nous sera rétorqué que même si la loi de libération foncière permet d'améliorer l'offre, une pénurie de 600.000 logements ne se rattrapera pas du jour au lendemain: la baisse promise des loyers ne sera pas immédiate et brutale.

Aussi proposons nous qu' une telle loi soit votée en même temps que la loi de libération du foncier, mais que son entrée en vigueur s'effectue un à deux ans après. Ainsi l'offre privée aura commencé à rattraper son retard lorsque la liberté du bail rentrera en application, ce qui sera de nature à rassurer en partie l'électorat.

## **Proposition n°4 :**

### **Réformer l'aide au logement pour la diriger exclusivement sur les ménages à faible revenu: le chèque logement.**

Un marché, par nature, ne s'adresse qu'à la demande *solvable*. Il existe donc toujours, sur un marché comme le logement où le ticket d'entrée restera toujours d'un certain montant, une fraction de la population qui ne peut acquitter ce ticket d'entrée, soit pour cause de difficultés temporaires, soit hélas par incapacité de sortir d'une situation de grande pauvreté chronique. Or, ne pas pouvoir accéder au logement a des conséquences le plus souvent dramatique pour celui qui se trouve dans cette situation.

Ce constat justifie toutes les interventions actuelles dans le domaine du logement. Il est parfaitement légitime que la plus grande majorité des citoyens souhaite que les plus faibles ne soient pas abandonnés. Toutefois, la bonne intention ne suffit pas à rendre acceptable des solutions qui n'atteignent pas leurs objectifs et amplifient les problèmes qu'elles sont censées résoudre. Les chapitres précédents nous mènent à la conclusion que toutes ces interventions publiques doivent cesser et que la seule aide sociale qui limite les effets pervers consiste en une solvabilisation directe des ménages pauvres, versée au plus près du moment où ils rencontrent leurs difficultés.

La problématique du ticket d'entrée trop élevé jugé inacceptable par une grande partie du corps électoral n'est pas propre au logement. L'éducation, l'assurance santé, l'assurance chômage et l'assurance vieillesse font partie des biens dont la majorité des français souhaite maintenir l'accessibilité aux plus pauvres. Aussi peut-on imaginer deux grandes réponses à cette exigence de solvabilisation.

#### **(1) L'impôt négatif: séduisant en théorie, mais difficile à mettre en oeuvre en l'état actuel**

La première consisterait à abandonner les subventions publiques directes à tous les secteurs évoqués au paragraphe précédent, et à instaurer en échange une aide unique aux ménages sous forme soit d'une allocation universelle dégressive en fonction des revenus, soit, ce qui revient au même au final, par un mécanisme d'impôt négatif, dont Milton Friedman, prix Nobel d'économie en 1976, fut un ardent défenseur.

Dans un tel système, l'impôt des ménages est calculé selon la règle en vigueur, mais le résultat final est amputé d'une « allocation forfaitaire » déterminée en fonction du nombre de personnes composant le foyer. Si l'impôt calculé ainsi se révèle négatif, il est transformé en chèque envoyé par le trésor public à la famille concernée.

Toutefois, un tel système, pour être efficace, suppose une refonte totale de notre couple fiscalité-protection sociale: en effet, si on fixe, par exemple, l'allocation forfaitaire à 300 euros par mois et par membre du foyer, la somme distribuée ou déduite des feuilles d'impôts sera, annuellement, de 3600€ X 62 Millions de personnes, soit 223 milliards d'euros annuels. Pour que cela soit viable, il faut que le produit de l'ensemble des prélèvements « hors allocation » soit nettement supérieur à cette somme, ce qui est le

cas actuellement, mais à condition d'intégrer absolument tous les prélèvements sociaux dans l'assiette du calcul, ce qui suppose de verser l'intégralité des cotisations sociales aux salariés et d'en finir avec toutes les bureaucraties qui interviennent dans la gestion de ces prélèvements. On le voit, un tel programme n'est envisageable qu'à la condition de se situer dans une perspective réformatrice dépassant de très loin le cadre du logement. La mise en place d'un tel système justifierait un ouvrage entier à elle seule. On peut estimer qu'en l'état actuel du débat politique en France, une telle proposition aurait indubitablement un fort intérêt théorique, mais que peu de décideurs se bousculeraient pour la mettre en oeuvre. Malgré la sympathie que l'idée nous inspire, nous nous cantonnerons à proposer une réforme drastique de l'aide sociale limitée au seul domaine du logement, ce qui est en soi déjà fort ambitieux dans notre contexte.

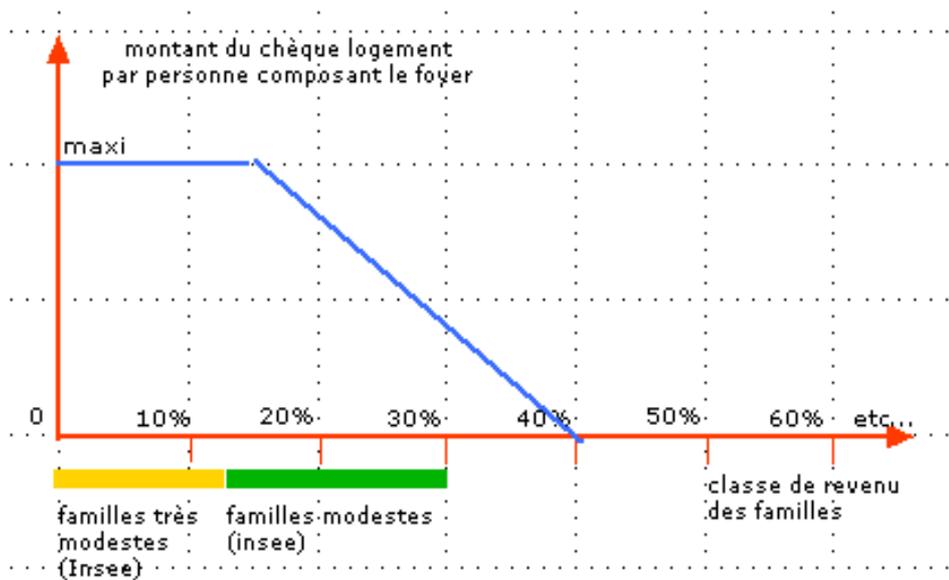
## **(2) Remplacer toutes les aides actuelles par un dispositif unique : le chèque logement**

Les aides à la construction (qu'elle soient attribuées à des offices publics ou aux particuliers) représentent 13 Milliards d'euros, et les aides à la personne (APL, ALS, ALF, etc...) 13 autres milliards. Les aides à la construction sont composées pour 6 milliards d'aides directes décaissables (Financement du prêt à taux zéro, subventions d'investissement au logement social, crédits ANAH, etc...) et pour 7 milliards d'avantages fiscaux liés à la construction (TVA à 5,5 pour les offices HLM, exemption de la taxe foncière pendant 15 ans pour leur parc, et cadeaux fiscaux de type « Robien ») qui doivent être payés par d'autres contribuables pour assurer les rentrées dont l'état et les collectivités ont besoin. Ce sont donc au total 19 milliards d'aides directes et 7 milliards d'avantages fiscaux qui financent le logement aujourd'hui, 26 milliards au total.

Le retour dans le droit privé des logements HLM, l'unicité du marché imposent de modifier le dispositif d'aides afin qu'il soit réellement universel, que l'occupant soit locataire, ou accédant à la propriété, et qu'il profite uniquement aux familles modestes pendant le temps où elles sont effectivement modestes.

Aussi proposons nous de supprimer absolument toutes les aides à la pierre, et de conserver la seule enveloppe des aides décaissables de 19 milliards dans un chèque logement, d'abord constant, puis dégressif en fonction des autres revenus, afin d'éviter les effets de seuil. Ce chèque serait utilisable aussi bien pour abonder un loyer, qu'un crédit, que des travaux de rénovation.

Concrètement, les 15% de familles les plus modestes toucheraient un chèque d'un montant fixe multiplié par le nombre de personnes au foyer. Les 25% de familles suivantes dans la hiérarchie des revenus toucheraient un chèque réduit en fonction de leur revenu, selon le schéma dégressif suivant.



**Schéma de principe du chèque logement dégressif**

Sachant qu'il y a 26 millions de foyers, 3,9 millions seraient concernés par le chèque maximal, et 6,5 millions par le chèque dégressif. En comptant une moyenne de 2,4 personnes par foyer, et en attribuant la totalité de l'enveloppe de 19 milliards à cette aide, on obtient un chèque maximal de 1100 euros par personne et par an, soit par mois, un tout petit peu plus de 90 euros par personne composant le foyer. Pour une famille très modeste avec deux enfants, cela représente donc 360 euros mensuels d'aide. De quoi réduire significativement le taux d'effort pour faire face au loyer d'un logement moyen de deux à trois chambres. Naturellement, ce taux d'effort sera d'autant plus réduit que la loi de détente foncière aura produit ses effets sur les prix des logements.

Le dispositif est plus avantageux pour les familles que les personnes seules, car les coûts marginaux de logement par personne supplémentaire diminuent généralement avec le nombre de personnes au foyer: tout le monde utilise le même séjour, les mêmes sanitaires, la même cuisine.

Certains rétorqueront que si le montant peut paraître correct en province, il sera assez faible comparé au montant d'un loyer à Paris. Nous répondrons que le propos de l'aide doit être de permettre à tous de trouver à se loger, mais pas nécessairement dans les meilleurs quartiers. La politique de libération foncière doit produire un effet baissier sur les prix principalement en banlieue, là où le contrôle des prix des logements existants par la capacité d'en construire des nouveaux sera plus effectif: les bénéficiaires de l'aide qui souhaiteront limiter leur taux d'effort consacré au logement devront rechercher les emplacements les moins coûteux et avoir recours aux transports pour gagner la capitale.

On peut de plus compter qu'une libération de la construction en hauteur dans les

quartiers les moins chers de la capitale et dans les banlieues de première couronne, ainsi que l'arrivée progressive de logements sociaux privatisés sur le marché de la location, permette de baisser fortement les prix des loyers d'entrée de gamme du secteur libre dans l'agglomération parisienne, au bout de quelques années.

Afin de réduire les frais liés à la gestion de cette aide, celle-ci pourrait être gérée par le ministère des finances selon le même principe que la « prime à l'emploi », avec laquelle elle pourrait d'ailleurs être fusionnée, faute de réforme plus vaste.

Enfin, il y a des familles modestes qui ont la chance d'habiter un logement dont ils sont propriétaires et sans crédit. Ne serait-il pas préférable de concentrer l'aide sur les locataires et les accédants pour en augmenter le montant ? Dans ce cas serait créée une incitation forte, pour les propriétaires non endettés modestes, à placer leur logement en vente ou en location, et à louer eux-mêmes, pour bénéficier de l'aide, dont le montant plus largement calculé viendrait alourdir la charge de l'état. Autant éviter ce phénomène et permettre à ceux qui n'ont pas besoin du chèque logement de le convertir en espèces sonnantes et trébuchantes auprès de leur banque (ou de leur trésorerie, pour les interdits bancaires). Le chèque logement pourra servir de complément de revenu pour améliorer l'ordinaire. Et son caractère dégressif le prémunit contre les effets de seuil qui désincitent habituellement les titulaires d'allocation à reprendre un emploi.

Les aides à l'individu ne sont pas sans inconvénient. Elles poussent, notamment, les loyers des logements d'entrée de gamme à la hausse, car les propriétaires savent qu'ils peuvent quasiment fixer le montant du chèque logement comme limite basse de leur proposition. Nous pensons cependant que la réforme de détente foncière contrebalancerait très largement cette tendance.

### **Réduire le poids budgétaire de l'aide dans le temps**

L'idéal serait d'arriver, au bout de quelques années, à faire en sorte que le poids de l'aide deviennent suffisamment faible pour qu'elle devienne quasiment inutile. Ainsi pourrait-elle être supprimée, ou tout au moins limitée dans le temps, et ce sans aucun inconvénient social.

C'est tout à fait possible. Il convient pour cela de prévoir que l'aide progressera au rythme de l'inflation, donc moins vite que les revenus des ménages<sup>94</sup>, afin de tenir compte de l'amélioration générale du niveau de vie, et de la moindre volatilité du foncier. De même, faut-il prévoir que le seuil de versement de ces aides progresse lui aussi avec l'inflation, mais sans intégrer l'augmentation générale des revenus. Ainsi, le volume financier de l'aide, exprimé en pourcentage du PIB, décroîtra d'autant plus vite que l'amélioration des revenus des ménages liée à la croissance sera forte.

Nous proposons une enveloppe initiale de 19Mds €, soit 1,1% de notre PIB actuel.

En faisant l'hypothèse d'une croissance annuelle nette de 2%, d'une inflation annuelle de 2% également (soit 4,04% de croissance du PIB courant), et une progression

---

<sup>94</sup> Le revenu des ménages, en tendance longue, progresse en fonction d'une valeur généralement légèrement inférieure à la croissance brute du PIB, laquelle intègre l'inflation et le chiffre de croissance « nette » communiqué régulièrement par l'INSEE et largement commenté par les médias.

relativement homogène du revenu des ménages, nous obtiendrions dans 10 ans une enveloppe globale de l'aide de 23Mds€, pour un PIB de 2500Mds€, soit une proportion de 0,9% du PIB. Si la croissance nette atteignait 3% en moyenne, ce qui serait possible dans le cadre d'une économie libérée, cette valeur atteindrait 0,7%.

Cette réduction graduelle de l'enveloppe consacrée au chèque logement rendra envisageable à plus long terme de supprimer totalement cette aide et de concentrer les efforts, soit publics, soit de la charité privée, sur les logements d'urgence pour familles en détresse financière passagère. Mais en l'état actuel des choses, et compte tenu du temps nécessaire pour construire les logements qui mettront fin à la pénurie, passer d'un système de logement très encadré à un système dépourvu de toute aide publique n'est ni politiquement ni techniquement envisageable.

## **De l'importance du caractère conjoint des propositions 1 à 4**

Nous avons déjà souligné l'importance de lier la loi de libération foncière et la loi de libération contractuelle des baux dans un agenda cohérent. Il faut insister sur le caractère cohérent et difficilement dissociable des quatre propositions qui précèdent.

La loi de détente foncière est absolument indispensable pour lutter efficacement contre la source de toutes les demandes politiques d'intervention dans le logement, à savoir le logement cher et en pénurie. Tant que ce problème ne sera pas réglé, toutes les associations de France réclameront à cor et à cri plus de protection pour le locataire, plus de réquisitions des logements vacants, plus de logements HLM, toutes mesures qui ne feront qu'aggraver la pénurie générale de logements au lieu de la résoudre. Et il sera impossible à un gouvernement français de résister à une telle pression.

Imaginons qu'un gouvernement prenne des mesures fiscales et législatives susceptibles de relancer l'économie. Si le foncier reste étranglé, l'intégralité du mieux être économique sera « mangé » par la « pénalité réglementaire », et les ménages qui auront le malheur de ne pas monter en même temps que les autres dans le wagon de la croissance seront encore plus pénalisés par la hausse du logement. Les entreprises, qui feront face à des coûts immobiliers croissants, perdront également de la capacité à former du capital et donc à accroître leur taille.

Il apparaît donc que la loi de libération foncière est la clé de voûte d'une réforme en profondeur du marché du logement. Cette loi, seule, aurait sur le marché du logement un effet réellement bénéfique, mais insuffisant.

En effet, promulguer cette loi sans unifier le marché du logement risquerait de reproduire le même effet que la semi-libération du marché du logement opérée en 1948: en présence d'un secteur aux loyers artificiellement bas, le secteur privé hésitera à investir dans la location de bas de gamme. Au contraire, si les logements sociaux reviennent sur le marché, et si un chèque logement solvabilisant les ménages à très faible revenus est mis en place, alors il y a fort à parier que les promoteurs immobiliers mettent en place une politique d'offre adaptée pour attirer cette nouvelle clientèle, tout comme les constructeurs d'automobiles cherchent à attirer aussi bien les consommateurs de Logane que de voitures de luxe.

Promulguer une loi de détente foncière et maintenir des millions de familles modestes comme locataires de bailleurs économiquement inefficaces dans des cités peu radieuses serait perdre une occasion majeure de relancer l'économie et le processus de revitalisation de quartiers en difficulté. Si la privatisation des HLM serait hasardeuse en situation de pénurie foncière, elle produira des bénéfices encore plus importants que la seule libération du sol si elle est mise en oeuvre conjointement. C'est le seul moyen de relancer les parcours immobiliers « vers le haut » des ménages, en permettant à ceux qui réussissent de libérer des logements bon marché et de les remettre à disposition de nouveaux entrants peu fortunés sur le marché du logement.

Promulguer une loi de libération du sol sans redonner aux bailleurs une certaine sécurité juridique face aux mauvais payeurs, et la capacité de profiter des hausses du

marché du logement, sachant qu'ils devront toujours faire face aux baisses, ne les incitera pas davantage à investir massivement dans l'immobilier locatif, surtout si les gains qu'ils peuvent en attendre restent massacrés par un ISF qui vient coiffer une pyramide fiscale déjà fort développée. Or même si l'ensemble de lois que nous envisageons devrait permettre d'augmenter fortement la proportion de ménages propriétaires de leur logement, il sera toujours nécessaire de disposer d'une offre locative de qualité, la seule qui permette une relative fluidité des migrations géographiques dans une société qui demande de plus en plus de souplesse et d'adaptabilité aux individus.

Par conséquent, la privatisation des logements HLM, la libération foncière, la liberté contractuelle et le chèque logement forment une construction cohérente à laquelle il serait inopportun d'enlever un pilier.

Cette préconisation n'est pas que de pure forme. Le rapport établi par Raymond Barre sur la réforme du financement du logement social en 1975<sup>95</sup> préconisait déjà le remplacement des dispositifs antérieurs par une aide à la personne unique représentant plus de 90% de l'aide au logement totale, l'aide à la pierre devenant tout à fait marginale. Hélas, afin de ménager les susceptibilités que la mise en oeuvre de ces orientations n'aurait pas manqué d'exacerber, le plan appliqué ne s'inspira que très vaguement de ses recommandations, et ne corrigea guère les dysfonctionnements relevés. Les aides à la pierre ne furent que partiellement amputées, l'aide à la personne prit trois formes différentes... Pour le résultat que nous connaissons désormais (cf. partie I). Cet exemple montre, si besoin en est encore, que tenter de réformer le logement en extrayant d'un rapport une ou deux mesures médiatiquement intéressantes, tout en les plaquant sur le système existant dont les rafistolages successifs prennent l'eau de toute part, est voué à l'échec.

Nous allons maintenant passer en revue quelques propositions complémentaires qui, si elles ne seraient que de peu d'utilité prises seules, n'en cumuleront pas moins leurs effets bénéfiques avec les quatre mesures principales qui précèdent.

---

<sup>95</sup> « Rapport de la Commission d'étude d'une réforme du financement du logement » - Raymond Barre, La Documentation Française, 1975.

## C - Les mesures complémentaires

### Proposition n°5 :

#### Abaissier la fiscalité sur le logement

Les comptes du logement 2004<sup>96</sup> font état de 26 milliards d'aides diverses au logement. Mais ils nous apprennent aussi que les prélèvements fiscaux basés sur le logement ont représenté 44 Milliards d'euros. A ce stade, l'homme de bon sens comme l'économiste se demandent toujours s'il ne serait pas plus efficace de réduire les prélèvements et les aides d'un même montant. En effet, le caractère désincitatif du matraquage fiscal sur le logement n'est il pas l'une des causes majeures du « besoin » sans cesse revendiqué d'aides ? Supprimer des obstacles fiscaux qui obèrent la capacité des plus modestes à se loger ne réduirait il pas le besoin d'aides, et ce pour un résultat meilleur ?

Environ la moitié sont des prélèvements spécifiques au secteur du logement, et l'autre moitié est constitué de taxes plus génériques dont l'immobilier ne constitue qu'une partie de l'assiette.

<i>Impôt</i>	<i>Produit 2004 en Milliards d'euros</i>
Impôts spécifiques <i>dont</i>	21,4
<i>Taxe foncière</i>	12
<i>Droits de mutation</i>	5,7
<i>Autres</i>	3,7
Impôts non spécifiques <i>dont</i>	22,6
<i>TVA</i>	19
<i>Csg sur revenus immobiliers</i>	0,3
<i>Autres</i>	3,3
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>

Nous proposons de ramener l' aide au logement à 19 milliards d'euros, en supprimant les avantages fiscaux liés à la construction aidée: ne faut il pas en contrepartie baisser d'autres impôts ?

L'on pourrait nous répondre que baisser les dépenses sans baisser les recettes correspondantes nous aiderait grandement à combler les déficits qui sont les nôtres. Toutefois, ce raisonnement est à courte-vue: la diminution de certains impôts, en général, augmente l'assiette d'autres taxes, et vice versa, ce qui fait qu'une diminution du produit d'une taxe de 5 milliards sur le papier ne se traduit pas par une perte de 5 milliards au budget de l'état ou des collectivités.

<sup>96</sup> Edités chaque année par le ministère du logement.

Nous nous proposons donc de supprimer la part hors frais de notaire des droits de mutation, pour un montant de 5,7 milliards d'euros, ainsi que l'ISF, comme nous l'avons déjà évoqué, nous n'y reviendrons pas en détail. La fin de l'ISF aurait des répercussions bien au delà de l'immobilier et se paierait d'elle même.

Les droits de mutation, d'environ 4,9% (6,9 avec la part du notaire), viennent renchérir toutes les transactions dans l'ancien et sont perçus par les collectivités territoriales. Celles ci se récupéreront partiellement par la suppression des avantages fiscaux sur la construction sociale, à savoir l'exonération pendant 15 ans de taxe foncière des logements sociaux. L'état, qui récupérerait une TVA à 19,6% au lieu de 5,5% sur l'ensemble de la construction, et non sur la seule construction privée, pourrait compenser l'éventuel manque à gagner pour les collectivités en versant ces surplus de TVA à un fonds de compensation comparable à celui mis en oeuvre pour le financement de certains dégrèvements de taxe d'habitation.

La suppression d'une taxe de près de 5% sur les transactions dans l'ancien permet d'abaisser de 5 à 7% (selon l'apport personnel) la charge de crédit des ménages emprunteurs. Cette économie bénéficierait d'abord aux ménages les plus modestes, pour lesquels toute réduction du taux d'effort procure un gain sensible en pouvoir d'achat non-immobilier.

### **L'épineux problème de la TVA**

Au moment de rédiger cette étude, la question s'est posée de savoir s'il ne serait pas opportun de proposer un plan plus ambitieux, basé sur une réduction de la TVA sur la construction neuve à 5,5%, pour diminuer, pour les ménages investissant dans l'immobilier locatif neuf, le poids d'une taxe que les autres placements ne supportent pas.

Certes, les libéraux n'aiment généralement pas les mesures ciblées<sup>97</sup>. Réduire la TVA sur le logement seul reviendrait à créer une distorsion de concurrence fiscale en faveur du logement, au détriment des autres postes de dépense des ménages. Nous préférons évidemment une réforme générale de la fiscalité, lisible et fondée sur des taux marginaux bas, sans niche fiscale, qui encouragerait l'effort, l'entreprise et l'épargne au lieu de les matraquer. Une fois encore, contentons nous d'imaginer des propositions « toutes choses égales par ailleurs ».

La TVA à taux réduit à 5,5% s'applique aux produits dits de première nécessité, et le logement appartient indiscutablement à cette catégorie.

Les comptes du logement ne nous disent pas, sur les 19 milliards récoltés par la TVA sur le secteur du logement, quelle somme est prélevée sur une assiette à 19,6, et quelle somme l'est sur une assiette à 5,5%. En supposant que le premier cas soit largement majoritaire, le coût budgétaire de la mesure à assiette constante, serait de l'ordre de 11 à 12 milliards d'euros.

---

<sup>97</sup> Ludwig Von Mises a cependant montré que toute baisse d'impôts était bénéfique par elle même, même si une baisse uniforme et n'amenant pas de distorsion fiscale de la structure des incitations offertes aux agents économiques se révèle évidemment préférable.

En contrepartie, la baisse résultante du coût de la construction neuve se répercuterait sur l'ensemble du parc, et permettrait l'émergence d'une véritable construction neuve privée d'entrée de gamme à moins de 800 euros TTC du m<sup>2</sup>, et de facto réduirait plus encore, et de façon durable, la demande politique pour une intervention publique dans le logement. Elle constituerait une incitation remarquable pour les ménages à se porter sur l'achat pour eux même ou comme investissement locatif.

Certes, dans cette hypothèse, il conviendrait de réduire l'enveloppe du chèque logement de 19 Milliards à 14 Milliards (26 moins 12), pour équilibrer les dépenses et le manque à gagner budgétaire. Dans ce cas, le montant du chèque logement maximal passerait de 1100 à 810 euros annuels, soit 67 euros mensuels par personne composant le foyer.

Naturellement, en l'état actuel des choses, le budget de l'état et des collectivités ne pourrait supporter simultanément cette baisse de la TVA et celle des droits de mutation, sauf à trouver de nouvelles économies non nécessairement liées au logement.

Quoi qu'il en soit, le passage de la TVA sur le logement neuf à 5,5% est peu envisageable aujourd'hui: les accords liant les membres de la communauté européenne fixent la TVA générale minimale à 15%, et obtenir des dérogations pour passer certains taux à 5,5% se révèle politiquement quasi impossible (règle de l'unanimité des états membres), comme l'ont montré les négociations récentes concernant la TVA sur les travaux d'entretien du logement (reconduite à 5,5% de justesse), et dans la restauration (refus à ce jour).

Il nous faut donc – au moins temporairement – écarter cette hypothèse.

### **Alternatives**

En contrepartie, sans doute serait-il souhaitable de considérer qu'une fois qu'un logement neuf a « payé son droit d'entrée » sur le marché en s'acquittant de sa TVA, il ne devrait plus être soumis à de nouveaux prélèvements sur sa valeur de revente: la suppression des droits de mutation d'une part, mais aussi la suppression de toute imposition des plus values sur la vente de bien immobiliers (et pas uniquement sur les résidences principales comme actuellement) permettrait de rétablir un certain équilibre entre placements mobiliers (qui eux ne paient pas la TVA mais sont généralement soumis aux taxes sur les plus values) et immobiliers, et ce pour un coût budgétaire négligeable.

Enfin, nous avons déjà évoqué le caractère discutable de la suppression de l'abattement de 14% sur les loyers, susceptible d'inciter les propriétaires à limiter leurs dépenses d'entretien, et justifiée selon le gouvernement par la baisse des taux d'imposition marginaux en 2007. Plus que le rétablissement de cet abattement, c'est la fiscalité générale des revenus, du travail comme de l'épargne, abaissant les pressions marginales effectives, qui doit être repensée. Mais cela dépasse une fois encore largement le cadre de cet ouvrage.

## **Proposition n°6 :**

### **Ouvrir largement les portes de l'immigration aux professionnels du bâtiment, au moins dans l'Union Européenne**

Une cause secondaire mais non négligeable de l'augmentation des prix de ces cinq dernières années est la hausse des coûts de construction provoquée par la pénurie de main d'oeuvre dans les métiers du bâtiment.

Si les quatre mesures principales étaient mises en oeuvre, provoquant une demande accrue dans la construction, il est à craindre qu'une partie importante des baisses de prix permises par la libération foncière ne soit « mangée » par une hausse concomitante des coûts de construction, le goulet d'étranglement du foncier étant alors remplacé par celui de la main d'oeuvre.

Le déficit de personnel des métiers du bâtiment ne peut être comblé par de nouveaux entrants issus de la formation professionnelle que sur une période assez longue, le temps qu'une hausse des salaires résultant de la pénurie de main d'oeuvre incite un plus grand nombre de jeunes à se tourner vers ces métiers.

Mais à court terme, seule l'ouverture des frontières aux immigrants peut permettre de trouver la main d'oeuvre manquante. L'immigration est un sujet sensible que ce rapport ne prétend pas aborder en détail. Les économistes libéraux considèrent que l'immigration, phénomène permettant à la ressource humaine de rencontrer la ressource en capital dans les pays où les institutions favorisent l'entreprise, est économiquement positive. Mais nous n'ignorons pas qu'en l'état actuel de l'opinion publique, un gouvernement ou un candidat qui défendrait une immigration libre, en ces temps de déficits record des régimes sociaux et de montée des tensions islamistes, se placerait dans une situation politiquement difficile à soutenir.

Un compromis acceptable est de jouer massivement la carte européenne et de lever toutes les restrictions à l'embauche directe par nos entreprises de ressortissants de l'union élargie.

Depuis que l'Europe s'est élargie, l'Irlande et l'Angleterre, au contraire de nombreux pays du continent, n'ont pas placé de limite à l'accueil des ressortissants des nouveaux pays membres, qu'ils soient Baltes, Polonais... Ce sont 40 000 personnes de l'est qui ont rejoint la force de travail irlandaise pour la seule année 2005, et plus de 400 000 en Grande Bretagne entre 2003 et 2006.

Si l'on étudie en détail les statistiques de l'emploi irlandaises (du quatrième trimestre 2004 au troisième de 2005 inclus), on constate que 25% de ces nouveaux entrants, soit 10.000 personnes, travaillent pour la construction, qui est le premier secteur pourvoyeur d'emploi pour ces immigrants. Cette immigration a-t-elle été défavorable à l'emploi des Irlandais ? Non, car sur la même période, ils ont été 20.000 de plus à

travailler dans le secteur<sup>98</sup>. Tous secteurs confondus, les 40.000 migrants n'ont pas empêché la force de travail totale d'augmenter de 96.000 personnes, soit 56 000 en plus hors immigration.

L'arrivée massive d'étrangers a-t-elle pesé négativement sur les salaires ? Non, car les salaires de la construction ont augmenté de 6% sur la même période, contre 3% en moyenne nationale. Aucun secteur n'a fait mieux.

Cet exemple comme tant d'autres<sup>99</sup> montre que l'immigration de main d'oeuvre à bas salaire augmente, pour le pays d'accueil, les opportunités de créer des emplois « induits », d'encadrement, de commerciaux, etc... L'immigration permet de pourvoir à meilleur prix des emplois qui créent d'autres emplois et favorisent un cercle de croissance vertueux. La vigueur économique de pays à forte immigration comme les USA, la Grande Bretagne et l'Irlande devraient nous inciter à y réfléchir.

Quant aux immigrants eux mêmes, non seulement ils trouvent chez nous des meilleurs salaires, mais ceux qui retourneront un jour dans leur pays auront emmagasiné une expérience, une connaissance de méthodes de travail nouvelles qui leur permettront d'élever les standards de leur propre industrie. Enfin, politiquement, cela montrerait aux nouveaux membres que nous les avons totalement acceptés et effacerait l'impression désastreuse produite par les campagnes peu reluisantes de dénigrement des plombiers polonais... Ouvrir les vannes de l'immigration aux professionnels en provenance des nouveaux membres de l'union serait donc un choix gagnant-gagnant.

---

<sup>98</sup> Central statistics Office, 2005-Q4 Quarterly national household survey.

<sup>99</sup> On pourrait mentionner l'arrivée massive d'immigrés cubains en Floride dans les années 80 citée par Cahuc et Zylberberg, « le chômage, fatalité ou nécessité », 2004 - ou l'influence de l'arrivée des immigrants mexicains sur l'emploi et les salaires dans l'industrie textile du sud des USA, étudiée par N.Harris, « thinking the unthinkable ».

## **Proposition n°7 :**

### **Transformer le rôle des services publics de l'urbanisme**

La loi de libération foncière telle que nous l'envisageons aura pour effet de transformer considérablement le rôle des services publics affectés à l'élaboration des plans de zonage et l'instruction des autorisations de construire.

Le rôle de ces agents ne sera plus de vérifier point par point le respect d'une liste de règlements millimétrés au niveau de la demande de permis de construire, mais plutôt de conseiller le maire afin que celui-ci puisse négocier au mieux le cahier des charges, notamment environnemental, des propositions que lui soumettront les développeurs privés. Les agents instructeurs devront donc agir en amont des projets de construction, avec beaucoup moins de pouvoir de censure, mais en apportant une valeur ajoutée d'expertise face à des projets évolués soumis par des développeurs eux-mêmes bien pourvus en matière grise conceptuelle.

L'instruction des actes en aval serait effectuée par l'association de propriétaires dans le cas d'un développement communautaire, ou par la mairie dans les territoires toujours placés sous son administration, mais, en dehors des zones architecturalement sensibles, exigerait beaucoup moins de temps d'instruction par dossier.

Il s'agit d'une authentique révolution des pratiques actuelles qui conduira les communes ou les services délégataires du pouvoir d'instruction (en général, la DDE pour les communes de moins de 10 000 habitants, parfois les intercommunalités) à réduire leur personnel mais avec des qualifications plus élevées, notamment dans le domaine de la gestion des risques et de l'environnement.

Dans ce schéma, un des rôles majeurs des institutions publiques serait d'informer au mieux tout développeur, particulier ou entreprise, des contraintes géographiques, environnementales et de voisinages pesant sur une parcelle: existence d'un sous-sol pollué, d'une zone inondable, d'un couloir d'avalanche, d'une stabulation à proximité, d'un projet autoroutier à 20 mètres, etc...

Aujourd'hui, ces informations existent. Les Directions Régionales de l'Environnement, notamment, font un travail remarquable de collection et de diffusion de certaines de ces données. Hélas, le dispositif actuel de recueil et de diffusion est encore fragile et incomplet. Gageons que la mise en oeuvre du géoportail de l'IGN permettra de simplifier et de pérenniser la mise à disposition de ces informations, avec une mise à jour de qualité dans le temps.

Il conviendra, pour les autorités, de distinguer les contraintes qui interdisent absolument toute construction (zone de captage d'eau potable difficile à protéger, couloir naturel de glissement de terrain) de celles qui compliquent la tâche de celui qui veut construire sans l'en empêcher, pourvu qu'il prenne les précautions adéquates. Ainsi, si une zone est inondable sur une hauteur de 1 mètre, rien n'interdit de permettre la construction d'une maison à étage, à charge pour le propriétaire de prévoir les

dispositifs d'étanchéité des ouvertures qui conviennent, et de négocier sa prime d'assurance avec un assureur qui disposera exactement des mêmes informations.

De même, une personne qui achètera en parfaite connaissance de cause un terrain sous le cône de bruit d'un aéroport pour le payer moins cher ne pourra en aucun cas réclamer d'indemnisation ultérieure, sauf s'il y a augmentation du bruit. Gageons que dans une situation d'abondance foncière, les différences de prix entre terrains bien et mal situés seront trop faibles pour que des gens aillent de leur propre chef construire dans les endroits les plus scabreux.

Si de telles dispositions venaient à être adoptées, il faudrait impérativement que l'état et les collectivités profitent du choc démographique qui s'annonce (toutes les fonctions publiques ont une pyramide des âges vieillissante) entre 2005 et 2015 pour réorganiser les services concernés (et les autres, soit dit en passant) sans heurt social majeur, en ne remplaçant qu'une fraction très minoritaire des départs en retraite programmés, et en sous-traitant à des sociétés privées toutes les tâches qui pourraient l'être pour bénéficier de la souplesse d'adaptation et du besoin impératif de performance propre à ce secteur.

## **D – Les mauvaises solutions du gouvernement, de l'opposition, des associations de mal logés, et leurs effets pervers**

Nous ne sommes certainement pas les premiers à faire des propositions pour vaincre la crise du logement, mais force est de constater que du gouvernement à la fondation Abbé Pierre en passant par l'association Droit Au Logement (DAL), sans oublier l'opposition, les solutions proposées passent toujours par plus d'état, plus de réglementations, plus d'interventions sectorielles.

### **Inscrire le « droit au logement opposable » dans la loi**

Certaines personnes pensent, de bonne foi, qu'un logement décent est un « droit » qui doit être constitutionnalisé. De fait, suite à des manifestations très médiatisées de sans logis, une loi instaurant un droit au logement « opposable » à l'état et aux collectivités locales devrait être promulguée au cours du premier trimestre 2007. Une telle promulgation est bien plus qu'une erreur économique, c'est une faute politique grave.

L'inscription d'une telle clause législative permettra sans aucun doute de donner bonne conscience à ses promoteurs, mais en aucun cas ne résoudra les problèmes actuels. Elle ira à l'encontre des personnes défavorisées qu'elle serait censée aider.

Les « droits » attachés à un individu sont de deux natures: ceux qu'il peut exercer par lui même sans exiger un transfert d'argent en provenance de tiers, comme la liberté, ou la propriété, et ceux, qui, pour trouver une concrétisation dans les faits, demandent que de l'argent soit pris à d'autres individus pour financer ces droits.

Inscrire le droit au logement à l'égal de la liberté revient à permettre implicitement à des personnes décidant de ne faire aucun effort productif de se faire financer une partie de leur niveau de vie par ceux qui acceptent de faire cet effort. « je ne paie plus mon loyer ? Pas grave, j'ai droit au logement » ! Personne ne conteste qu'un logement ne soit indispensable aux individus pour mener une vie simplement décente, tout comme le sont l'eau, l'électricité et la nourriture.

Mais garantir la fourniture de ces biens comme un droit de l'homme sans la moindre contrepartie incitera une part croissante de profiteurs à vivre aux crochets des autres sans rien donner en échange. Il en résultera un appauvrissement considérable de la nation, et une exacerbation des tensions entre « ceux qui travaillent pour rien » et un amalgame de tous les « assistés », quand bien même une partie de ces assistés sont des gens qui se donnent de la peine pour sortir de cette condition.

Un « droit au logement » revient à affirmer que toute personne doit occuper un logement quand bien même elle ne serait pas en capacité d'en payer le prix réel. Pour que ce droit au logement ait une quelconque apparence d'effectivité, le législateur devra fixer arbitrairement le « prix » du logement à des niveaux très bas, voire en assurer une gratuité apparente à l'occupant – apparente, car il y a toujours quelqu'un qui doit payer les coûts réels de la construction et de l'entretien des logements –, et interdire les possibilités d'expulsion des locataires qui, malgré les conditions « offertes », ne se sentiront pas obligés de respecter leur part du « contrat » offert par le bailleur.

Naturellement, dans ces conditions, les logeurs privés fuiront plus encore qu'aujourd'hui le marché locatif, quand bien même l'état accorderait toujours plus de carottes fiscales dans l'espoir vain de corriger les effets pervers de ses lois. Toute tentative de respecter l'application du « droit au logement » reposera donc uniquement sur la construction massive de logements par la puissance publique, impossible à financer en l'état actuel de ses comptes, et aux effets immensément pervers<sup>100</sup>.

Le « droit au logement opposable » obligera les communes à fournir un toit, décent de préférence, à toute personne mal logée, selon des critères qui restent à définir. Par conséquent, de nombreuses personnes en « limite » des conditions permettant d'accéder à ce droit estimeront n'avoir aucun intérêt à rechercher un logement dans le secteur privé, mais au contraire essaieront de détériorer pour un temps leurs conditions affichées de logement pour pouvoir bénéficier du nouveau droit ainsi créé. La pénurie sera donc exacerbée. La seule variable d'ajustement permettant aux bâtisseurs public de limiter cet excès de demande consistera à diminuer la qualité des logements offerts, seul moyen de limiter à la fois le coût d'investissement induit par le droit au logement, et le nombre de ménages souhaitant en bénéficier. Ce droit deviendra de fait un droit à de mauvais logements, voire à des chambres meublées insalubres réquisitionnées par la force publique, où s'entasseront les familles modestes. Quel progrès par rapport aux cités HLM des années 60 !

Exagération ? Voire. Le cas de l'Ecosse illustre cette problématique. Depuis 1987 existait un « Homelessness Act » qui instaurait une priorité aux logements sociaux aux SDF les plus socialement en difficulté, ce qui part d'une bonne intention. Cette loi avait pour intention d'éradiquer le phénomène. Résultat, depuis 1995, le nombre de SDF déclarés a doublé<sup>101</sup> en Ecosse. Belle efficacité !

Suivant sans doute les préceptes de quelque docteur Knock politique, selon lequel « si un remède ne marche pas, il faut quadrupler la dose », le parlement écossais a promulgué en 2003 un nouvel « Homelessness Act » renforcé prévoyant que le « droit au logement » soit opposable aux collectivités locales en 2012 et que d'ici là, plusieurs étapes soient franchies pour placer les municipalités en capacités de respecter ce droit. Ainsi, l'éviction des mauvais payeurs est rendue plus difficile dès 2006. Gageons que la mesure diminuera l'offre locative privée, comme cela a toujours été le cas partout dans le monde dès que de telles mesures ont été votées. En outre, dès la promulgation de la loi, une définition plus extensive de la condition de SDF a été mise en place, améliorant le rang de priorité des bénéficiaires afin d'obtenir un logement public. Ce classement administratif a été associé à la délivrance de bénéfices sociaux spécifiques supposés augmenter la solvabilité des allocataires, et dont la valeur brute est supérieure à une année de travail au salaire minimal, non imposable.

Suite au vote de cette loi, on a constaté une hausse de... 24% des candidatures en vue d'obtenir des logements en tant que SDF sur la seule année 2004<sup>102</sup>. Selon le quotidien « the Scotsman », sur 55000 demandes, soit 1% (!) de la population écossaise, 38000 (plus des deux tiers) ont été validées par l'administration, alors que seules 350 de ces

<sup>100</sup> Cf. Chapitre I.B

<sup>101</sup> « One Scot in every 100 applies to be classed as homeless », Fraser Nelson, in « The Scotsman », 20 mai 2005.

<sup>102</sup> Idem.

personnes sont effectivement recensées comme dormant dans la rue, les autres se trouvant dans des phases de logement provisoire (co-location, sous-location, aide familiale ou d'amis, etc...) certes pas toujours agréables à vivre mais qui ne constituent pas non plus des situations de grande détresse.

Si les mêmes proportions étaient appliquées à la France, les candidatures au « statut » de SDF excèderaient 600.000, 400.000 seraient acceptées par l'administration, qui recevraient un surcroît de prestations sociales de 5 Milliards d'euros (une année de SMIC hors charges incluses par bénéficiaire) ! Et nous n'en sommes qu'au début de l'application de la loi. Rien ne semble permettre d'espérer un tassement de l'attrait ainsi créé au pays des lochs pour le « statut » de SDF. Visiblement, une part croissante de la population écossaise prend rang pour bénéficier de la manne en provenance du contribuable, et figurer parmi les « gagnants du droit au logement ». La crainte de l'extension d'un « parasitisme social de masse » n'est donc pas une vue de l'esprit.

Il existe des façons plus autoritaires de faire respecter le « droit au logement ». L'Union Soviétique, qui devait prouver au monde qu'elle logeait tous ses assujétis, avait résolu le problème, si l'on peut dire, en imposant par la force aux occupants des logements existants la cohabitation avec d'autres familles. Environ 20% des logements de Moscou étaient des « Komunalka », et les autorités considéraient comme satisfaisant un ratio de... 9m2 par personnes<sup>103</sup> ! Le droit au logement poussé à l'absurde risquerait de nous conduire à notre tour vers de telles extrémités. « Vous vivez dans un grand HLM ? Vous accepterez bien de le partager avec une seconde famille ? »

Il est en fait plus que probable que face à ces perspectives, le « droit constitutionnel » au logement ne devienne qu'un droit de façade, destiné à donner l'apparence que l'état et les collectivités « font quelque chose » pour loger les plus pauvres, mais que le législateur et les tribunaux s'empresseront de vider de son sens par quelque tour de passe-passe textuel dont notre technocratie est coutumière.

A l'opposé de ces abominations, les solutions libérales garantissent que seule une frange marginale de la population, le plus souvent par choix délibéré, sera exclue du logement stable: fugueurs, désaxés, marginaux volontaires, qui seront laissés au bon soin des associations caritatives, voire d'actions publiques localisées destinées à fournir un petit nombre de logements d'urgence pour des durées courtes.

Ce résultat serait acquis sans le graver dans le marbre d'une loi ni l'écrire dans aucune constitution. A l'incantation législative ou constitutionnelle, la société libérale, pour peu qu'elle ne soit pas contrariée par de mauvaises interventions de l'état, substitue l'efficacité opérationnelle. A tout prendre, n'est-ce pas infiniment préférable ?

### **Réquisitionner les logements vacants**

De nombreuses associations réclament la réquisition des logements vacants pour y placer les démunis. Mais les logements réellement vacants sur une longue durée et aux endroits où il y a pénurie effective sont relativement rares.

De surcroît, une telle réquisition enverrait un signal absolument dramatique aux

---

<sup>103</sup> Mikhail Voslenski, « la nomenklatura, les privilégiés en URSS », 1980, ed. Belfond.

investisseurs potentiels: « si vous ne faites pas de votre propriété l'usage qui convient le mieux au désir des clientèles politiques dans les petits papiers de l'état, alors l'état vous la prendra ». Un tel facteur de risque placé sur un investissement à rémunération faible réduirait dans des proportions dramatiques l'incitation à investir dans le locatif privé, et exacerberait la pénurie que nous connaissons.

Il y a derrière cette proposition des attendus et des implications éthiques et institutionnelles bien plus graves que des considérations économiques, fussent-elles majeures. Une telle mesure créerait un précédent extrêmement grave contre le droit de propriété, qui est pourtant, nos politiciens ne l'oublient que trop fréquemment, un des piliers des droits de l'homme, ce que rappelle fort justement l'article II de la déclaration du même nom de 1789: « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression* ». Les concepteurs de la déclaration n'ont pas fait figurer la propriété au même rang que la liberté par hasard, ou par esprit scandaleusement petit-bourgeois. Tout individu consacre une part importante de son activité d'homme libre à former du capital permettant de lui assurer un avenir meilleur. La propriété est le fruit naturel de la liberté. Le priver de ce fruit, c'est rendre totalement inopérante sa liberté, c'est prétendre que l'individu ne produit que pour satisfaire d'autres besoins que les siens, c'est le considérer comme un esclave.

S'il n'y a plus de limite à ce que l'état, par ailleurs déjà fiscalement bien gourmand, peut prendre à ceux qui épargnent et créent des actifs durables, alors l'exercice de la liberté perd son intérêt. Dans un tel contexte, les individus se contenteraient de produire ce qui serait juste nécessaire à leur subsistance mais ne consentiraient guère d'effort supplémentaire, quoi que cela leur en coûte en terme de difficultés quotidiennes. C'est sur ces fondements totalement contraires aux aspirations naturelles des hommes que fonctionnaient, ou plutôt dysfonctionnaient les sociétés communistes. Réquisitionner les logements vacants serait donner à la société un signal extrêmement fort indiquant que ceux qui nous dirigent choisissent de nier l'importance de la liberté, et donc de soviétiser la société française.

Pour augmenter le nombre de logements offerts sur leur marché, il ne faut pas brandir de nouveaux épouvantails tels que la réquisition au visage des investisseurs. Il faut au contraire réduire le niveau de risque législatif lié à ce type d'investissement afin de le rendre plus intéressant et désirable pour des investisseurs en quête de rendement faible mais régulier.

### **Imposer aux communes le respect de la loi SRU par la force s'il le faut**

« 20% de logements sociaux ou des amendes accrues », voilà l'alternative que Jean Louis Borloo, ministre de la cohésion sociale, voudrait imposer aux collectivités locales, pour forcer à tout prix l'exécution d'une loi votée par la gauche sous l'impulsion d'un ministre communiste.

Ineptie ! Imposer 20% de logements sociaux aux communes qui n'atteignent pas ce seuil ne fera qu'augmenter les coûts fonciers du logement non social, réduira la concurrence par le bas sur le parc privé, et donc en augmentera le prix. Une part croissante de nouveaux entrants à faibles moyens sur le marché subira donc une

situation de pénurie de logements privés à prix accessibles, stimulant la demande pour des logements sociaux. Alors il se trouvera un ministre pour décréter que la proportion de ces logements subventionnés doit passer à 25%, puis à 30%, et ainsi de suite. Le problème ne pourra jamais être résolu parce que l'accroissement du parc public poussera les prix de l'offre privée de référence à la hausse et générera ainsi une nouvelle vague de demande pour des logements sociaux...

Dans un marché unique sous régime d'abondance foncière, les prix de référence du secteur privé seront bien plus faibles qu'aujourd'hui. Ils seront même parfois plus faibles que les prix actuels des programmes sociaux financés au prix fort par le contribuable et les épargnants dans des communes où le foncier est cher.

### **Réformer les organismes HLM pour les forcer à expulser les locataires devenus trop riches et libérer les places pour les familles réellement modestes**

L'on pourrait se demander, en toute bonne foi, « *si il ne suffirait pas de forcer les locataires d'HLM dont les revenus ont trop augmenté à quitter leur logement subventionné pour en finir avec le gaspillage de ressource dénoncé précédemment* » ? Cette proposition, qui semble au premier abord de bon sens, est malheureusement inopérante. Tout d'abord, elle serait politiquement très difficile à imposer. En effet, les élus qui président aux destinées des offices HLM seront peu enclins à écrire ce type de courrier porteur des messages subliminaux suivants:

*« Monsieur, madame, compte tenu de l'évolution de vos revenus, merci de bien vouloir quitter votre logement social avant telle date. Je comprends que devoir payer 80% à 140% de loyer en plus dans le secteur privé vous chagrine, mais comprenez que votre départ s'inscrira dans une démarche citoyenne et républicaine destinée à aider plus pauvre que vous. Au fait, n'oubliez pas, si vous emménagez dans une commune autre (que la mienne), de vous y inscrire sur les listes électorales en vue des prochaines élections, parce que si vous perdez votre privilège, je tiens aux miens, et je préfère que ce soit un confrère qui pâtisse de l'ire que la décision de notre office HLM ne manquera pas de provoquer. »*

Quant aux offices HLM, leur équilibre financier serait menacé si leurs bons locataires étaient expulsés au profit de ménages moins solvables. Leur marge d'autofinancement, de l'ordre de 9% actuellement, pourrait devenir négative, ce qui obérerait gravement leur capacité d'améliorer leur parc, et donc... alimenterait la pénurie ! A moins bien sûr que l'état ne pressure un peu plus le contribuable qui n'en peut mais, pour combler le déficit d'exploitation des HLM via une augmentation de l'enveloppe de l'APL, ou, moins hypocritement, par un retour au régime des subventions d'exploitation des organismes HLM qui a existé dans les premières années de vie de ces organismes.

Enfin, une telle mesure n'apporterait rigoureusement aucune construction supplémentaire, et donc n'aiderait en rien à résorber la pénurie générale de logements. Elle ne ferait que déplacer la détresse d'un certain nombre de familles pauvres vers les classes moyennes. Voilà qui créerait un nouvel effet de seuil redoutable, incitant plus encore que notre dispositif social actuel les familles modestes à tout faire pour le rester, afin d'éviter qu'une progression marginale de leur revenu ne leur impose une perte

sèche énorme en cas d'expulsion forcée.

De nombreuses études<sup>104</sup> ont montré que les couples, avec ou sans enfants, risquaient de perdre gros lorsqu'ils quittaient une situation d'assistance cumulant le RMI et diverses allocations attribuées localement, pour un emploi peu qualifié au niveau du SMIC. Face à cette situation, certains ménages choisissent tout de même de rentrer sur le marché du travail, pour la reconnaissance sociale et l'espoir de progression ultérieure des revenus que cela représente. Mais d'autres, en nombre non négligeable, préfèrent se cantonner dans des stratégies de pérennisation de l'assistanat.

Forcer à tout prix l'adéquation entre échelle des revenus et remplissage du parc social revient à renforcer l'incitation à adopter le second comportement au détriment du premier. Le coût pour la société en serait désastreux, un nombre croissant d'assistés devant être financés par un nombre décroissant d'actifs.

Le chèque logement monnayable sur le marché privé, constant avec les premiers euros de revenus du travail, puis dégressif de façon à éviter les effets de seuil, réduit cet écueil à (presque) néant, et cela sans instaurer un climat de relation quasi dictatorial entre un organisme public et les bénéficiaires. Alors, quel est le meilleur choix ?

### **Restreindre les possibilités d'expulsion des locataires en difficulté, interdire la « vente à la découpe »**

Expulser un locataire mauvais payeur est déjà très difficile. Cette difficulté transforme le placement logement, autrefois considéré comme « père de famille », en un placement risqué qui oblige les propriétaires à s'assurer lourdement, et à exiger des garanties mirobolantes qui excluent de fait les plus fragiles de l'offre en pénurie.

Un placement à rendement brut (et plus encore net) faible et à risque élevé est nécessairement peu attractif : tout ce qui augmente le risque de défaut subi par le bailleur désincite à l'investissement locatif et augmente la pénurie.

Quant à l'interdiction des ventes d'immeubles par appartement en mettant fin au bail du locataire actuel, pour pouvoir vendre le logement vide, donc à meilleur prix, elle revient à transférer de facto une part de la propriété du logement au locataire, en créant une inamovibilité de fait. Gageons que si une telle mesure venait à être adoptée, les dessous de table versés aux locataires pour qu'ils quittent certains logements redeviendraient la règle. Cela alimenterait plus encore qu'aujourd'hui les incitations à « l'incrustation », et donc le manque de fluidité du marché, au détriment de ceux que la vie oblige à changer de lieu de résidence ou qui recherchent un premier logement.

La vraie justice sociale consiste à lutter contre tous les facteurs qui limitent l'incitation à investir dans le logement locatif et à solvabiliser les ménages les plus indigents en leur permettant de payer leur loyer par un complément de revenu. Si, malgré ces efforts de la société, ils se comportent néanmoins de façon irresponsable, et ne tiennent pas leurs engagements de paiement, alors les protéger des conséquences de leur irresponsabilité, fussent-elles pénibles, revient à pénaliser ceux qui se comportent avec

---

<sup>104</sup> Notamment celle de l'économiste Y. L'Horty, signalée par Pierre Cahuc et André Zylberberg dans « chômage, fatalité ou nécessité », 2004, déjà cité.

honnêteté, en diminuant l'offre disponible et en augmentant les prix.

Protéger les mauvais payeurs n'est pas faire preuve de cœur envers des familles en difficulté mais au contraire d'égoïsme vis à vis des familles modestes, et il y en a beaucoup, qui s'organisent pour respecter coûte que coûte leurs engagements contractuels sans faire de bruit dans les médias, d'où le manque de sollicitude de l'opinion à leur égard.

### **Augmenter la contrainte pesant sur les bailleurs de logements insalubres**

Il y a chez les propriétaires comme dans tout groupe d'individus une minorité d'individus malhonnêtes, qui n'hésitent pas à profiter de la pénurie actuelle pour mettre en location des lieux épouvantables.

Mais il y a surtout une majorité de propriétaires que les faibles rendements nets locatifs et les contraintes liées aux mauvais payeurs, ou à des locataires quittant les lieux en état de dévastation, ont conduit à abandonner l'entretien de leur logement. Ceux là devraient avoir le choix entre ne pas mettre leur logement sur le marché et le laisser déperir, ou le proposer à la location en prévenant honnêtement le locataire des désagréments existants, et en baissant le prix en conséquence.

Or, cette deuxième option est impossible en l'état actuel de la législation, qui oblige le propriétaire à faire les travaux coûte que coûte pour pouvoir louer son bien. Dans les faits, les lenteurs de notre justice permettent aux plus retors de s'y soustraire, ce qui n'est en aucun cas une situation satisfaisante. Renforcer la contrainte légale sur les propriétaires déjà fort mal traités par la loi actuelle les conduira soit à accentuer les comportements de nature scandaleuse vis à vis des locataires, soit à retirer du marché des logements certes médiocres mais encore habitables pour des locataires en recherche d'une solution provisoire à une situation de détresse financière passagère. Cela laissera encore plus de ménages « à la porte du logement ».

Dans une situation d'abondance foncière et de liberté contractuelle, les « cochonneries » sont rapidement éliminées du marché, car les demandeurs peuvent les mettre en concurrence avec des logements corrects, et les offreurs peuvent obtenir un revenu suffisamment garanti pour permettre l'entretien de leur logement, et sont incités à le faire pour maintenir l'attractivité de leur offre dans un marché très concurrentiel.

## **E - Urgence : Aggravation de la situation en vue !**

### **Pénurie du passé, et pénurie de demain**

Le nombre de logements mis en chantier chaque année a évolué autour de 300.000 de 1995 à 2003. Il a monté à 350.000 en 2004 et a atteint 400.000 en 2005, notamment grâce à une forte augmentation de la mise en chantier de logements sociaux, de 40.000 en 2003 à près de 100.000 en 2005.

Cette augmentation a permis au ministre de la cohésion sociale de crier victoire, nous allons voir ce que nous allons voir, la crise du logement est en passe d'être vaincue.

Hélas, nous sommes encore très loin du compte. Le besoin annuel en logements dans les dix prochaines années sera bien supérieur pour faire face aux phénomènes suivants:

- inévitable poursuite du morcellement des ménages,
- attrait de nos plages et de nos paysages vis à vis des étrangers en provenance des pays en forte croissance,
- migrations internes qui augmentent la population de certaines régions plus que d'autres
- arrivée en fin de vie de vieux logements trop vétustes pour être habitables,
- immigration soutenue.

Sur le site de la fondation Héritage et Progrès<sup>105</sup>, Christian Julienne a effectué un rétro-calcul basé sur des estimations très conservatrices, prenant en compte l'ensemble des facteurs énoncés ci dessus. Il en déduit que le besoin réel de nouveaux logements qu'il aurait fallu construire pour satisfaire la demande en France était de 450 à 475.000 logements annuels entre 2000 et 2005.

Les facteurs ci dessus ne peuvent que s'aggraver. En effet, pour la seule France métropolitaine, les prévisions de l'INSEE tablent sur une population comprise entre 62 et 64 millions en 2020<sup>106</sup>, avec un scénario central aux alentours de 63. Le pourcentage de ménages âgés croîtra dans d'importantes proportions. Les personnes âgées vivant seules ou en couple, rarement avec leurs enfants, le pourcentage de ménages de petite taille va également s'accroître. Il n'y a hélas aucune raison de penser que la courbe ascendante des divorces change d'orientation, ce qui promet toujours plus de familles mono-parentales.

Les logements construits à la va-vite dans les années 60, dans le parc social comme dans le parc privé, arriveront plus vite en fin de vie que ceux qui les ont précédé.

La nécessaire flexibilisation du marché du travail devrait augmenter la mobilité interne des ménages, et par conséquent accentuer les déséquilibres démographiques inter-régionaux.

Il n'y a donc aucune raison de penser que le besoin annuel actuel se tarisse d'ici 2015.

<sup>105</sup> <http://www.heritage-progres.com/logementbesoins.htm>

<sup>106</sup> INSEE, « projections démographiques pour la France à l'horizon 2030 », Brutel et Omalek.

Si l'on ajoute qu'il serait préférable de rattraper le retard accumulé d'ici à cette date, le besoin réel sera certainement supérieur.

En prenant pour hypothèses:

- une population métropolitaine de 62,1 millions en 2015 - le scénario central de l'Insee prévoit 61.3 millions en 2010 et 63.0 millions en 2020 -,
- une évolution du nombre moyen de personnes par ménages à 2.20 (actuellement, 2.35, contre 2.50 en 1995),
- si l'on estime que dans un marché où la mobilité géographique est « normale », un taux de vacance minimal de 9% est souhaitable<sup>107</sup>,

Ce sont 30.8 millions de résidences principales qui seront nécessaires pour loger de façon assez fluide la population française à cette date, contre 27.6 disponibles actuellement (avec 6% de vacance). Même en tenant compte qu'une toute petite partie des résidences secondaires puisse être transformée en résidence principales, mais en supposant que le besoin de nouvelles résidences secondaires soit équivalent (ce qui est très optimiste, les achats d'étrangers sur notre sol restant soutenus), et en estimant qu'environ 35.000 logements seront détruits chaque année (ce qui est très faible, à peine plus d'un pour mille), ce sont au minimum 3,5 millions de logements nouveaux qui seront nécessaires d'ici 2015, soit 350.000 par an.

Cette estimation est très conservatrice et de nombreux facteurs pourraient la pousser à la hausse. En imaginant que le nombre de personnes par foyer se rapproche de 2,15, que des mutations géographiques plus fréquentes poussent le besoin de logements vacants à 10% et que la destruction annuelle touche 3 logements pour mille, ce sont 490.000 logements par an qui seraient nécessaires. Des hypothèses induisant une évolution démographique un peu plus forte, incluant une immigration plus importante, peuvent encore élever cette estimation.

Naturellement, ces estimations ne sont que des moyennes sur 10 années. Compte tenu du retard pris par la construction ces 20 dernières années<sup>108</sup>, il paraît souhaitable, pour résorber au plus vite un grand nombre de situations difficiles, que le rythme de construction soit plus élevé sur la période 2006-2010 que par la suite. L'on peut donc estimer sans crainte d'erreur qu'une production de 500.000 unités annuelles ces cinq prochaines années n'auraient rien de superflu, pourvu que ces unités soient adaptées aux clientèles actuelles, et non entassées dans des bassins d'emploi où le besoin est moindre comme le sont aujourd'hui nombre d'immeubles défiscalisés.

L'industrie française du bâtiment, qui a produit environ 430.000 logements en 2005, peut faire face à cette évolution. Le pic historique atteint par la construction française en 1973 fut de 556.000 unités, à une époque où ce secteur, s'il était loin d'être libéré de l'état, n'en était pas moins nettement moins corseté qu'aujourd'hui.

---

<sup>107</sup> Estimation conservatrice basée sur les caractéristiques des marchés américains « abordables » dont la vacance se situe fréquemment au dessus de 10%.

<sup>108</sup> cf. chapitre I.A

Un objectif de plus de 500.000 logements pendant 5 années et de plus de 400.000 en moyenne décennale est donc réalisable par une industrie qui entre temps à fait de gros progrès dans certaines techniques de préfabrication qui accélèrent notablement la production des logements de gamme moyenne et basse. Mais pour ce faire, il faudra que les français retrouvent encore plus qu' actuellement l'envie de construire tant pour eux mêmes qu'en vue de louer leurs biens.

Si les politiques actuelles étaient maintenues, quels qu'en soient les ajustements paramétriques, même en supposant que les gouvernements successifs tiennent sur cette période leurs promesses plus qu' hasardeuses de construire 100 à 120.000 logements sociaux annuels, ce sont plus de 380.000 nouveaux logements privés qui devraient voir le jour chaque année pendant 5 ans.

Or, alors que les taux d'intérêt n'ont jamais été aussi bas, que des carottes fiscales ont été régulièrement offertes aux investisseurs, la construction privée de ces 10 dernières années s'est plutôt située autour de 250.000 unités et vient tout juste d'atteindre le seuil de 330.000. Qu'une légère détérioration des conditions macro-économiques générales vienne à survenir, comme par exemple la hausse des taux d'intérêt, et ce rythme ne pourrait être soutenu.

Nous pouvons donc affirmer que si les principes qui gouvernent la construction en France depuis l'après guerre ne sont pas considérablement transformés, la crise du logements ne fera que s'aggraver.

Certes, la solvabilité des ménages, après avoir progressé entre 1995 et 2000, a décliné depuis. Tous les banquiers affirment que les dossiers de demande de crédit qui leur parviennent aujourd'hui sont de moins bonne qualité qu'il y a deux ou trois ans, signe que la demande solvable s'essouffle. Le marché immobilier semble enfin cesser de grimper, si l'on en croit les titres de la presse spécialisée récente<sup>109</sup>. Ajoutons que nombre de PLU dont l'étude a commencé au début des mandats des équipes actuelles (en 2001) rentrent actuellement en application, ce qui créera au moins temporairement une certaine détente foncière, le temps que les terrains libérés soient « mangés » par les premiers projets retenus. Ceci pourrait annoncer un dégonflement provisoire et partiel de la bulle immobilière actuelle.

Mais outre qu'un marché connaissant des variations mesurées autour de sa tendance longue est structurellement plus sain qu'un marché propice à la formation de bulles, il ne faut pas espérer une trop grande détente sur les prix, d'abord parce que la demande restera forte en tendance longue, d'autre part parce que la tendance actuelle des PLU est de libérer de moins en moins de nouveaux terrains à la construction, au profit de la constitution de « réserves foncières publiques » et autres fauteurs de rareté. Si on ajoute que les SCOT, s'ils évoluent mal, pourraient devenir une machine infernale empêchant plus encore qu'aujourd'hui les communes associées d'ouvrir la quantité de terrain nécessaire à la satisfaction des besoins, rien ne permet de croire à une détente longue sur le marché du logement. Et si cette détente ne se produisait que parce qu'une hausse des taux d'intérêt venait à ralentir les investissements, alors les familles restant à la porte du logement seraient toujours plus nombreuses malgré la baisse des prix !

---

<sup>109</sup> Le début du retournement est à la une du mensuel « capital » en septembre 2006.

Voilà pourquoi il est urgent de changer le modèle français étatisé de la construction, pour une véritable économie libérale du foncier et de l'habitat. A cette condition, la crise du logement peut être résolue en moins de 10 ans, et les fondamentaux du marché qui se mettra en place seront tels qu'aucune crise sérieuse ne sera à craindre passé ce délai.

## Conclusion

En matière de logement comme dans d'autres, le modèle français atteint son point de rupture. Doux pour deux tiers de la population, dur pour ce tiers de la nation qui subit, seul, les contrecoups d'une précarité croissante.

Le modèle français suit une pente dangereuse, où la fraction épargnée par les difficultés se réduit inexorablement, alors que celle qui affronte les difficultés les plus sévères voit ses effectifs croître. Un emploi moyen ne garantit plus l'accès à un logement correct: le modèle français, présenté comme un bienfait par la quasi totalité de la classe politique « de gouvernement », est devenu une machine infernale qui fabrique de l'exclusion, alors que nos voisins les plus libérés enregistrent succès sur succès dans la lutte contre la pauvreté.

Rien ne peut sauver ce modèle. Toute fuite en avant vers plus d'intervention étatique supposée corriger les déficiences du « pseudo-marché » du logement crée un cercle vicieux empêchant le marché de remplir ce qui dans tous les autres secteurs économique est sa fonction première, à savoir permettre à une demande solvable de rencontrer une offre d'une large gamme adaptée au plus grand nombre.

Et plus le marché est empêché de jouer son rôle, plus la demande politique pour instaurer de nouveaux instruments de contrainte étatique est forte.

Tous les effets pervers de ces interventions sont connus, théorisés et étudiés, parfois depuis plus de 100 ans. L'échec des politiques de contrôle de loyer ou d'offre publique de logement est bien documenté depuis le début du siècle dernier. La dernière décennie a permis à la science économique d'apporter des contributions décisives à la compréhension du rôle des restrictions foncières dans l'envolée des prix immobiliers.

Pourtant, les dirigeants politiques des nations et des cités s'obstinent à prétendre pouvoir « résoudre » les crises du logements que leurs prédécesseurs ont créées en faisant assaut d'inventivité interventionniste et en promettant de faire toujours plus de ce qui a toujours échoué.

**Il faut changer de modèle.** Il faut combattre les croyances fausses en des solutions faciles qui procurent au politicien un avantage politique immédiat au détriment de l'efficacité réelle à court, moyen et long terme.

Il faut faire prendre conscience aux propriétaires fonciers et immobilier que les solutions aux crises du logements sont d'abord entre leurs mains, sous leur responsabilité, pour peu que l'état les laisse faire leur nécessaire travail de valorisation de l'espace et de ses usages. Il faut que l'information et l'éducation économique des populations progresse afin que les électeurs ne soient plus si facilement menés en bateau par des joueurs de bonneteau qui promettent des lendemains qui chantent avec l'argent des contribuables, sans jamais rendre compte de leurs échecs répétés.

Résoudre les crises perpétuelles du logement serait bénéfique à la société française bien au delà de l'objet logement lui même. Un foncier moins cher pour nos entreprises,

une épargne et des actifs mobilisables plus nombreux pour notre économie, un taux de propriété en hausse, garant d'un intérêt accru des citoyens pour leur cadre et leur mode de vie, source de progrès scolaire et de relations sociales enrichies... Tels sont les bénéfices collatéraux escomptables d'une réforme, d'une émancipation du marché immobilier des chaînes qui l'ont trop longtemps entravé.

Résolvons la question du logement, et nous tarirons la première source de formation de la grande pauvreté, et nous réduirons la demande politique d'interventions dans tous les autres domaines de la vie courante.

Voilà tout ce que la séparation du logement et de l'état promet.

Osons enfin la liberté pour en finir avec la crise du logement !

## **Annexes**

## **Annexe I – Liste non exhaustive des interventions de l'état dans le domaine du logement**

### **Interventions financières**

#### **Aides directes à la pierre:**

Financement des Offices HLM (logement social, logement intermédiaire) : objectifs : "loger les défavorisés". En fait, 40% des ménages satisfont les critères de sélection et 65% les critères de maintien dans les lieux.

ANAH: Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (rénovation des logements anciens - anciennement financée par une taxe de 2.5% sur les loyers, actuellement par le budget de l'état. 500M€ /an)

#### **Aides à l'individu**

APL (subvention d'exploitation déguisée aux organismes HLM)

ALS et ALF

Epargne et Prêt à Taux Bonifié (PEL, CEL)

Prêt à Taux zéro

**Total des "aides à l'individu"**: environ 13 Mds€

Crédits LOCA PASS pour aider les familles en difficulté à trouver des cautions solvables.

#### **Exonérations fiscales**

Lois Pons (DOM TOM)

Lois Besson puis Robien puis Borloo - objectifs: favoriser l'investissement locatif, soit tous publics, soit vis à vis de publics à revenu "intermédiaire" (Besson), avec plafonnement du loyer en dessous du prix du marché.

Dispositifs plus anciens encore en vigueur: ex: Malraux, Périssol, Girardin.

Total des interventions financières (etat et collectivités) y compris coût des niches fiscales: 26 MdsEuro

#### **Fiscalité immobilière**

*Fiscalité "commune" à d'autres secteurs:*

IRPP, ISF (à noter: part importante de l'immobilier dans l'assiette de l'ISF ),  
impôts successoraux, TVA sur la construction (total 22Mds€, dont TVA 19.0 Mds  
soit 15% du total des recettes de TVA), CSG.

#### *Fiscalité spécifique:*

Taxe d'habitation, (non prise en compte par les comptes du logement...)  
Taxe foncière sur les propriétés bâties,  
Droits de mutation,

Taxes sur la construction [Taxe Locale d'Équipement, Taxe Espaces naturels  
Sensibles, Redevances d'Archéologie Préventive (!), taxes régionale et  
départementales spéciales, taxes pour le financement des CAUE (conseils en  
architecture, urbanisme et environnement)]

(total 22 Mds€ hors Taxe d'Habitation, essentiellement perçus par les collectivités  
locales)

Le logement, avec 44 Mds€ de recettes fiscales hors Taxe d'Habitation, est le  
premier secteur de France en terme de produit fiscal.

## **Interventions réglementaires**

### **Encadrement des contrats de Location:**

Lois de blocage ou de contrôle des Loyers:  
1914 - 1948 - Quilliot (82) - Méhaignerie, Malandain, (1989)

Prise en charge dans certains cas des loyers pour locataires défailants  
inexpulsables pour "raisons sociales" par les Caisses d'Allocations Familiales.

### **Encadrement du droit d'usage du sol et de la construction**

POS (Plan d'occupation des sols), Puis PLU (Plan Local d'Urbanisme, depuis  
1999), intégrant un PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable)  
Permis de lotir,  
Certificats d'urbanisme (de simple information ou d'autorisation)  
Permis de Construire, de démolir, déclarations de travaux, déclarations de  
commencement et d'achèvement, certificats de conformité...  
Zone touchées par des servitudes interdisant la construction. Aucune compensation  
pour le propriétaire.

### **Lois renforçant l'encadrement du sol:**

Lois Littoral,

Directive Européenne Natura 2000, ZNIEFF,

zones agricoles protégées, zones viticoles protégées, zones naturelles et sensibles protégées, servitudes publiques (non compensées)

Plan local de l'habitat.

Loi SRU

Lois de planification spatiale supra-communale: SCOT (Schéma de Cohérence Territoriaux), DTA (Directives territoriales d'aménagement)

Outils de réservation foncière à l'usage des collectivités publiques: ZUP (passé), ZAC (Zone d'aménagement concerté), ZAD (...différé).

Droit de préemption des collectivités sur toute transaction.

## ANNEXE II – RESUME

### *Les principales conclusions de l'étude en 17 points clé:*

#### **A. Les causes de la crise du logement en France**

- Il y a actuellement en France une pénurie de 1,5 millions d'habitations, qui a entraîné une augmentation des coûts du logement supérieure de 70% à celle des revenus sur ces 10 dernières années. Cette explosion des prix immobiliers pénalise lourdement les familles modestes et les classes moyennes.
- Cet état de pénurie a été quasi permanent depuis 1914, à des degrés divers. depuis cette époque, toutes les interventions imaginées par l'état et les collectivités pour résoudre ces pénuries les ont en fait aggravées.
- Le logement social, outil majeur de l'intervention de l'état dans le domaine du logement, aggrave la ségrégation entre catégories sociales, tout en permettant à des personnes qui pourraient se loger sans aide de jouir dans la durée de rentes de situation financées par les épargnants et les contribuables. Il constitue en cela un incroyable gaspillage de ressources.
- Le secteur du logement social, en France, immobilise au moins 500 milliards d'euros qui pourraient être employés de façon plus productive. Le logement social est le « capital mort » de la société Française.
- Les interventions de l'état sur le secteur privé n'ont guère été plus inspirées. Le contrôle des loyers, ainsi que la sur-protection dont jouit le locataire au détriment du propriétaire, éloignent de nombreux épargnants de l'investissement locatif.
- Les subventions fiscales au secteur privé, par des dispositifs tels que l'investissement « De Robien », renforcent le gaspillage de ressources. L'état serait mieux inspiré de moins taxer le logement, sans essayer de « l'aider ».
- Si le logement est devenu aussi cher, c'est essentiellement à cause des réglementations de zonage mises en place dans les années 60 et aggravées depuis, qui entravent la constructibilité du sol. Ces réglementations empêchent l'offre de logement de s'adapter à la demande croissante résultant de taux d'intérêt historiquement bas. Les rares marchés mondiaux qui connaissent ce même pic de la demande, sans posséder ce type de réglementation du sol, ne connaissent pas de bulle immobilière.
- Les avantages supposés de ces réglementations se révèlent à l'usage discutables, leurs bénéfices sont largement inférieurs à leur coût social. Les grandes agglomérations qui ont choisi de ne pas se doter de telles réglementations ne sont en rien des repoussoirs en terme d'urbanisme, et obtiennent des résultats économiques et sociaux plutôt meilleurs que les autres.

## **B. Nos propositions pour sortir de la crise**

- Pour vaincre la pénurie et les conséquences sociales désastreuses de la hausse actuelle des prix, nous devons totalement changer de modèle conceptuel en matière de politique du logement.
- Tout d'abord, une grande loi de libération de la terre est nécessaire, remplaçant le propriétaire en position de principal décideur de l'affectation de son terrain. Tout terrain doit être présumé constructible. Toute servitude née d'une nécessité publique, imposée à une propriété, doit faire l'objet d'une compensation. Une telle libération du sol provoquerait rapidement une baisse des biens immobiliers d'au moins un tiers par rapport à leur valeur actuelle.
- Afin d'en finir avec la ségrégation par le quartier et de réinjecter dans l'économie des actifs actuellement peu productifs, il convient de privatiser le parc de logements HLM en transférant la dette des OPHLM sur les locataires actuels, afin que ceux-ci puissent entrer en pleine propriété de leur logement pour un coût inférieur ou égal à leur loyer.
- A toutes les aides actuelles, qu'elles soient destinées au secteur privé ou au secteur social, il est préférable de substituer un chèque-logement unique, dégressif pour éviter tout effet de seuil, calculé en fonction des revenus privés de chaque foyer, et du nombre de personnes qui le composent. Les ménages allocataires seraient libres d'utiliser cette aide pour financer un loyer ou un crédit sur le marché unique privé.
- Afin d'inciter les épargnants à investir dans le logement locatif, ceux-ci doivent retrouver une liberté contractuelle pour fixer les loyers et plus de souplesse pour rompre un bail, que l'on soit locataire ou bailleur. Dans un contexte d'abondance foncière, les propriétaires ne pourront pas se permettre d'augmenter abusivement leurs prix, l'offre nombreuse constituant la meilleure protection du locataire contre un excès d'appétit des bailleurs.
- Afin de permettre aux entreprises du bâtiment de répondre à la demande, il faut ouvrir largement les portes de l'immigration aux professionnels issus des nouveaux pays entrants dans la communauté européenne.
- Dans un marché immobilier fonctionnant selon de tels principes, l'ancien jouerait envers les classes défavorisées le rôle que joue l'occasion sur le marché automobile: un moyen pour les plus modestes d'accéder aux innovations réservées aux plus fortunés quelques années auparavant.
- Il y a urgence à modifier radicalement nos politiques du logement, sans quoi l'augmentation du nombre de foyers inévitable d'ici à 2015 condamnera un nombre croissant de ménages à l'exclusion et à des conditions de logement indignes d'une société moderne et civilisée.

## **Annexe III**

### **L'institut Turgot**

Construit sur le modèle de l'Institute of Economic Affairs de Londres, l'Institut Turgot entend jouer un rôle décisif dans la production et la défense des idées libérales en France et en Europe.

Indépendant de tout parti politique et de tout groupe d'intérêts, l'Institut Turgot produit des études et des propositions à l'usage de relais d'opinion : journalistes, hommes politiques, universitaires, associations.

Il vise à faire connaître les avantages de la liberté personnelle et les inconvénients de l'autoritarisme d'état, l'un et l'autre largement méconnus du monde intellectuel français.

Les travaux de l'institut peuvent être consultés sur son site internet :  
[www.turgot.org](http://www.turgot.org)

### **L'auteur**

Né en 1968, Vincent Bénard est depuis 1990 Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat et a consacré une large part de sa carrière professionnelle aux questions relatives à l'aménagement du territoire, comme praticien de terrain, d'abord comme chef de bureau d'études, puis comme directeur de projets de formations en aménagement, et enfin comme ingénieur subdivisionnaire territorial, au sein du ministère de l'équipement.

Depuis 2003, il est également collaborateur scientifique de l'institut Hayek, think tank libéral bruxellois. Depuis 2006, il est chargé de l'analyse économique et politique des problèmes du logement en France par l'institut Turgot.

Autres domaines d'intervention: il a été co-auteur du rapport « Hyper-république, bâtir l'administration en réseau autour du citoyen<sup>110</sup> », commandé par M. Henri Plagnol, secrétaire d'état à la réforme de l'état, et paru en 2003.

Vous pouvez lui faire connaître vos réactions à cette étude par courriel:  
[vincent@benard.com](mailto:vincent@benard.com)

---

<sup>110</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/034000010/>

## Remerciements

**Je tiens tout particulièrement à remercier :**

Mr. Henri Lepage, pour ses conseils éclairés et sa patience pendant l'avancement de cette étude.

Mr. Jacques Raiman, fondateur et président d'honneur de l'Institut Turgot, pour son soutien indéfectible

Mr. Guy Millière, président de l'institut Turgot,

Mr. Antoine Jeancourt Galignani, administrateur de l'institut Turgot et président du CA de la société foncière Gecina.

Mr. Max Falque, directeur général de l'International Center for Research in Environmental Issues (ICREI)

Mr. Christian Julienne, président de la fondation « Héritage et progrès »

Mr. Drieu Godefridi, directeur de l'institut Hayek

Vincent Bénard