



HAL
open science

Les politiques publiques à l'épreuve du logement cher: un nouvel équilibre entre politiques de la demande et politiques de l'offre pour sortir de la crise

Domitille Bonnefoi, Simon-Pierre Eury, Pierre Pibrile

► To cite this version:

Domitille Bonnefoi, Simon-Pierre Eury, Pierre Pibrile. Les politiques publiques à l'épreuve du logement cher: un nouvel équilibre entre politiques de la demande et politiques de l'offre pour sortir de la crise. Sciences de l'Homme et Société. 2007. hal-01785100

HAL Id: hal-01785100

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01785100>

Submitted on 4 May 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



MINES PARIS
ParisTech

TE 1 [568]

MINES ParisTech
BIBLIOTHÈQUE
60, boulevard St-Michel
75272 PARIS CEDEX 06

LES POLITIQUES PUBLIQUES A L'ÉPREUVE DU LOGEMENT CHER

*Un nouvel équilibre entre politiques de la demande
et politiques de l'offre pour sortir de la crise*

Domitille BONNEFOI

Simon-Pierre EURY

Pierre PRIBILE

PO 2004

Mémoire du Corps des Mines

2007

RESUME

Le logement est un bien vital. Il fait même l'objet depuis quelques mois d'un droit opposable, preuve du caractère essentiel de ce sujet pour la puissance publique. Cependant celle-ci reste un acteur parmi de nombreux autres sur les différents marchés du logement, et dispose d'une force de frappe limitée au regard de la dépense nationale en logement et de l'ampleur des phénomènes qui influent sur ces marchés.

Comment alors optimiser les politiques mises en œuvre par l'Etat et les collectivités locales afin de sortir de la crise actuelle et de mieux anticiper les prochaines ? Telle est la question à laquelle cherche à répondre cet ouvrage, à travers quatre axes de progrès majeurs :

- Maîtriser les politiques de la demande, peu efficaces et très coûteuses dans un contexte de pénurie d'offre, et rééquilibrer les politiques publiques du logement au profit des politiques de soutien à l'offre, même si cela nécessite des choix politiques difficiles.*
- Donner plus de souplesse au parc public en réformant ses financements et ses modes de gestion, afin de lui permettre de mieux remplir son rôle social, sans pour autant sacrifier ses objectifs en termes de mixité sociale.*
- Mener des politiques publiques volontaristes pour favoriser la production de foncier constructible en organisant l'aménagement, en luttant contre la rétention foncière et en augmentant les densités urbaines.*
- Clarifier les compétences des différents acteurs publics, conférer un rôle central aux intercommunalités et favoriser le dialogue entre les échelons locaux et nationaux.*

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	<u>5</u>
UN CONTEXTE DE CRISE	5
LES POLITIQUES PUBLIQUES, UN INGREDIENT INCONTOURNABLE DU REMEDE ANTI-CRISE DU LOGEMENT	8
<u>MAITRISER LES POLITIQUES DE LA DEMANDE</u>	<u>11</u>
QU'EST CE QU'UNE POLITIQUE DE LA DEMANDE ?	11
DEUX POINTS DE CONSENSUS SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT	12
QUELLE EFFICACITE POUR LES AIDES PERSONNELLES ET POUR LES POLITIQUES DE SOUTIEN DE LA DEMANDE ?	16
COMMENT AMELIORER L'EFFICACITE DES POLITIQUES DE SOUTIEN DE LA DEMANDE ?	22
LE POINT CLEF : FAVORISER LES POLITIQUES DE SOUTIEN DE L'OFFRE	28
<u>RENFORCER ET CIBLER LES POLITIQUES DE L'OFFRE</u>	<u>29</u>
QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE DE L'OFFRE?	29
PARC PUBLIC	29
PARC PRIVE	41
DES POLITIQUES EN MANQUE D'INFORMATION	47
<u>RENOUVELER LES POLITIQUES FONCIERES</u>	<u>49</u>
UNE PENURIE FONCIERE A L'ORIGINE DE LA CRISE DU LOGEMENT ?	49
UNE UTILISATION VOLONTARISTE DU DROIT DE L'URBANISME	54
VERS UNE FISCALITE FONCIERE PLUS INCITATIVE	60
LE SALUT DANS LA DENSITE	67
<u>LES ACTEURS PUBLICS DU LOGEMENT</u>	<u>76</u>
UNE CONVERSION INCOMPLETE AUX VERTUS DE L'AGGLOMERATION	76
UN REPOSITIONNEMENT DIFFICILE DE L'ETAT	82
<u>CONCLUSION</u>	<u>85</u>
L'EXIGENCE D'UNE EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LOGEMENT	85
POUR UN REEQUILIBRAGE AU PROFIT DES POLITIQUES DE L'OFFRE	85
DES OBSTACLES MAJEURS	86
LES RAISONS D'ETRE OPTIMISTE	87
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	<u>89</u>
<u>REMERCIEMENTS</u>	<u>93</u>
<u>PERSONNES RENCONTREES</u>	<u>94</u>

INTRODUCTION

Pourquoi trois ingénieurs-élèves au Corps des Mines ont-ils choisi de s'intéresser dans le cadre de leur mémoire de troisième année au logement, et en particulier aux politiques publiques du logement ?

UN CONTEXTE DE CRISE

Tout d'abord parce que nous étions tous les jours confrontés à ce qui nous semblait pouvoir se définir – de façon alors très subjective puisque nous étions au point de départ de notre travail – comme une crise du logement : difficultés pour trouver un logement ; prolifération des tentes un peu partout dans Paris ; abondance d'articles traitant du mal-logement ou de l'envolée des prix de l'immobilier dans les journaux.

UNE HAUSSE FORTE, GENERALISEE ET DURABLE DES PRIX DE L'IMMOBILIER ET DES LOYERS

L'observation de l'évolution aussi bien des prix de l'immobilier que des loyers permet d'avoir une vision plus objective de la crise actuelle.

La Figure 1 ci-dessous présente l'évolution des prix de l'immobilier rapportés au revenu disponible des ménages sur une période de 40 ans [1].

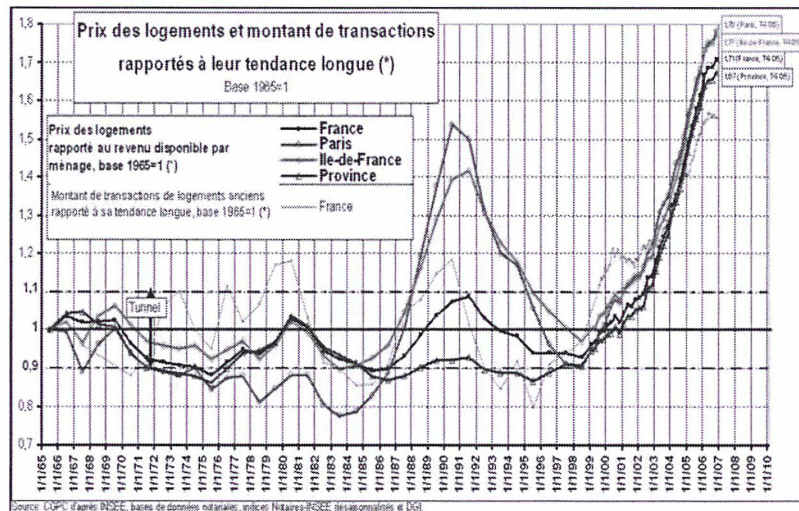


Figure 1 : Evolution des prix de l'immobilier rapportés au revenu disponible des ménages, J. Friggit

Cette courbe permet de dégager deux caractéristiques essentielles de la crise actuelle de l'immobilier :

- Son amplitude : la hausse des prix observée depuis le début des années 2000

est largement supérieure à celles observées lors des cycles historiques d'évolution des prix de l'immobilier. Lors des cycles traditionnels, les prix se maintiennent en effet dans un tunnel, appelé tunnel de Friggit, centré autour d'une tendance historique avec une latitude de plus ou moins 10 %. L'envolée actuelle des prix de l'immobilier sort largement du cadre de ce tunnel.

- Sa portée : l'augmentation des prix de l'immobilier est généralisée, contrairement à ce qui s'est passé lors de la crise de l'immobilier des années 90 (la première depuis les années 60 qui correspond à une sortie du tunnel de Friggit). Cette crise ne concernait que les prix de l'immobilier à Paris et en Région Ile-de-France. Il s'agissait en fait plutôt d'une crise spéculative, notamment sur l'immobilier de bureaux, que d'une crise du logement comme celle que l'on connaît aujourd'hui.

Concernant l'évolution des loyers, les politiques de régulation de ces derniers évitent que la hausse soit aussi marquée. Cependant, la Figure 2 ci-dessous met en évidence une accélération de l'augmentation des loyers depuis le début des années 2000 [2].

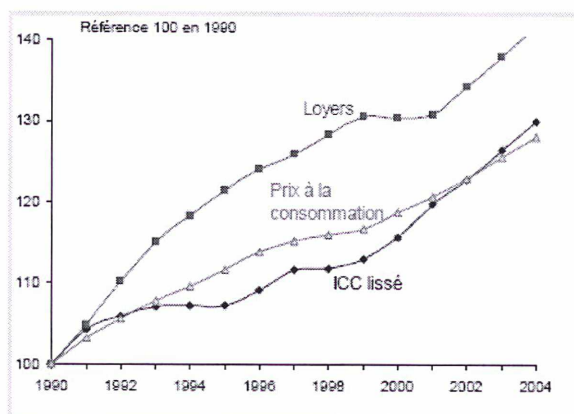


Figure 2 : Evolution du montant des loyers en France – Source : INSEE, enquête « loyer et charges »

Au vu de ces premières données, il apparaît assez clairement que nous nous situons aujourd'hui dans une situation de crise du logement, distincte des cycles historiques de l'immobilier, concernant aussi bien l'accès à la propriété que la location.

DES CONSEQUENCES SOCIALES GRAVES

Cependant, le logement n'étant pas uniquement un bien de marché mais aussi un bien vital, l'analyse de la crise actuelle ne peut se limiter à ces quelques données de marché. La crise se traduit avant tout par ses conséquences sociales.

En effet, le problème du logement n'est plus aujourd'hui réservé aux sans domicile fixe ou à quelques situations marginales d'exclusion. La dernière version

du rapport sur l'état du mal-logement en France publié par la Fondation Abbé Pierre début 2007 [3] fait état d'environ 3,2 millions de mal-logés. Ce chiffre traduit une augmentation de 10 % par rapport au début des années 2000. Le tableau ci-dessous détaille les différentes situations de mal-logement.

PERSONNES NON OU TRES MAL LOGEES	PERSONNES
<i>Sans domicile fixe</i>	100 000
<i>Personnes privées de domicile personnel</i>	974 600
Dont résidence principale en chambre d'hôtel	50 000
Dont habitat de fortune	41 000
Dont personnes vivant à l'année en camping	100 000
Dont personnes hébergées chez des tiers dans des conditions très difficiles	150 000
Dont locataires d'un meublé	533 000
Dont personnes en structure d'hébergement et d'insertion	100 600
 <i>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</i>	 2 187 000
Dont personnes vivant dans des logements dépourvus de « confort de base » (salle d'eau, WC...)	1 150 000
Dont personnes vivant en situation de surpeuplement accentué	1 037 000
 Total	 3 261 600

Source : Fondation Abbé Pierre, Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, 2007

De même, le nombre de personnes « en situation de réelle fragilité à court ou moyen terme », selon la définition du même rapport, et qui regroupe par exemple les personnes ayant plus de 2 mois d'impayé de loyer ou celles vivant en situation de surpeuplement, est en augmentation. La fondation Abbé Pierre en recense 6 millions aujourd'hui en France.

Ces chiffres sont certes difficiles à évaluer de manière précise, mais leur évolution traduit une tendance de propagation à l'ensemble de la population des difficultés de logement.

Aujourd'hui, quel que soit le niveau de revenu concerné, nous sommes tous confrontés à la crise du logement dès que nous souhaitons déménager. Au-delà de ses conséquences sociales pour les plus défavorisés, la crise du logement entraîne un blocage du parcours résidentiel : il n'a jamais été aussi difficile de décohabiter en quittant le logement de ses parents pour un jeune, d'accéder à la propriété pour un locataire, de quitter le parc social pour louer dans le parc privé...

LES POLITIQUES PUBLIQUES, UN INGREDIENT INCONTOURNABLE DU REMEDE ANTI-CRISE DU LOGEMENT

Une fois fait le constat de la crise du logement, il convient de s'interroger sur les mesures à même d'apporter des éléments de solution à cette crise. Mais devant l'ampleur du marché du logement¹, caractérisé par la prépondérance des transactions entre personnes privées, on serait en droit de s'inquiéter des possibilités qu'offrent, en pratique, les politiques publiques pour améliorer la situation.

LA PUISSANCE PUBLIQUE, UN NAIN FINANCIER...

En effet, l'Etat et les collectivités locales, que nous désignerons collectivement par l'expression « puissance publique », ne représentent qu'un intervenant parmi toute une myriade d'acteurs du marché du logement, parmi lesquels on peut citer : les bailleurs sociaux, les promoteurs, les banques, ou encore bien sûr les particuliers.

Tout d'abord, les sommes consacrées au logement par les ménages sont colossales. La Commission des Comptes du Logement évalue ainsi la dépense logement pour l'année 2005 à 381,8 milliards d'euros [4]. Par comparaison, le total des avantages conférés au logement par la puissance publique atteint, pour la même période, la bagatelle de 27,9 milliards d'euros, soit un peu plus de 7 % de la somme précédente. La Figure 3 détaille la composition de ces deux montants.

¹ En réalité, il n'y a pas un marché du logement mais de nombreux marchés du logement (marché de la propriété, marché locatif, marché foncier...) eux-mêmes très segmentés géographiquement et qualitativement. Dans l'ensemble de cet ouvrage, l'expression « marché du logement » englobe ces différents marchés.

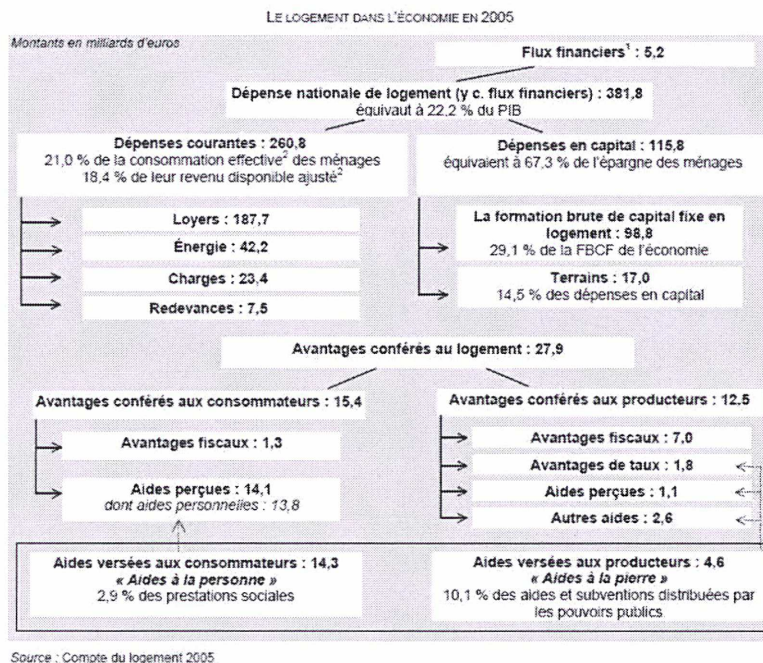


Figure 3 : Comparaison de la dépense nationale en logement et des avantages conférés au logement pour l'année 2005

Par conséquent, et même si elle y consacre, sous forme d'aides et d'avantages, une masse d'argent loin d'être négligeable, la puissance publique reste, dans le domaine du logement, une sorte de nain financier. Elle est, certes, capable d'influencer les politiques de construction ou de consommation de logement, mais a des moyens financiers insuffisants pour s'opposer frontalement aux grandes lames de fond qui traversent le marché du logement.

De plus, parmi ces grandes lames de fonds, certaines sont dues à des phénomènes exogènes puissants. Par exemple, la diminution de la taille des ménages, due principalement au vieillissement de la population et à l'augmentation du nombre de divorces, exerce une forte pression sur le marché du logement. Dans un autre ordre d'idées, la facilité actuelle d'accès au crédit, grâce à des taux faibles, a entraîné une forte augmentation de la demande sur le marché de l'accession à la propriété.

Ainsi, étant donné, d'une part, que les moyens financiers de la puissance publique restent limités en regard de la dépense nationale en logement, et d'autre part que la crise du logement est causée en partie par des phénomènes de fond sur lesquels il n'est pas possible d'agir directement, on serait en droit de douter de la capacité réelle de la puissance publique à proposer des politiques efficaces de résolution de la crise du logement.

...MAIS UN ACTEUR CLEF !

Mais ce serait oublier le rôle absolument central de la puissance publique dans le domaine du logement. C'est tout de même elle qui détient le sésame que constitue l'urbanisme, avec ses deux aspects :

- L'urbanisme réglementaire, qui fixe les possibilités et les contraintes pour l'aménagement urbain et la réalisation d'opérations immobilières
- L'urbanisme opérationnel, qui permet à la puissance publique de piloter directement un projet d'aménagement pour une zone urbaine, un quartier, voire même, dans le cas des villes nouvelles, pour une ville entière

Par ailleurs, la puissance publique garde le contrôle d'un certain nombre d'outils fondamentaux de régulation du marché du logement, comme par exemple :

- Les aides personnelles, principal dispositif de solvabilisation de la demande de logement
- Le financement du logement social
- Les incitations fiscales au développement du marché locatif privé
- Les aides pour l'accession à la propriété

Ces différents points seront abordés en détails dans ce qui suit, et on verra qu'ils constituent des dispositifs puissants d'intervention sur le marché du logement. Au-delà, savoir si ces différents dispositifs sont, en pratique, bien utilisés par l'Etat ou par les collectivités locales est une autre question...

L'Etat intervient également dans d'autres domaines, notamment par le biais de la normalisation. On peut citer l'exemple essentiel de la Réglementation Thermique, qui est mise à jour tous les 5 ans (la dernière version en date étant la RT 2005). En imposant des performances élevées pour l'isolation des logements neufs, elle contribue à la fois à la préservation de l'environnement et à la baisse du budget logement des ménages (grâce à la diminution de la dépense de chauffage).

Au final, il semble que la puissance publique soit parfaitement armée pour s'attaquer à la crise du logement, à condition de ne pas vouloir le faire par la force, mais de jouer plutôt sur des interventions délicates à coups de mesures bien ciblées et optimisant les effets de levier. Et c'est heureux, car elle est garante de l'accès à ce bien vital que constitue le logement, et ce de plus en plus avec la mise en place en ce moment d'un droit au logement opposable. Il est donc rassurant de savoir que l'Etat et ses collectivités ont théoriquement les moyens de leurs ambitions !

Dans la suite de cet ouvrage, nous allons nous efforcer de montrer pourquoi, à notre sens, la sortie de la crise actuelle nécessite la détermination d'un nouvel équilibre entre les politiques de la demande et les politiques de l'offre, ainsi qu'une reprise en main volontariste des politiques foncières.

MAITRISER LES POLITIQUES DE LA DEMANDE

QU'EST CE QU'UNE POLITIQUE DE LA DEMANDE ?

Les politiques de soutien de la demande en logement peuvent être définies par leur finalité : solvabiliser la demande en logement.

Les aides personnelles au logement font bien sûr partie des politiques de soutien de la demande : elles permettent à leurs bénéficiaires de réduire, principalement dans le secteur locatif mais aussi pour certains propriétaires, leurs dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunts, et charges).

LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT [5]

Les aides personnelles au logement, du fait de leur création progressive, sont constituées :

- de l'allocation logement à caractère familial (ALF), une prestation familiale versée aux personnes et aux couples ayant au moins une personne à charge
- de l'allocation logement à caractère social (ALS) destinée à certaines catégories de ménages ne pouvant bénéficier de l'ALF (jeunes travailleurs, personnes âgées...)
- de l'aide personnalisée au logement (APL), s'appliquant à un parc de logements déterminés quelles que soient les caractéristiques familiales des occupants

Deux réformes de ces aides au début des années 90 ont contribué à leur forte montée en charge en termes de coûts pour la puissance publique : le « bouclage » qui a conduit à une augmentation importante du nombre de bénéficiaires, et l'unification des barèmes dans le secteur locatif entre parc social et parc privé qui s'est traduite par un alignement vers le haut des prestations versées [6].

Elles bénéficient aujourd'hui à plus de 6 millions de ménages, pour un coût global de 13,8 milliards d'euros en 2005, répartis entre l'Etat, la sécurité sociale et les contributions patronales.

Les politiques de soutien de la demande ne se limitent pas aux seules aides personnelles au logement.

Le prêt à taux zéro (PTZ), depuis qu'il a été élargi à l'ancien, a pour objectif de permettre à des ménages locataires d'acquérir leur premier logement. C'est donc également une politique de soutien de la demande.

De la même manière, le projet du gouvernement Fillon de déduction fiscale d'une partie des intérêts d'emprunts immobiliers est purement une politique de soutien de la demande : elle permet d'augmenter la capacité d'emprunt, donc la capacité d'achat, des ménages dans l'immobilier.

LE POIDS LOURD DES POLITIQUES DU LOGEMENT

Les politiques de soutien de la demande sont aujourd'hui le poids lourd financier des politiques publiques de logement.

A titre d'illustration, les aides personnelles au logement représentent à elles seules une dépense de 13,8 Md€ en 2005, soit l'équivalent de 75 % environ des aides effectivement² versées pour le logement, tous acteurs publics confondus. La part des aides personnelles au logement financées par l'Etat, soit 5,5 Mds€, compte pour plus des deux tiers des dépenses de la mission « Ville et logement » (au sens de la LOLF³).

En statique, l'exemple des aides personnelles traduit le poids relatif très important des politiques de soutien de la demande, mais il est également intéressant d'analyser en dynamique l'évolution du poids des politiques de la demande : la Figure 4 ci-dessous montre que leur part dans l'ensemble des aides au logement n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 80 [7].

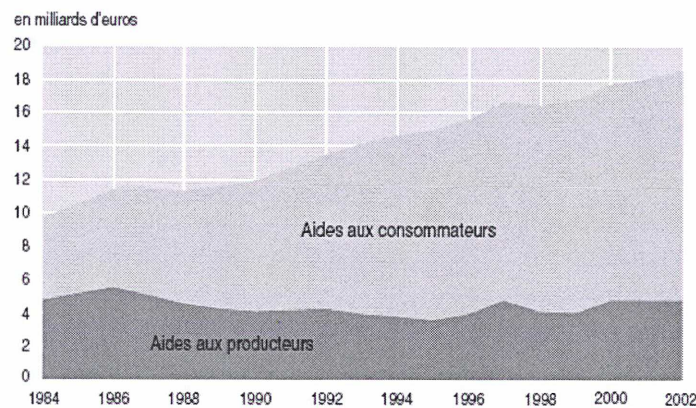


Figure 4 : Evolution du niveau et de la structure des aides versées – Source : INSEE, Comptes du logement 2003

DEUX POINTS DE CONSENSUS SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Même si, comme nous le verrons plus loin, les aides personnelles au logement font aujourd'hui l'objet de nombreux débats quant à leur efficacité, deux points font l'unanimité chez l'ensemble des acteurs du marché du logement que nous avons rencontrés.

² Les exonérations fiscales comme la TVA à taux réduit ou les régimes d'amortissement locatif type Robien ne sont donc pas prises en compte dans le calcul de ce pourcentage.

³ Loi Organique relative aux Lois de Finances

UN ROLE SOCIAL ESSENTIEL

Les aides personnelles sont déterminées en fonction du revenu et de la composition familiale du ménage considéré. Elles sont très fortement dégressives en fonction du revenu⁴, dans le but de réduire de façon significative le coût net du logement pour les plus modestes. Elles permettent donc de lisser le taux d'effort net des ménages, comme le montre le tableau ci-dessous.

LISSER LE TAUX D'EFFORT NET DES MENAGES

Le taux d'effort d'un ménage est la part du revenu de ce ménage consacrée à la dépense en logement.

- Le taux d'effort brut est le taux d'effort calculé sans prendre en compte les aides au logement, soit :

$$\text{Taux d'effort brut} = \text{dépense logement} / \text{revenu net}$$

- Le taux d'effort net prend en compte les aides au logement, soit :

$$\text{Taux d'effort net} = (\text{dépense logement} - \text{aides au logement}) / \text{revenu net}$$

<i>Sur l'ensemble du parc locatif</i>	<i>Taux d'effort (%)</i>	
	<i>Brut</i>	<i>Net</i>
Ménages les plus pauvres (10 %)	40,1	16,1
Ménages modestes (20 %)	24,9	16,7
Autres ménages (70 %)	16,9	16,1

Source : INSEE, Enquête logement 2002

⁴ La DGUHC estime que pour 100 € de revenu mensuel net supplémentaire, l'aide diminue de 35 € pour une personne seule et de 30 € pour un couple avec deux enfants.

Par ailleurs, depuis le début des années 90, les aides au logement se sont de plus en plus recentrées sur les premiers déciles de revenus. La Figure 5 ci-dessous montre que plus de 80 % des aides au logement sont aujourd'hui versées aux trois premiers déciles de la population.

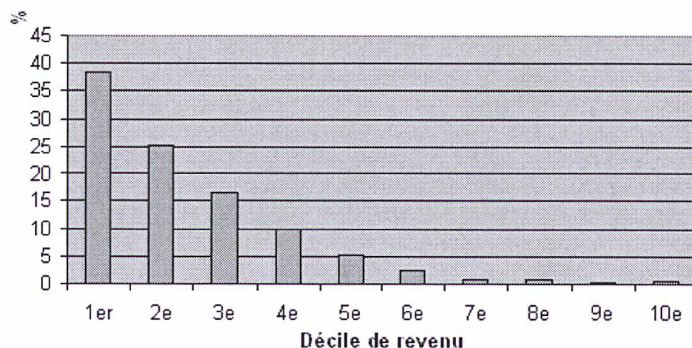


Figure 5 : Répartition du montant des aides par décile de revenu –
Source : DGUHC à partir des enquêtes logement de l'INSEE

DES MESURES AUX COÛTS EXPLOSIFS EN L'ABSENCE DE CONTRÔLE SUR LES PRIX

Au-delà du rôle social indéniable des aides personnelles au logement, le deuxième point de consensus est le risque inhérent à toute mesure de ce type : son coût pour la puissance publique.

Si aucun mécanisme de contrôle des prix du logement (prix de l'immobilier et surtout loyers) n'est mis en place en parallèle d'un mécanisme d'aides au logement, le coût de ces mesures devient très rapidement explosif pour la puissance publique.

Au Royaume-Uni par exemple, où les aides personnelles sont à la fois très ciblées sur les populations les plus pauvres et très solvabilisatrices, le coût des aides personnelles atteint 27 Md€ pour seulement trois millions de bénéficiaires⁵.

La France se situe dans une situation intermédiaire. D'un côté, le « bouclage » des aides, puis l'unification des barèmes, qui ont conduit à une augmentation du nombre des bénéficiaires et à un alignement par le haut des montants versés ont entraîné une augmentation très forte du coût des aides personnelles pendant les années 90 (voir Figure 6).

D'un autre côté, depuis le début des années 2000, la puissance publique a cherché à contenir les coûts des aides personnelles au logement, et on observe effectivement – toujours sur la Figure 6 – une pente beaucoup plus faible ces dernières années.

⁵ Soit environ deux fois moins qu'en France

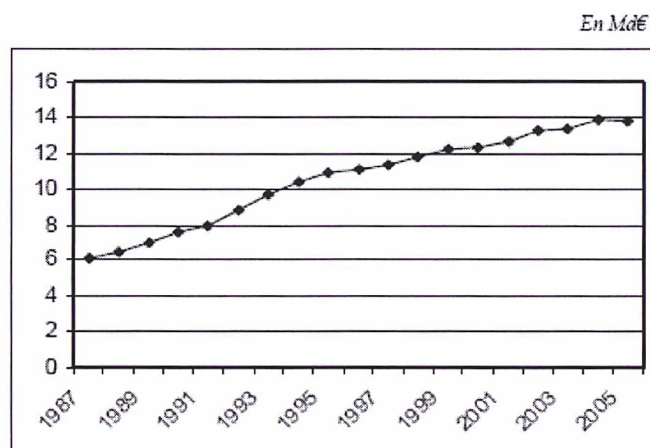


Figure 6 : Evolution du coût global des aides personnelles au logement – Source : Rapport de la Cour des Comptes sur les aides personnelles au logement [5], à partir de données de la DGUHC

Cela dit, cette limitation de l'envolée des coûts des aides personnelles n'a pu se faire qu'au détriment de l'efficacité sociale de ces aides. En effet, elle s'est faite au moyen d'une dégradation du taux de couverture des loyers et des charges :

- Les loyers-plafonds ont été faiblement revalorisés alors même que les loyers réels augmentaient rapidement (voir tableau ci-dessous).
- Le forfait charges⁶ n'a été que modestement revalorisé alors même que les coûts de l'énergie ont fortement augmenté.

EVOLUTION DES AIDES AU LOGEMENT ET DES LOYERS

<i>Année</i>	<i>Revalorisation des aides au logement</i>	<i>Indice général des loyers</i>	<i>Perte pouvoir d'achat</i>
2002	+1,2 %	+ 1,7 %	-0,5 %
2003	+1,2 %	+ 3 %	-1,8 %
2004	+ 0 %	+ 2,6 %	-2,6 %
2005	+1,8 %	+ 3,5 %	-1,7 %
2006	+ 0 %	+ 3,7 %	-3,7 %
Total			-10,3 %

Source : Enquêtes trimestrielles INSEE

Aujourd'hui, la contrainte budgétaire impose à la puissance publique de freiner l'envolée des coûts des aides personnelles : si on s'interdit d'instaurer en parallèle un mécanisme de contrôle des prix, cela ne peut se faire que par une perte d'efficacité ou par un recentrage sur les personnes les plus défavorisées [8].

⁶ Contrairement au loyer, les charges locatives ne sont pas couvertes sur la base des dépenses réelles plafonnées mais selon un forfait.

QUELLE EFFICACITE POUR LES AIDES PERSONNELLES ET POUR LES POLITIQUES DE SOUTIEN DE LA DEMANDE ?

LES AIDES PERSONNELLES REMISES EN QUESTION

La priorité a été donnée aux aides personnelles au logement depuis la loi de 1977 sur les aides au logement qui a fait suite au rapport Barre [9]. A l'époque, de nombreuses familles françaises vivaient encore dans des logements sans confort, voire insalubres. Dans ce contexte de parc dégradé, la mise en œuvre d'une aide dédiée au logement devait permettre à des cibles sociales identifiées (jeunes travailleurs, personnes âgées ou infirmes...) d'accéder à des logements décents via l'augmentation de leur dépense pour le logement. Le présupposé de l'époque était que la croissance devait permettre à ces familles de sortir rapidement de ce système d'aides...

Aujourd'hui, nous savons que la croissance n'a pas permis à ces familles de sortir du système des aides personnelles au logement. Au contraire, depuis le « bouclage » dans les années 90, qui a vu une forte augmentation du nombre d'allocataires, ce dernier est quasiment constant autour de 6 millions de bénéficiaires.

Par ailleurs, la crise actuelle est très différente de la situation des années 70 : il s'agit avant tout d'une crise quantitative de l'offre. Dans ce contexte, l'efficacité des aides personnelles est souvent remise en question [10], en particulier en ce qui concerne :

- Leur équité ;
- Leur éventuel effet inflationniste : même si cela reste difficile à mesurer précisément, soutenir la demande dans un marché inélastique comme celui du logement joue nécessairement à la hausse.

Des aides équitables ?

Il ne s'agit pas du tout de remettre en cause le rôle social des aides personnelles au logement, leur effet redistributif étant indéniable. Cependant, il nous semble que certains mécanismes dans l'attribution de ces aides peuvent se révéler inéquitables :

- Le zonage des aides n'est pas suffisamment fin pour corriger significativement les écarts de loyer observés entre les différents territoires.

LE ZONAGE DES AIDES PERSONNELLES

A ressources et composition familiale données, les aides personnelles au logement sont proportionnelles au loyer versé, et ce dans la mesure d'un loyer plafond. Au-delà de ce loyer plafond, les aides versées n'augmentent plus.

Le loyer plafond est déterminé en fonction de la composition familiale et de la situation géographique du logement. Pour cela, trois zones sont prises en compte :

- La zone I réunit l'agglomération de Paris et les communes de la première ceinture ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France ;
- La zone II comprend les autres communes d'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100.000 habitants, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, les îles non reliées au continent et des cantons du département du Val d'Oise ;
- La zone III correspond au reste du territoire métropolitain.

- Les inégalités se creusent entre allocataires du parc social et allocataires du parc privé : la sous-évaluation des loyers plafonds par rapport à l'évolution réelle des loyers ne pèse pas de la même façon sur tous les allocataires. Les allocataires du parc privé, qui supportent des loyers plus élevés que dans le parc social, sont les plus pénalisés. A titre d'illustration, le taux d'allocataires qui atteignent le loyer plafond s'élève à environ 40 % dans le parc social, mais il dépasse les 80 % dans le parc privé !
- Même si les aides personnelles permettent de lisser le taux d'effort net des ménages à un niveau global (cf. page 13), l'étude détaillée faite dans le tableau ci-dessous des taux d'efforts dans le parc social et dans le parc privé montre de grandes inégalités. Si le taux d'effort net des ménages pauvres est bien de 16,1 % en moyenne nationale, il atteint quasiment 26 % dans le parc privé.

EVOLUTION DES TAUX D'EFFORT DES MENAGES PAR NIVEAU DE REVENU					
	<i>Taux d'effort brut (%)</i>		<i>Taux d'effort net (%)</i>		
	<i>1988</i>	<i>2002</i>	<i>1988</i>	<i>2002</i>	
<i>Ménages pauvres</i>	29	40,1	12,9	16,1	
Parc social	26,6	33,4	7,6	10	
Parc privé	31,7	50,8	19	25,7	
<i>Ensemble des ménages</i>	15,1	19,7	12,7	16,2	

Source : Observatoire national de la pauvreté, Rapport 2003-2004, d'après les enquêtes logement 1988 et 2002 [11]

Des effets inflationnistes pervers ?

Le marché du logement est un marché profondément inélastique : lorsqu'une nouvelle demande en logement apparaît, il ne se crée pas instantanément en face une nouvelle offre de logement. En effet, il existe deux moyens de fluidifier le marché face à une nouvelle demande :

- Construire, mais il se passe plusieurs années entre la prise de décision et la mise sur le marché effective ;
- Remettre sur le marché des logements vacants. Même si ce chiffre reste difficile à évaluer, il y aurait en France de l'ordre de 2 millions de logements vacants, soit un peu plus de 7 % du parc de logements français. Si ce chiffre en valeur absolue est impressionnant, cela reste en réalité un niveau historiquement bas, qui correspond principalement à de la vacance « normale » (c'est-à-dire pour travaux, entre deux locataires, voire même à des logements vides faute de demande dans certaines zones déprimées...) et pas à de la rétention volontaire par les bailleurs. Il n'existe donc pas aujourd'hui en France de réserve de logements non exploitée.

Dans ce contexte, les aides personnelles, en créant une nouvelle demande en logement, sans s'assurer de l'existence de l'offre correspondante, de ses capacités de développement et de sa réactivité, sont naturellement inflationnistes⁷.

Une illustration caractéristique de cet effet « pervers » à la hausse est l'augmentation rapide des loyers des petites surfaces en centre-ville dans les années qui ont suivi l'extension des aides personnelles au logement aux étudiants.

D'une manière plus générale, ce phénomène inflationniste peut être observé sur la courbe ci-dessous (Figure 7) réalisée par Gabrielle Fack [12]. Elle met en évidence l'impact sur les loyers de la mise en place de la réforme de « bouclage » des APL entre 1990 et 1993. Cette réforme a bénéficié principalement aux

⁷ Ce n'était pas autant le cas à la fin des années 70 quand les aides au logement ont été mises en œuvre puisque ces aides ont permis le développement d'une nouvelle offre via la réhabilitation d'un parc délabré.

ménages des premiers déciles de revenus, et force est de constater que les hausses de loyers au m² pendant les années qui ont suivi cette réforme ont été beaucoup plus marquées pour les premiers déciles de revenus que pour les suivants (les plus pauvres sont aujourd'hui quasiment ceux qui paient le plus cher au m² !).

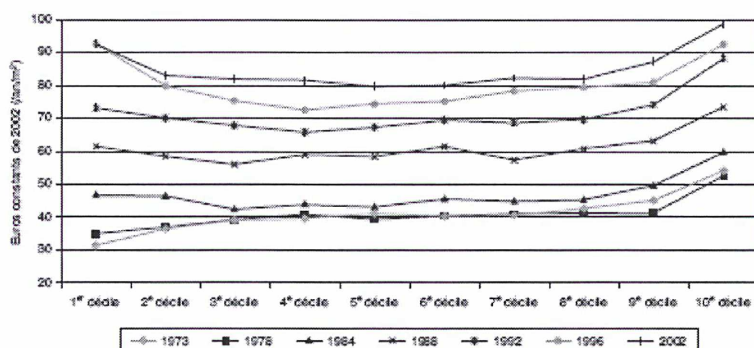


Figure 7 : Loyer annuel au m² en fonction du décile de revenu, ménages locataires, 1973-2002 – Source : Gabrielle Fack d'après données INSEE [12]

Il est impossible d'évaluer de manière précise quelle part des aides personnelles est directement captée par les bailleurs via une augmentation des loyers, mais c'est un effet indéniable.

Le cas extrême est celui de la résidence étudiante d'une grande école de commerce française qui a augmenté de 900 Francs les loyers de ses chambres étudiantes le jour où les aides personnelles ont été élargies aux étudiants !

Il faut tout de même souligner qu'à l'inverse, dans le parc social, les loyers étant régulés par des loyers plafonds, cet effet inflationniste n'a pas lieu et la totalité de l'aide bénéficie bien à l'allocataire (cf. p.29).

EFFETS INFLATIONNISTES : UNE CONSEQUENCE DE TOUTES LES POLITIQUES DE SOUTIEN DE LA DEMANDE

Si les effets inflationnistes des aides personnelles au logement évoqués dans le paragraphe précédent sont au cœur du débat, il ne faut pas oublier que, dans le contexte actuel de crise quantitative de l'offre, toutes les politiques de soutien de la demande ont cette conséquence. En effet, toute nouvelle politique de ce type, en créant par définition une nouvelle demande – sans nouvelle offre correspondante – se traduit avec plus ou moins d'amplitude par une augmentation des prix.

Le prêt à taux zéro (PTZ) est une bonne illustration de cette situation : à l'origine, il était restreint aux primo-accédants qui souhaitaient acheter un logement neuf. C'était donc une politique ayant pour objectif de favoriser la construction via une aide à l'accession à la propriété. Le PTZ a cependant perdu cette vocation lors de sa généralisation à l'ancien. C'est devenu purement une politique de soutien de la demande, et, en favorisant la demande de logements anciens sur un marché déjà

tendu, il a finalement contribué à la dérive inflationniste des prix de l'immobilier, ce qui a réduit d'autant son efficacité⁸.

Le projet de loi proposé par le nouveau gouvernement Fillon et qui sera examiné à l'été 2007 au Parlement est également une politique de soutien de la demande via l'aide à l'accession à la propriété : il permettra en effet de déduire de ses impôts une partie des intérêts d'emprunts immobiliers⁹. Il va donc également contribuer à augmenter la demande en logement, sans produire aucune offre pour y répondre. Même si elle reste difficile à évaluer, une part non négligeable de cette aide risque donc d'être directement captée par une augmentation des prix de l'immobilier (alors même que ceux-ci étaient en train de subir un ralentissement).

POURQUOI UN TEL DESEQUILIBRE ENTRE POLITIQUES DE SOUTIEN DE LA DEMANDE ET POLITIQUES DE SOUTIEN DE L'OFFRE ?

La question suivante vient alors naturellement à l'esprit : si l'efficacité des politiques de soutien de la demande est largement remise en question dans un contexte de crise de l'offre, pourquoi observe-t-on aujourd'hui un tel déséquilibre entre politiques de la demande et politiques de l'offre ?

Nous ne remettons pas du tout en cause le choix, fait à la fin des années 70 dans un contexte de parc de logements de mauvaise qualité, de renforcer les aides personnelles au logement. Il a effectivement permis une amélioration de la qualité des logements en France.

Cependant, depuis cette décision, la part des aides au logement consacrée à des politiques de soutien de la demande n'a cessé d'augmenter, et c'est cette dérive que nous condamnons. En effet, choisir systématiquement de soutenir la demande au détriment de l'offre nous semble être en quelque sorte le choix de la facilité : la mise en place d'une nouvelle politique de la demande a un impact concret et immédiat sur un grand nombre de ménages. Ces mesures, et nous avons encore pu l'observer lors de la dernière campagne présidentielle, ont ainsi un impact médiatique très fort. A l'opposé, une politique de soutien de l'offre engage la puissance publique sur le long terme et ne montrera pleinement son intérêt qu'au bout de plusieurs années d'effort. Elles sont donc beaucoup plus difficiles à défendre.

Par ailleurs, le contexte actuel de crise du logement incite encore plus les associations de consommateurs ou de soutien des plus défavorisés à réclamer de plus en plus d'aides à la demande (cf. tableau ci-dessous). Elles sont

⁸ A cette première perte d'efficacité, vient s'ajouter le fait que ce dispositif a entraîné un fort effet d'aubaine : 85 % des bénéficiaires dans une période donnée auraient tout de même choisi de déménager pour devenir propriétaires en l'absence du PTZ [13]

⁹ Le projet, tel qu'il est la connu à la date de rédaction de cet ouvrage, offre la possibilité à tous les propriétaires, pendant les 5 premières années de leur emprunt immobilier, de déduire de leurs impôts 20 % des intérêts de cet emprunt, dans la limite de 3750 € d'intérêts pour une personne célibataire et de 7500 € pour un couple (soit une déduction fiscale de 750 € pour un célibataire et de 1500 € pour un couple).

effectivement vitales pour les bénéficiaires concernés, mais ne sont à nos yeux que des « rustines » qui permettent de parer au plus pressé et non d'apporter une réponse aux causes fondamentales de la crise.

EXEMPLES DE COMMUNIQUES DE PRESSE SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

« Dans l'immédiat, [la CNL] entend œuvrer avec ses adhérents, les habitants, pour que des mesures immédiates absolument nécessaires soient prises : pour redonner du pouvoir d'achat, il est nécessaire d'augmenter dès le 1^{er} juillet 2007 les aides personnelles d'au moins 20 % (...). »

Extrait de la déclaration de la Confédération Nationale du Logement suite à l'élection présidentielle, 11 mai 2007

« Le Conseil National de l'Habitat est convoqué pour le 6 décembre 2006 avec, à son ordre du jour, l'évolution des aides au logement. Alors que les pouvoirs publics annoncent une revalorisation de 1,8 % en janvier 2007, la CLCV, pour sa part, demandera une revalorisation visant à rattraper les 10 % de perte de pouvoir d'achat des aides au logement. »

CLCV, 4 décembre 2006

« Dans un climat économique dégradé, dans un contexte de restriction budgétaire, les loyers continuent d'augmenter et les locataires les plus modestes sont sacrifiés : leur perte de pouvoir d'achat s'accroît. La CLCV demande donc au gouvernement de revaloriser au plus vite et de manière conséquente les aides au logement avec effet rétroactif au 1^{er} juillet, ainsi que de réévaluer les barèmes d'APL et d'AL afin qu'un rattrapage d'au moins 15 % soit opéré. »

CLCV, 26 janvier 2004

Pour aider les ménages les plus pauvres à subvenir à leurs besoins en termes de logement, la puissance publique peut :

- Soit augmenter immédiatement les aides personnelles au logement. A court terme, toutes les associations de consommateurs s'en réjouiront, mais à plus long terme on peut se demander quelle part de ces aides terminera « dans la poche » des bailleurs via l'augmentation des loyers, et si le coût d'une telle mesure restera supportable pour l'Etat.
- Soit, et c'est ce que nous exposerons dans le deuxième chapitre de cet ouvrage, construire des logements sociaux, qui permettront directement de loger les plus fragiles, et indirectement, en créant une nouvelle offre, de détendre le marché du logement et d'apporter ainsi une baisse des prix pour tous.

La décision de mettre la priorité sur le soutien de l'offre nous semble donc être aujourd'hui une décision absolument nécessaire, même si elle nécessitera un certain courage politique.

Cependant, de nombreux exemples tirés de l'actualité très récente nous montrent qu'aujourd'hui encore les arbitrages entre soutien de la demande et soutien de l'offre se font systématiquement au détriment des politiques de l'offre :

- Pour limiter les frais de gestion et de versement des aides personnelles au logement, le seuil de non-versement des aides personnelles a été remonté de 15 à 24 € en 2004 afin de réduire le nombre d'allocataires. Au début de l'année 2007, l'Etat a décidé de revenir sur cette mesure et de rétablir le seuil de non-versement des aides personnelles à 15 €. Sans même juger de l'intérêt de cette mesure, le choix de son mode de financement reste un point surprenant : cette mesure, représentant un coût de 22 millions d'euros et étant purement une politique de soutien de la demande, a été financée sur des montants retirés au programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission *Ville et logement* de la LOLF !
- Nous ne savons pas encore comment sera financé le projet de loi permettant la déduction fiscale d'une partie des intérêts d'emprunts immobiliers, mais son coût est estimé à 3 milliards d'euros par le gouvernement Fillon, soit environ 3 fois le budget total du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* évoqué ci-dessus !

COMMENT AMELIORER L'EFFICACITE DES POLITIQUES DE SOUTIEN DE LA DEMANDE ?

Notre analyse de l'efficacité des aides personnelles au logement – et plus généralement des politiques de soutien de la demande – dans un contexte de crise de l'offre tend à remettre en cause leur intérêt. Cela dit, compte tenu de l'augmentation de la dépendance à leur égard des ménages qui les perçoivent, leur élimination pure et simple est inenvisageable. Par ailleurs, les aides personnelles jouent un rôle social essentiel car elles sont un outil puissant de redistribution.

Même si l'objectif principal doit rester le rééquilibrage des politiques du logement en faveur du soutien de l'offre, améliorer l'efficacité des politiques de soutien de la demande nous semble être essentiel. Pour cela, nous proposons, notamment en ce qui concerne les aides personnelles :

- De supprimer le lien visible entre montant du loyer et montant des aides au logement
- D'intégrer ces aides dans un système plus large de soutien des plus fragiles

SUPPRIMER LE LIEN VISIBLE ENTRE MONTANT DU LOYER ET AIDES PERSONNELLES

Lorsque les aides personnelles au logement ont été créées, l'objectif étant d'augmenter la dépense en logement des français, mettre en œuvre une aide dédiée était nécessaire. Aujourd'hui, dans un contexte différent de crise de l'offre,

ce système d'aide présente un défaut majeur en termes d'efficacité¹⁰ : une part importante, bien que difficilement quantifiable, de cette aide est directement captée par les bailleurs via une augmentation des prix. Elle ne bénéficie donc pas à son destinataire initial.

Une réponse à cette critique nous semble être de supprimer le lien aujourd'hui trop visible entre le montant du loyer et les aides personnelles versées.

En effet, il est beaucoup trop aisé aujourd'hui pour un propriétaire (qui dispose forcément de la composition familiale et des revenus des locataires potentiels) de simuler les aides que ses futurs locataires pourraient percevoir et d'adapter le loyer en fonction du résultat obtenu. On voit trop souvent dans les vitrines d'agences immobilières des annonces qui affichent en gras et en rouge « aide au logement possible », comme si cela rendait normal, comme par un coup de baguette magique, le montant exorbitant du loyer demandé.

Le cas particulier des étudiants est l'illustration la plus frappante de ce phénomène et une solution simple nous semble pouvoir être mise en œuvre : remplacer les aides personnelles par des bourses étudiantes.

Les aides personnelles au logement des étudiants représentent une part importante du volume total des aides au logement, soit 1 milliard d'euros, et leur élargissement à cette catégorie de population dans un contexte de pénurie d'offre a largement contribué à l'augmentation des loyers des petites surfaces en centre ville (cf. page 18), risquant par là même de pousser encore plus vers la « sortie » les ménages les plus modestes.

L'objectif initial de cette politique est tout à fait louable : donner une autonomie financière et une mobilité géographique à des étudiants des familles modestes, souvent financièrement dépendants de petits boulots préjudiciables à leur réussite scolaire.

Cependant, différents facteurs ont contribué à l'efficacité très relative de cette mesure :

- Elle a été en grande partie captée par les bailleurs via l'augmentation des loyers.
- Elle n'est pas ciblée sur les étudiants les plus modestes puisqu'elle ne prend pas en compte les revenus des parents.

La mise en œuvre de bourses étudiantes à une échelle beaucoup plus large qu'aujourd'hui, réellement solvabilisatrices mais ciblées sur les populations qui en ont le plus besoin (et donc prenant en compte les revenus des parents si l'enfant reste dans leur foyer fiscal par exemple) nous semble apporter une première réponse à ces deux objections.

¹⁰ Nous avons déjà évoqué dans les paragraphes précédents les problèmes liés aux coûts explosifs de ces aides pour la puissance publique, et de leur perte d'efficacité en termes de solvabilisation des ménages.

Cela dit, pour répondre en particulier au problème du logement étudiant, la solution la plus efficace reste à nos yeux la construction d'un parc de résidences universitaires dans les zones où le marché de l'immobilier est le plus tendu. Nous rejoignons sur ce point notre thèse plus générale qui est de favoriser les politiques de soutien de l'offre par rapport à celles de soutien de la demande.

INTEGRER LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT A UN REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

En élargissant à l'ensemble de la population le raisonnement fait au paragraphe précédent pour les étudiants, nous avons été amenés à nous poser la question de l'intérêt d'intégrer les aides personnelles au logement dans un dispositif plus large de soutien des populations les plus fragiles et intégrant l'ensemble des minima sociaux. C'est ce que propose la Commission *Familles, vulnérabilité, pauvreté*, présidée par Martin Hirsch dans son rapport *Au possible nous sommes tenus*¹¹ [14] via la création d'un revenu de solidarité active (RSA).

QU'EST CE QUE LE RSA ?

Le revenu de solidarité active serait une nouvelle prestation intégrant toutes les sources de revenus complémentaires aux revenus du travail :

- Les minima sociaux comme le RMI (Revenu Minimum d'Insertion), l'ASS (Allocation Spécifique de Solidarité), l'API (Allocation Parent Isolé)
- Les aides fiscales, comme la prime pour l'emploi (PPE)

L'objectif de cette prestation est double :

- Supprimer les phénomènes de travailleurs pauvres : éviter qu'une personne seule qui a l'équivalent d'un niveau d'activité à quart de temps vive sous le seuil de pauvreté¹².
- Inciter au retour à l'emploi les bénéficiaires des minima sociaux en s'assurant que, quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée améliore le revenu final de la famille : tout revenu tiré du travail déclencherait une diminution des prestations inférieure d'environ 50 % au gain provenant du travail. Il s'agit de supprimer les effets de seuil.

En effet, aujourd'hui, pour de nombreux ménages vivant uniquement de minima sociaux, le fait de reprendre un emploi n'entraîne aucune augmentation du revenu disponible à la fin du mois : tous les gains en termes de revenus dus au retour à l'emploi sont compensés par la perte de minima sociaux.

La Figure 8 ci-dessous, issue du rapport Hirsch, illustre bien cette situation dans le cas d'un couple avec deux enfants.

¹¹ Ce rapport est plus connu sous le nom de Rapport Hirsch.

¹² Défini à 60 % du revenu médian

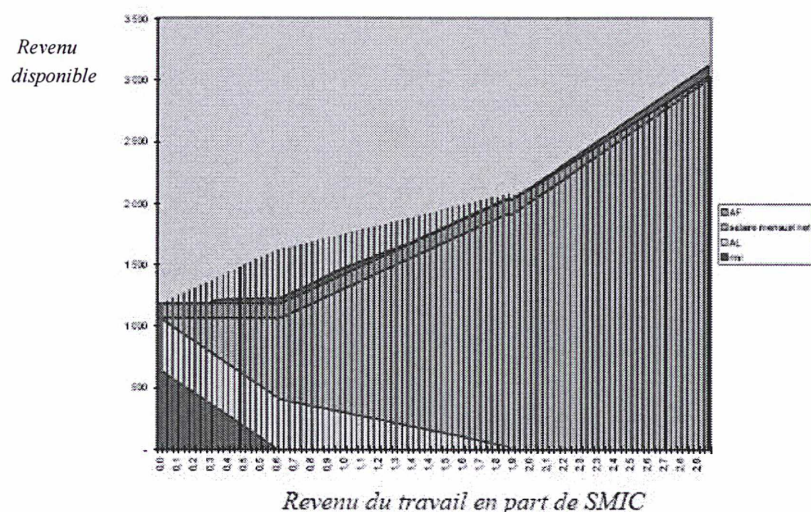


Figure 8 : Comparaison des revenus d'un couple avec deux enfants avec le système actuel et le RSA – Source : DGTPE

Sur ce graphique, qui donne le revenu disponible du foyer en fonction des revenus issus du travail (exprimés en parts de SMIC), la décomposition du revenu dans le système actuel est représentée en plein en arrière-fond. Les histogrammes illustrent ce que seraient les revenus de ce foyer avec la mise en œuvre du RSA.

Dans le système actuel, les minima sociaux étant des allocations différentielles, tant que les revenus issus du travail de ce ménage sont inférieurs à 0,7 SMIC, la perte du RMI vient compenser la totalité des gains issus d'un retour à l'emploi. Il y a donc une « trappe à inactivité » très importante.

En instaurant un système d'intéressement dès la reprise d'un emploi (donc une pente strictement positive de la courbe dès l'origine), le RSA doit permettre d'éviter ces phénomènes et favoriser ainsi le retour à l'emploi.

EXPERIMENTATION DU RSA

L'agence nouvelle des Solidarités Actives cherche à mettre en œuvre sur le terrain le RSA. Ce système est aujourd'hui en expérimentation à Louviers dans l'Eure sur 2 000 bénéficiaires environ. Dix nouvelles candidatures doivent être examinées pour élargir cette expérimentation au deuxième semestre 2007.

Dans le cadre de cette expérimentation, le système actuel de minima sociaux ne pouvant pas être supprimé, l'application du principe du RSA s'est traduite par la mise en œuvre d'une « incitation RSA » qui vient s'ajouter aux minima sociaux et permet d'atteindre un revenu cible selon la formule suivante :

$$\begin{aligned} \text{Revenu cible} = & \text{Revenu du travail} \\ & + \text{RMI} \\ & + \text{Allocations familiales} \\ & + \text{Aides au logement} \\ & + \text{Incitation RSA} \end{aligned}$$

Ce revenu cible présente les caractéristiques suivantes :

- Il est fonction de la composition familiale.
- Il croît avec le nombre d'heures travaillées.
- La croissance du revenu peut être plus forte pour les premières heures travaillées (pour inciter à reprendre un emploi même pour quelques heures dans la semaine) ou au contraire être plus sensible au fur et à mesure qu'on dépasse une certaine quantité de travail (par exemple le mi-temps).
- Il est défini en fonction de « repères » en nombres d'heures travaillées au-delà desquelles les ressources totales dépassent le seuil de pauvreté.

L'expérimentation étant aujourd'hui réalisée par les départements, elle ne s'applique qu'aux bénéficiaires du RMI (qui est géré par le département), mais pourrait ensuite être élargie aux autres bénéficiaires de minima sociaux.

Elle doit permettre d'évaluer l'efficacité du RSA en termes d'impact de cette mesure sur le retour à l'emploi.

POURQUOI INTEGRER LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT AU RSA ?

Si dans l'expérimentation du revenu de solidarité active actuellement menée dans l'Eure, les aides au logement sont prises en compte dans le calcul du revenu cible, cette question n'est pas pour autant tranchée. Dans le rapport *Au possible nous sommes tenus* de la commission *Familles, vulnérabilité, pauvreté* [14], la question est posée et deux hypothèses sont étudiées : l'une dans laquelle les aides personnelles au logement demeurent, l'autre dans laquelle elles sont intégrées au RSA.

Inclure les aides personnelles au logement dans le RSA reviendrait à supprimer ces aides et à ajouter au RSA un « forfait logement » qui serait fonction non pas du loyer effectivement versé dans la limite d'un loyer plafond (comme c'est le cas actuellement avec les aides personnelles) mais qui serait déterminé en fonction :

- De la composition familiale
- De la situation du ménage en termes de logement : locataire dans le parc privé ou locataire dans le parc social, occupant à titre gratuit, propriétaire accédant, propriétaire ayant fini de rembourser son emprunt immobilier...

- De la situation géographique du logement

Il pourrait également comporter un « forfait charge » similaire au forfait charge actuel inclus dans les aides personnelles (mais couvrant peut être mieux ces dépenses...).

Ce forfait logement serait intégré au RSA sans être différencié du reste de ce revenu.

Il n'y aurait donc plus de lien direct entre le montant du loyer à payer et l'aide versée, ce qui éviterait les phénomènes de captation de ces aides par les bailleurs. En revanche, plus globalement, le niveau du RSA serait en lien direct avec le coût de la vie dont la dépense en logement constitue la majeure partie. C'est le principal argument en faveur de l'intégration des aides personnelles dans le RSA, mais ce n'est pas le seul à nos yeux :

- Les aides personnelles au logement sont actuellement fortement dégressives en fonction du revenu. C'est un avantage en termes de pouvoir redistributif. Cependant, si elles ne sont pas intégrées au RSA, cela risque de réintroduire des effets de seuil et d'atténuer l'incitation financière au retour à l'emploi créée par le RSA.
- Malgré les réformes des années 90 qui ont vu le rapprochement des barèmes des aides personnelles entre parc social et parc privé, on constate aujourd'hui que les locataires du parc privé ont un « reste-à-charge logement » très supérieur à ceux du parc social (80 % des locataires du parc privé payent un loyer supérieur au loyer plafond de la zone considérée). Intégrer les aides au logement dans le RSA devra permettre de différencier les aides versées au locataire du parc social de celles versées au locataire du parc privé, et d'assurer ainsi une plus grande équité entre bénéficiaires.

Les défenseurs d'une aide dédiée au logement arguent souvent du fait que l'aide au logement est un élément rassurant pour les bailleurs car elle limite les risques d'impayés. Faire disparaître le caractère dédié de l'aide pourrait selon eux entraîner un phénomène d'éviction des ménages les plus modestes, les bailleurs craignant de leur louer un logement. La mise en place d'un système de Garantie des Risques Locatifs¹³ prend alors tout son intérêt en permettant d'éviter ce phénomène.

Enfin, il est certain qu'intégrer les aides au logement au RSA nécessitera la prise en compte de nouveaux paramètres comme le zonage géographique ou la situation des ménages en termes de logement. La finesse du zonage géographique est notamment un enjeu important : le bon compromis doit être trouvé entre un zonage trop grossier donc non représentatif des disparités nationales et un zonage trop fin qui à l'extrême revient à prendre en compte le loyer effectivement versé au propriétaire.

¹³ La Garantie des risques locatifs a été prévue par la loi sur les services à la personne, dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale. Elle a fait l'objet d'une convention signée entre l'État et les partenaires sociaux du 1% Logement le 20 décembre 2006.

Cela dit, les gains en termes d'efficacité et d'équité du RSA si on y intègre les aides personnelles nous semblent être tels que nous préférons parler d'enrichissement du système et pas de complexification. En effet, comment un dispositif d'aide ayant pour objectif d'apporter un revenu décent à tous pourrait-il être efficace sans différencier un propriétaire en province d'un locataire du parc privé en région parisienne ?

LE POINT CLEF : FAVORISER LES POLITIQUES DE SOUTIEN DE L'OFFRE

Nous nous sommes limités dans cette partie à proposer des solutions permettant d'augmenter l'efficacité des aides personnelles au logement parce qu'elles représentent la plus grosse part des politiques de soutien de la demande et qu'il est inenvisageable de les supprimer du jour au lendemain.

En ce qui concerne les autres politiques de soutien de la demande, comme le prêt à taux zéro ou le projet de déduction fiscale d'une partie des intérêts d'emprunts immobiliers, il nous semble que la meilleure façon de les rendre efficaces reste de les supprimer au profit de politiques de soutien de l'offre !

En effet, entrons par exemple dans le détail du projet de déduction fiscale des intérêts immobiliers qui sera examiné par le Parlement à l'été 2007 :

- D'un côté, d'un point de vue individuel, pour les propriétaires concernés, l'aide peut sembler conséquente. Par exemple, un célibataire pourra déduire jusqu'à 750 € de ses impôts par an, ce qui est du même ordre de grandeur qu'un mois de loyer¹⁴.
- De l'autre, cette mesure est limitée aux cinq premières années de l'emprunt. Toujours pour un célibataire, cette mesure lui permettra donc d'économiser 3 750 euros sur la totalité de son achat. Comparé au prix d'un studio à Paris, ce n'est pas grand-chose ! Une baisse des prix de l'immobilier lui serait certainement plus profitable (même s'il serait privé du plaisir associé à une déduction d'impôts...¹⁵).

Même si leurs effets ne se feront sentir qu'à plus long terme, les politiques de soutien de l'offre, qui favoriseront par définition la création d'une nouvelle offre de logement, nous semblent être la méthode la plus efficace pour détendre le marché de l'immobilier dans le contexte actuel.

Dans la deuxième partie de cet ouvrage, nous allons donc nous attacher à comprendre comment renforcer et cibler les politiques de soutien de l'offre pour sortir de la crise actuelle et éviter que ce genre de crise ne se reproduise à l'avenir.

¹⁴ C'est l'ordre de grandeur du loyer d'un studio à Paris.

¹⁵ L'impact psychologique sur l'ensemble de la population de mesures fiscales explique en partie pourquoi les politiques de la demande ont été systématiquement favorisées par rapport aux politiques de l'offre dans le passé.

RENFORCER ET CIBLER LES POLITIQUES DE L'OFFRE

QU'EST-CE QU'UNE POLITIQUE DE L'OFFRE?

Il s'agit d'une politique visant à développer l'offre de logements en favorisant directement la construction ou la remise sur le marché de logements qui en sont sortis.

Le développement du parc social, les opérations de réhabilitation de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) ou encore les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif entrent dans cette catégorie de politiques.

La frontière entre politiques de l'offre et politiques de la demande n'est pas toujours très claire. Une des caractéristiques des marchés du logement est la très faible élasticité de l'offre (cf. p.18) : dans ce contexte, les effets indirects sur l'offre d'une politique de la demande sont nuls à court terme. Une demande mieux solvabilisée n'assure pas le développement immédiat d'une offre correspondante : on peut alors clairement dissocier politiques de l'offre et politiques de la demande à la fois quant aux instruments utilisés et quant aux résultats obtenus.

Cependant, ceci n'est pas vrai dans le parc social : l'existence d'aides personnelles au logement, par exemple, est une condition d'accès à ce parc pour les familles modestes. On peut alors considérer ces aides comme un outil de financement du parc social puisqu'elles permettent d'assurer l'équilibre financier des opérations via la perception des loyers par les bailleurs tout en garantissant la finalité sociale de ce parc.

Pour analyser l'efficacité des politiques mises en œuvre et envisager leurs perspectives d'évolution, nous examinerons séparément les politiques menées dans le parc public et celles menées dans le parc privé. Dans chacun de ces cas nous distinguerons leur rôle purement social de leur rôle « macroéconomique » d'influence sur les équilibres des marchés du logement.

PARC PUBLIC

Le développement du parc social public est sans aucun doute la façon la plus directe d'intervenir sur le marché du logement dans la mesure où il s'agit de construire pour loger des catégories de familles bien déterminées et de gérer ensuite ce parc dans la durée. Ce mode d'intervention présente en outre l'avantage d'être financièrement très contrôlable.

ROLE SOCIAL DU PARC PUBLIC

Le rôle social du parc public consiste à proposer un logement digne aux plus modestes à un loyer compatible avec leurs capacités.

En effet, cette offre n'émerge pas spontanément comme le montre la Figure 9 : celle-ci donne la répartition des ménages marseillais selon cinq tranches de revenu et indique pour chacune l'offre locative compatible.

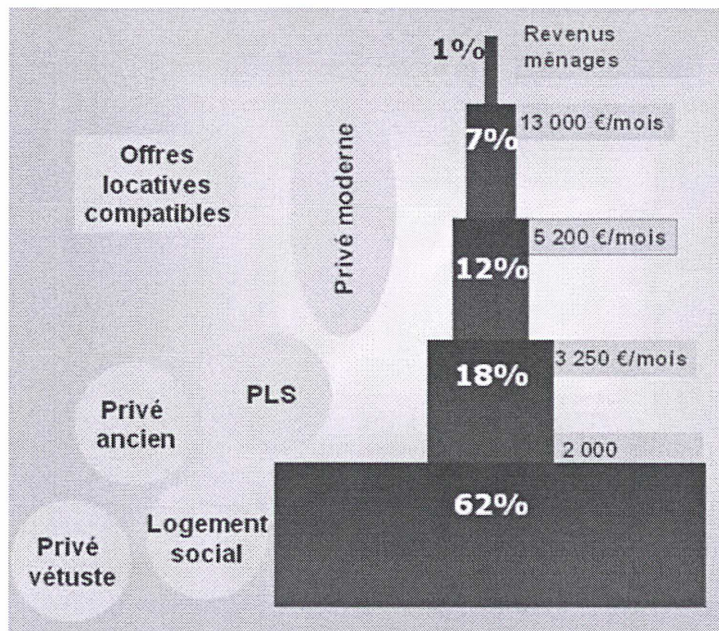


Figure 9 : Les Marseillais face à l'offre de logement – Source : Mairie de Marseille, Convention Logement, 23 Février 2007

On constate que pour les 62 % des ménages marseillais qui gagnent moins de 2 000 € par mois, le logement social est la seule alternative au parc privé vétuste. Au passage, on constate que les logements sociaux de type PLS (cf. Tableau 1) ne s'adressent qu'aux 18 % de ménages marseillais suivants dans l'échelle des revenus. Quant au parc locatif privé qui se développe, il n'est accessible qu'aux 20 % des ménages marseillais les plus aisés.

A cet objectif de logement des plus modestes s'ajoute la nécessité de tirer les leçons du passé et de ne pas créer de situations sociales explosives en regroupant des familles pauvres dans de véritables quartiers ghettos : c'est l'objectif de mixité sociale.

Un rôle social mal assumé par le parc public

L'accomplissement de ce rôle social est rendu difficile par les règles qui régissent aujourd'hui le fonctionnement du parc public.

Un parc segmenté

Tout d'abord, le parc public est fortement segmenté. Les logements sont séparés en différentes catégories déterminées par leur mode de financement initial (taux consenti par la Caisse des Dépôts et Consignations, montant des aides à la

Pierre...). A chacune de ces catégories correspond un niveau social défini par un plafond de revenu et un loyer maximum qui varie en fonction de la localisation du logement. Avant même sa construction un logement social est donc étiqueté « très social » ou au contraire « peu social », et ce pour des dizaines d'années.

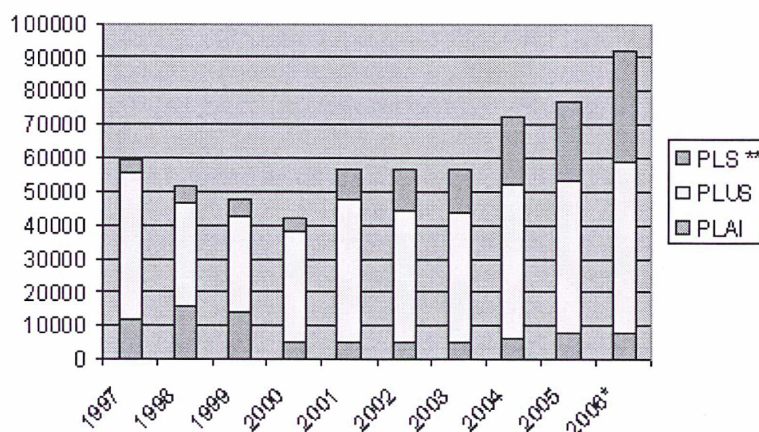
LES TROIS PRINCIPALES CATEGORIES DE LOGEMENTS SOCIAUX

Le parc social est divisé selon trois principales catégories de logements qui déterminent à la fois son mode de financement (le niveau des aides versées par la puissance publique, qu'il s'agisse d'aides sur les taux d'intérêts ou de subventions directes) et les niveaux de revenus plafonds des ménages ayant accès à ces logements :

- le PLS : le Prêt Locatif Social qui correspond aux logements sociaux les plus « haut de gamme »
- le PLUS : le Prêt Locatif à Usage Social, le logement social « moyen »
- le PLAI : le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, destiné aux plus défavorisés

Or, comme le montre la Figure 9 dans le cas de Marseille, un logement social de type PLS est loin de remplir le même rôle social qu'un logement plus aidé financièrement et donc moins cher à la location. Une telle segmentation a deux conséquences majeures :

- Un cloisonnement des logements qui contribue à rigidifier leur exploitation
- L'existence d'un parc interdit « de fait » aux plus modestes



* Estimation au 31 décembre 2006

** PLS agréés hors ceux réalisés par la Foncière qui représentent 4 500 logements agréés en 2006. En 2001 le PLS remplace le PLA CFF

Figure 10 : Nombre de logements sociaux financés (hors ANRU) [15]

De fait, la part des logements sociaux de type PLS n'a cessé d'augmenter, ce type de logement social permettant notamment à des communes soucieuses de se

conformer « à peu de frais » aux exigences de la loi SRU (qui impose 20 % de logement social). La Figure 10 montre que l'essentiel de l'effort supplémentaire de construction de logements sociaux depuis 2001 est le fait de ces logements « peu sociaux ».

De nombreux bailleurs sociaux aux politiques distinctes

La segmentation du parc est renforcée par la multiplicité des bailleurs sociaux : de l'office municipal à la société anonyme contrôlée par un organisme collecteur du 1 % logement, les logiques comme les structures sont très distinctes et révèlent que l'expression « parc social » masque des réalités bien diverses. Des dispositions successives tentent d'évoluer vers une clarification de ce réseau d'acteurs : fusion des statuts des OPHLM et des OPAC en Offices Publics de l'Habitat¹⁶, instauration d'un actionnaire de référence pour les SA HLM¹⁷, généralisation du numéro unique départemental d'enregistrement des demandes de logements locatifs sociaux¹⁸... L'enjeu est d'abord de garantir le rôle social du parc public : à supposer qu'une conception théorique plus claire de ce rôle soit partagée par l'Etat et les collectivités locales, il est à craindre qu'une telle multiplicité d'acteurs aux logiques distinctes ne vienne, en pratique, la contredire. Mais il s'agit également de favoriser le regroupement de ces bailleurs pour faire émerger des acteurs disposant des ressources nécessaires pour participer activement au développement du parc public.

Le principe des plafonds de ressource et ses inconvénients

Le principe du plafond de ressource comme critère d'accès au parc social est une autre source d'inefficacité sociale de ce parc.

<i>Catégorie de logement social</i>	<i>Part des ménages en dessous des plafonds de ressource</i>	<i>Loyers max au m²</i>
<i>(01/07/06)*</i>		
PLS	82 %	7,30 €
PLUS	68 %	4,87 €
PLAI	32 %	4,32 €
* Pour une agglomération de plus de 100 000 habitants hors Ile-de-France		

Tableau 1 : Loyer maximum et sélectivité des plafonds de ressource des principales catégories de logements sociaux [16]

¹⁶ Ordonnance n°2007-137 du 1^{er} février 2007 relative aux Offices Publics de l'Habitat.

¹⁷ Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

¹⁸ Décret n°2000-1079 du 7 novembre 2000 relatif à l'enregistrement départemental des demandes de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitat.

Ce critère n'incite pas à privilégier, parmi ceux qui le remplissent, ceux qui sont « les plus en dessous » de ce plafond et c'est même plus naturellement l'inverse qui peut se produire, un bon locataire étant d'abord un locataire solvable¹⁹. D'autant plus que les plafonds de ressource des divers segments du parc ne sont pas particulièrement restrictifs (cf. Tableau 1).

Une plus grande sélectivité de ces plafonds n'est pas un objectif en soi : ce parc doit s'adresser à une large partie de la population (cf. Figure 9). Cette plus grande sélectivité des plafonds ne pourrait alors se faire qu'en accroissant la segmentation du parc ! Par ailleurs, elle rendrait plus complexe à atteindre l'objectif de mixité sociale.

Comme nous le détaillerons plus loin (cf. p.37), nous pensons qu'une logique fondée sur les tranches de revenus et les taux d'effort serait plus efficace.

Un parc contingenté par ses différents financeurs

Par ailleurs, le parc social est également en partie contingenté en fonction des acteurs qui ont contribué à sa construction.

Au mode de financement s'ajoute donc un autre mode de cloisonnement : le rattachement à un réservataire pour l'attribution du logement. Les logements sont attribués par les bailleurs sociaux en commission sur proposition émanant de leur réservataire, c'est-à-dire celui des partenaires financiers²⁰ de l'opération initiale ayant droit de proposition pour l'attribution de ce logement... Les réservataires sont en général l'Etat, les collectivités locales ou encore le 1 % logement, chacun exerçant une présélection des demandes selon des critères qui lui sont propres. La transparence du processus, déjà mise à mal par la longueur des listes d'attente (plus de 100 000 demandeurs à Paris) n'en sort pas renforcée...

Au-delà des critères fixés par la loi et donc forcément très généraux, le choix des locataires du parc social est un outil de pilotage fondamental de son rôle social que le contingentement rend inutilisable.

En pratique, certains réservataires perdent de vue leur contingent : ils laissent donc aux bailleurs sociaux le soin de l'administrer. D'autres en font un instrument de pouvoir ou au contraire cherchent à créer des commissions indépendantes de présélection pour ne pas se voir reprocher un manque de transparence...

¹⁹ Cet effet pervers des plafonds de ressource est en partie pris en compte par la contrainte suivante, pesant sur les PLUS : « 30% au moins des logements doivent être occupés par des ménages dont les ressources n'excèdent pas 60% des plafonds ».

²⁰ Les collectivités locales se voient octroyer un droit de réservation au seul titre de la garantie qu'elles apportent au prêt consenti par la caisse des dépôts, garantie qui ne leur coûte rien...

Un droit au maintien dans les lieux contraignant

Enfin, l'application du droit au maintien dans les lieux crée potentiellement deux types de situations socialement dommageables :

- Le maintien dans le parc social de locataires dont la situation financière s'est considérablement améliorée et dont les revenus peuvent dépasser le revenu plafond du logement qu'ils occupent. Si les revenus excèdent de 20 % ce plafond de ressources, un supplément de loyer de solidarité peut être réclamé, à l'initiative du bailleur, sauf en zone sensible pour des raisons de mixité sociale. Il ne devient obligatoire que lorsque le plafond est dépassé de plus de 60 %... Il faut toutefois souligner que de telles situations sont marginales.
- Ou encore le maintien dans un logement devenu trop grand d'une famille dont la taille a diminué à la suite par exemple du départ des enfants, d'une séparation ou d'un décès. La sous-occupation de ce logement, à condition que les occupants restants puissent en payer le loyer, peut alors perdurer.

Segmentation sociale et contingentement du parc, juxtaposition de bailleurs aux logiques distinctes, principe du plafond de ressources et droit au maintien dans les lieux sont autant de facteurs qui pèsent sur le rôle social du parc public. Quant à l'objectif de mixité sociale, il est souvent exploité pour ne pas loger les plus modestes, que ce soit au moment de la construction du parc ou lors de l'attribution des logements.

Notre propos n'est pas ici de dénoncer un parc social qui n'aurait de social que le nom, s'organisant pour ne jamais être en mesure de loger les plus modestes. Une telle interprétation est d'ailleurs démentie par les faits : le Tableau 2 et le Tableau 3 indiquent au contraire une forme de paupérisation du parc social. Alors que ses locataires appartenaient majoritairement au troisième et au quatrième quartile de revenus en 1973, ils sont en 2002 plus nombreux dans le premier et le second quartile. Le logement social est devenu le principal mode de logement des ménages à bas revenu.

En fait le parc social semble subir les évolutions sociales plus qu'il ne les accompagne : une augmentation de la part des ménages modestes dans le parc public suscite des craintes de paupérisation voire de ghettoïsation à l'origine d'opérations de renouvellement urbain et n'est pas le résultat d'une stratégie pensée de logement des plus modestes. Le logement social apparaît comme un refuge bien rare pour des ménages pauvres pris en tenaille entre un parc privé de plus en plus inaccessible ou indigne et un parc social qui ne les accueille qu'avec réticence et dont les modes de fonctionnement permettent de ne pas les accueillir.

Année	en %			
	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile
1973	12,0	29,0	35,0	24,0
1976	17,2	30,6	33,2	19,0
1984	25,7	33,5	27,6	12,9
1988	30,2	32,6	25,1	12,1
1992	31,8	32,9	24,6	10,7
1996	33,0	32,7	24,8	9,5
2002	35,6	32,3	22,5	9,2

Source : Insee, enquêtes Logement.

Tableau 2 : Composition de la population des locataires dans le parc social répartis en fonction de leurs revenus [17]

	1988			
	Ménages à bas revenus	Ménages modestes	Autres ménages	Ensemble
Locataires du secteur social	19,1	23,0	15,3	17,1
Propriétaires non accédants	35,8	28,4	26,4	27,8
Locataires du secteur privé	19,5	18,8	20,3	20,0
Autres statuts (logés gratuitement, sous locataires...)	14,0	11,5	7,1	8,7
Accédants à la propriété	11,6	18,3	30,9	26,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

	2002			
	Ménages à bas revenus	Ménages modestes	Autres ménages	Ensemble
Locataires du secteur social	32,1	24,7	13,2	17,5
Propriétaires non accédants	27,9	35,0	37,4	35,8
Locataires du secteur privé	24,3	19,6	19,1	19,8
Autres statuts (logés gratuitement, sous locataires...)	8,5	7,2	4,4	5,4
Accédants à la propriété	7,2	13,5	25,9	21,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Champ : Ensemble des ménages
Sources : Enquêtes logement 1988 et 2002, Insee

Tableau 3 : Répartition des ménages par statut d'occupation selon le niveau de revenu en 1988 et 2002 [18]

Enfin, les aides personnelles au logement étant très dégressives en fonction du revenu, le fait de bénéficier d'aides personnelles au logement constitue un bon critère de modestie des ménages. Or, on constate que plus de 50 % des bénéficiaires des aides au logement vivent dans le parc privé tandis que seuls 50 % des locataires du parc social bénéficient de ces aides [19]. Ceci appelle deux remarques :

- A situation équivalente, et compte tenu de la non revalorisation des loyers plafonds dans le calcul des aides personnelles, la situation des ménages modestes logés dans le parc privé est fortement dégradée par rapport à celle des locataires du parc social (cf. p.17).
- Le rapport coût - efficacité des aides personnelles étant bien meilleur dans le parc social que dans le parc privé²¹, chercher à loger une plus grande part des allocataires dans le parc social apparaît comme un objectif raisonnable. La

²¹ Les effets inflationnistes des aides personnelles au logement n'ont pas lieu dans le parc social puisque les loyers sont limités par des loyers plafonds

nature du parc existant et l'objectif de mixité sociale ne permettent pas de prétendre y loger 100 % d'allocataires, mais une hausse de ce taux est de nature à renforcer l'efficacité économique et sociale des politiques combinées de l'offre et de la demande en matière de logement.

Un parc public réformé pour mieux remplir son rôle social

A chacun des obstacles identifiés ci-dessus correspond une piste de réforme : mises bout à bout, ces mesures dessinent ce que pourraient être les nouvelles règles de fonctionnement d'un parc social décidé à assumer son rôle social.

Un financement unique

La segmentation du parc est d'abord liée à son mode de financement. Plus le logement est à vocation sociale, plus le taux du prêt consenti par la Caisse des Dépôts est faible et plus le montant des aides à la pierre est élevé, de façon à diminuer le loyer de sortie tout en garantissant l'équilibre financier de l'opération.

LE SYSTEME DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

En soi, le système de financement du logement social via la Caisse des Dépôts et sa Direction des Fonds d'Epargne n'est pas en cause. C'est au contraire un système particulièrement astucieux, garantissant un équilibre subtil des intérêts des différents acteurs de la chaîne :

- Les petits épargnants voient dans des produits comme le livret A ou le livret bleu des produits intéressants d'épargne liquide et défiscalisée (187 Md€ d'encours dont 115 Md€ pour le livret A en 2006, 46 millions de livrets A ouverts).
- Les organismes collecteurs, rémunérés pour ce service, y voient également un produit attractif comme en témoigne l'empressement des banques à attaquer le monopole de collecte de la Poste et de la Caisse d'Epargne sur le livret A²².
- Les bailleurs sociaux se voient proposer des taux avantageux voire très avantageux par rapport au marché : seuls les plus solides d'entre eux pourraient prétendre à des taux similaires sur le marché et uniquement en cas de baisse aiguë de ces taux. Ce système assure une bonne péréquation entre les organismes quelles que soient leur taille et leur exposition à une population de locataires plus ou moins fragiles, sans pour autant faire preuve d'imprudence au regard du très faible nombre de cas de défauts.

²² La récente décision de Bruxelles de casser le monopole de collecte du livret A ne remet pas en cause cette architecture puisqu'elle ne conteste pas la centralisation de ces fonds par la Caisse des Dépôts. A condition que la levée de ce monopole ne conduise pas à une décollecte massive, les clients étant détournés vers d'autres produits d'épargne. L'ampleur de ce mouvement sera sans doute limitée puisque la concurrence bancaire n'est pas une nouveauté...

- L'Etat se rémunère sur le placement des sommes collectées et non prêtées : en 2005 le montant des prélèvements du budget de l'Etat sur les résultats des fonds d'épargne s'élève à 1,7 Md€.

C'est cette décision initiale de niveau de financement qui préjuge du caractère plus ou moins social du logement construit : en terminer avec cette segmentation passe donc par la suppression des différents types de prêts qui existent aujourd'hui pour financer le logement social et par la création d'un mode unique de financement du logement social.

Si l'on observe les caractéristiques des trois principaux types de logements sociaux (cf. Tableau 1), on constate que la différence entre PLAI et PLUS tient principalement aux plafonds de ressource, les loyers plafonds étant assez proches. Décider d'un mode de financement unique revient finalement à faire rentrer le PLS dans le giron du logement social pour disposer d'un parc unifié. Ce mode de financement unique suppose un loyer unique²³ permettant aux opérateurs de boucler leur plan de financement.

Reste ensuite à rendre ce parc effectivement accessible à tous, et c'est alors que les aides personnelles au logement (ou mieux, des aides incluses dans un Revenu de Solidarité Active) sont nécessaires.

D'une logique de plafond de ressources et de loyers à une logique de taux d'effort et de tranches de revenu

La logique de plafond a pour effet pervers de désavantager les plus modestes, mal solvabilisés par les aides au logement sur la partie haut de gamme du parc et délaissés au profit de ménages plus solvables. Par symétrie elle avantage les moins modestes, supposés meilleurs payeurs et donc peu sollicités pour contribuer davantage à hauteur de leur revenu (supplément de loyer de solidarité).

Sortir de cette logique suppose de raisonner par tranche de revenu²⁴ en définissant pour chaque tranche une fourchette de taux d'effort cible. Deux situations sont possibles :

- Soit le taux d'effort brut du ménage est plus élevé que ce taux d'effort cible. Dans ce cas, le barème du RSA appliqué au parc social doit permettre de le réduire jusqu'à la cible voulue.
- Soit le taux d'effort brut est plus faible. Le ménage devra donc verser un loyer plus élevé, la différence étant simplement collectée par le bailleur et non perçue par lui pour ne pas créer de nouvelle incitation à loger les plus aisés. Il s'agit simplement d'un loyer différencié dans une logique de contribution proportionnée aux revenus : ce n'est plus un système de « surloyer » aux seuils mystérieux et à l'utilisation largement facultative.

²³ Décliné par zone géographique.

²⁴ Décliné par situation familiale.

La définition d'une fourchette et non d'un taux d'effort unique par tranche permet notamment d'introduire un lien entre taux d'effort et qualité du service rendu²⁵. Une différenciation du taux d'effort, à revenu identique, entre, par exemple, un logement ancien et un logement neuf, est en effet justifiée. Toutefois cet objectif est largement secondaire au regard des objectifs sociaux et ne doit pas conduire à rassembler les ménages modestes dans un parc ancien et les ménages plus aisés dans des logements neufs ! C'est la raison pour laquelle cet écart doit être encadré dans une fourchette qui donne effectivement accès à ces deux logements quel que soit le niveau de revenus et permettre un réel arbitrage de chaque ménage entre qualité et dépense en logement. Cette fourchette pourra ainsi être utilisée pour mettre en œuvre les objectifs de mixité sociale.

De la mixité sociale alibi à une mixité sociale objectivée par une convention d'attribution

Une fois le parc rendu accessible à tous en levant les barrières du financement des opérations et de la solvabilisation des ménages, reste à donner un sens, au moment de l'attribution des logements, au concept de mixité sociale.

Le raisonnement par tranche de revenu permet de prendre comme indicateur de mixité la répartition des locataires dans ces différentes tranches. Ce critère est sans doute terriblement restrictif, au regard d'autres critères majeurs de diversité (socioprofessionnels, culturels, familiaux, ou encore générationnels), mais il a le mérite de la simplicité, de la cohérence avec les nouveaux instruments proposés ici et de l'objectivité, une conception plus large de la mixité étant souvent mise au service de pratiques plus discriminatoires qu'antiségrégationnistes...

La mise en œuvre de la mixité sociale passerait par la signature par chaque bailleur social d'une convention globale d'attribution à l'échelle de l'agglomération²⁶. Cette convention stipulerait la répartition des locataires par tranche de revenu en déclinant les objectifs par quartier. Une telle convention permettrait d'accroître la transparence de la politique de mixité sociale en donnant un sens à ce concept, et en favorisant, sur des bases moins fantasmagoriques, les débats locaux sur les objectifs poursuivis en la matière.

Une telle convention est l'occasion de mettre fin au contingentement du parc. Les commissions d'attribution de chacun des bailleurs auront directement accès au fichier unique des demandeurs et seront tenues par les engagements de la convention d'attribution. Ces commissions pourraient être élargies à l'ensemble des partenaires de la politique locale du logement. Le contingent préfectoral, souvent utilisé en dernier recours pour le logement de familles en situation très difficile et défendu comme tel par les associations, pourra être transformé en droit de réquisition sur le parc social.

²⁵ On peut se référer au décret du 8 mars 2007 relatif aux conventions globales de patrimoine des organismes HLM : « L'appréciation du service rendu prend notamment en compte la qualité de la construction et des prestations techniques, la localisation et l'environnement de l'immeuble. »

²⁶ A défaut, de la commune ou du département.

CONVENTION GLOBALE DE PATRIMOINE

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité de signer entre l'Etat et les organismes HLM une convention globale de patrimoine.

Cette convention porte sur l'ensemble du patrimoine de l'organisme dont les immeubles ou ensembles immobiliers sont classés en fonction du service rendu.

Cette convention comporte notamment un cahier des charges de gestion sociale qui stipule pour chaque immeuble ou ensemble immobilier un plafond de ressource et le montant maximal total des loyers.

Le décret n° 2007-316 du 8 mars 2007 relatif aux conventions globales de patrimoine des organismes HLM vient préciser les modalités d'application de cette loi.

Ce type de convention va très nettement dans le sens de la fin de la segmentation du parc social. En revanche, il présente un certain nombre d'inconvénients :

- La signature de la convention avec l'Etat et à l'échelle de l'ensemble du patrimoine du bailleur est en contradiction avec la décentralisation des politiques publiques de logement. Les EPCI et départements délégataires des aides à la pierre doivent être consultés mais ne sont pas forcément co-signataires de la convention. Par ailleurs, on ne peut exclure qu'une telle convention décourage les collectivités locales d'investir dans le développement et la gestion du parc concerné si cet effort est noyé dans un parc qui dépasse largement leurs limites géographiques...
- Cette convention ne sort pas de la logique des plafonds de ressource. D'où la fixation d'un pourcentage minimum (qui doit être supérieur à 30 %) de ménages ne devant pas excéder 60 % des plafonds de ressource pour chaque immeuble classé dans la meilleure catégorie de service... Une telle contrainte apparaît comme un maigre garde-fou devant le risque de voir la qualité de service déterminer directement le caractère plus ou moins social des logements.
- La marge supplémentaire donnée aux bailleurs pour la fixation des loyers ne va pas dans le sens d'un véritable contrôle des taux d'effort et de la solvabilisation des ménages allocataires dans le parc social.
- L'objectif de mixité sociale n'est toujours pas précisé alors même qu'il peut être invoqué pour fixer un plafond de ressource jusqu'à 30 % supérieur aux plafonds légaux.

Au final on peut donc paradoxalement craindre, comme certaines associations²⁷, que cette remise en cause de la segmentation du parc social ne se fasse au détriment de son rôle social.

Du droit au maintien dans les lieux au droit au maintien dans le parc social

Comme nous l'avons vu précédemment (cf. p.34), le droit au maintien dans les lieux crée deux types de situation socialement dommageables :

- Lorsqu'un ménage voit ses ressources financières augmenter, jusqu'à même dépasser les plafonds de revenus, il bénéficie alors de loyers « trop » modérés.
- Lors d'une diminution de la taille de la famille, celle-ci peut conserver un logement « trop grand ».

Le raisonnement en taux d'effort et non plus en revenus plafonds, comme proposé précédemment, permet de traiter les problèmes d'équité liés à des changements de situation financière, le taux d'effort étant fonction du revenu du ménage. Par ailleurs, le maintien des équilibres de peuplement est garanti par la mise en œuvre de la convention d'attribution.

Le remplacement du droit au maintien dans les lieux par un droit à un logement social, permettrait de profiter de la nouvelle fluidité de gestion du parc en cas de changement de situation familiale. En cas de changement de taille de la famille, celle-ci se verrait proposer un nouveau logement dans le parc social, adapté à la nouvelle taille du ménage. Cela permettrait de réduire les situations de sous-peuplement ou de surpeuplement.

Il est à noter que ce système ne peut réellement fonctionner qu'en présence d'une rotation suffisante au sein du parc social, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

ROLE MACROECONOMIQUE DU PARC PUBLIC

Au-delà de son rôle purement social, le parc public, de par son existence et sa dynamique de développement, exerce une influence globale sur les équilibres des marchés du logement.

Le parc HLM représente environ 40 % du parc locatif et 20 % de la construction annuelle de logements, soit une part importante du stock comme du flux de logements. Un tel poids montre que les décisions d'investissement et les règles de fonctionnement de ce parc ont des conséquences indirectes sur l'ensemble des marchés du logement.

²⁷ C'est le cas de Droit Au Logement qui voit dans ces conventions un début de « dérégulation des loyers », facteur de « ghettoisation », car elles auront « pour conséquences des hausses de loyers importantes dans le patrimoine de meilleure qualité, contribuant à chasser les ménages les plus modestes du parc HLM bien situé et à renforcer la constitution de quartier de pauvres ».

Il ne faut pas pour autant en conclure trop vite que le parc public « gêne » le fonctionnement du parc privé. En réalité, il ne fait que rétablir un équilibre lui-même perturbé par trois objectifs des politiques publiques : permettre à tous de se loger, garantir à tous un logement digne et assurer une certaine mixité sociale. Le parc privé n'est pas en mesure d'internaliser ces objectifs, qui sont d'ailleurs le fondement du rôle social du parc public : il peut répondre à l'impératif de logement pour tous par l'insalubrité et, dans une certaine mesure, à l'impératif de salubrité par le surpeuplement mais en aucun cas combiner tous ces objectifs. C'est le sens de la répartition de l'offre locative de la Figure 9.

Certes, l'impératif de mixité sociale amène le parc public à accueillir des locataires qui trouveraient sans doute leur place dans le parc privé. Mais cette distorsion est d'autant moins grande que les loyers sont proportionnés aux revenus et que cet objectif de mixité sociale est atteint par la dispersion géographique du parc public²⁸, plus que par la dispersion des locataires dans ce parc.

Une crise de l'offre liée par exemple à des facteurs financiers (plus grande attractivité des actifs immobiliers) ou sociétaux (décohabitation) a pour effet de déplacer à nouveau cet équilibre. Le parc public est alors amené à le rétablir en se développant : ce parc est ainsi un instrument de régulation de l'offre de logement, un levier de détente sur les crises.

Idéalement, un pilotage plus fin de ce rôle macroéconomique du parc social pourrait également se traduire par un lissage des cycles immobiliers (l'Etat assurant un effort de construction dans les périodes « creuses » permettant d'anticiper les périodes de crise de l'immobilier). Ceci présenterait en outre l'avantage de maintenir les capacités de production du secteur en phase de ralentissement et d'abaisser les coûts de production du logement social.

Un tel pilotage, qu'il s'agisse des cycles normaux ou de la prévention des crises de l'offre, n'est possible qu'à condition de disposer de nombreuses informations (besoins en logement notamment) et donc de véritables capacités d'observation des différents marchés (cf. p.47).

PARC PRIVE

L'influence des politiques publiques sur l'offre du parc privé est nécessairement beaucoup plus indirecte et relève à la fois de l'incitation et de la réglementation. Un des leviers majeurs de cette politique, influant également sur le parc public, est la politique foncière et fait l'objet d'un traitement à part entière dans le troisième chapitre de cet ouvrage.

²⁸ Aujourd'hui, la dispersion géographique du parc social est faible, d'où certains problèmes de « ghettoïsation » : par exemple, en Région Ile de France, 5% des communes accueillent aujourd'hui 75% des logements sociaux de la Région [20].

Les instruments d'intervention sur l'offre privée se sont multipliés, mélangeant souvent visées sociales et visées purement quantitatives dans le développement de cette offre.

ROLE MACROECONOMIQUE DU PARC PRIVE

Au contraire du parc public, le rôle le plus évident des politiques de l'offre visant le parc privé consiste à influencer sur les équilibres du marché du logement par un effet quantitatif. Les acteurs privés sont ensuite censés générer cette offre de façon à ce qu'elle rencontre une demande puisqu'il en va de leur intérêt. Les politiques visent donc plutôt à donner un coup de pouce, recherchant un « effet déclencheur » de la décision plutôt qu'à orienter cette décision.

C'est le cas des dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif, du moins en première approximation : un loyer plafond est en effet imposé par certains dispositifs et un plafond de ressources pour les locataires est parfois même introduit (cf. p.45)... L'objectif est bien de répondre à une demande puisque l'avantage fiscal est conditionné à la location effective du logement.

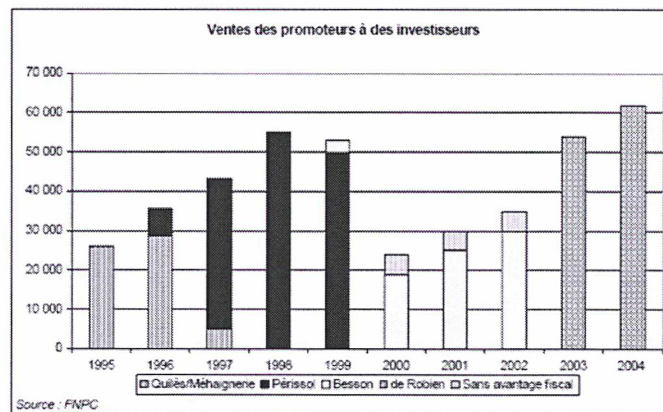


Figure 11 : Ventes des promoteurs à des investisseurs en fonction du régime d'incitation fiscale en vigueur [21]

On constate que de tels instruments ont un succès quantitatif considérable [21] : les ventes par des promoteurs à des investisseurs utilisant ce type de dispositif ont représenté plus de 50 000 logements en 1998, 1999 et 2003, plus de 60 000 en 2004. La Figure 11 représente l'évolution de ces ventes entre 1995 et 2004.

L'effet déclencheur de l'incitation fiscale apparaît évident si l'on observe l'ampleur des fluctuations des ventes en fonction du dispositif en vigueur. Lors de l'introduction d'un dispositif moins avantageux car plus contraignant socialement comme le Besson, les ventes chutent de moitié, avant de doubler à nouveau lors de son remplacement par le Robien qui lève cette contrainte sociale.

L'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL) évoque même un possible effet « miroir aux alouettes fiscal » en soulignant que l'investissement locatif présente bien souvent une rentabilité plus faible et des risques plus élevés qu'en apparence [21]. Ce n'est donc pas un hasard si l'investissement locatif n'est pas le fait d'investisseurs institutionnels puissants et spécialisés mais plutôt celui de personnes physiques (cf. Figure 12).

Année	1970	1973	1978	1984	1988	1992	1996	2002
Effectif (en milliers)	5 019	5 029	5 171	4 570	4 292	4 560	4 776	5 075

Source : INSEE - enquête logement

Année	1984	1988	1992	1996	2002
Effectif (en milliers)	4 194	3 991	4 258	4 583	4 741

Source : compte du logement et enquête logement 2002

Figure 12 : Le parc locatif est très majoritairement détenu par des personnes physiques [21]

Le coût d'une telle mesure est loin d'être négligeable : le coût unitaire moyen en aides publiques est évalué à 22 000 € pour le Robien neuf (contre 30 000 € pour le PLS, 46 900 € pour le PLUS et 60 400 € pour le PLAI) soit un montant total de 1,35 Md€ en 2005 [21].

Bien entendu, cette offre n'a rien de comparable avec l'offre du parc public : elle ne remplit pas du tout le même rôle social, si bien que décider au vu de ces chiffres de financer deux Robien plutôt qu'un PLUS n'aurait aucun sens. Mais l'effet de levier est considérable puisque 1€ d'aide produit 7,1 € d'investissement en Robien (contre 3,3 € en PLS, 2,4 € en PLUS et 1,8 € en PLAI) [21]. Il s'agit donc d'un instrument coûteux mais efficace en tant qu'élément déclencheur de décision d'investissement. Reste à vérifier que le développement de cette offre contribue réellement à diminuer la pression de la demande.

Or, malgré la rationalité supposée des investisseurs privés, force est de constater que le développement de cette offre ne répond pas toujours à une demande bien réelle : la profusion de studios dans des zones particulièrement détendues et dépourvues de populations étudiantes peut laisser songeur...

A priori, un investisseur avisé (dont l'intérêt est de louer son bien au plus vite et au prix qu'il a anticipé), ne doit pas faire ce genre d'erreur. Mais tout concourt à ce que cet investisseur ne soit justement pas « avisé ».

Tout d'abord, son interlocuteur principal est un promoteur qui va construire son offre pour maximiser son propre profit, et donc pour trouver le maximum d'acheteurs : il va donc construire, non pas en lien avec les besoins d'offre locative dans la zone la plus tendue, mais en fonction du montant que ses clients souhaitent investir.

Ensuite, quand bien même souhaiterait-il se livrer à une étude de marché pour vérifier les perspectives juteuses que n'aura pas manqué de lui vanter son promoteur, le manque d'information locale sur les prix, les besoins, la nature du parc lui rendra la tâche quasi-impossible.

Or, utiliser cet outil pour faire du chiffre de production « hors marché » est non seulement inutile, puisque cela ne permet pas de détendre la pression de la demande, mais aussi contre-productif à plusieurs titres :

- Les investisseurs malheureux qui obtiendront un rendement très inférieur à leurs anticipations de par la vacance répétée de leur bien se détourneront sans doute définitivement de l'investissement locatif.
- L'appareil productif et le foncier auront été mobilisés à tort, augmentant la tension sur des ressources particulièrement rares en période de crise de l'offre.

Ainsi un dispositif en apparence très efficace peut-il, par manque de ciblage, se retourner contre ses propres objectifs. Certes, la simplicité d'un dispositif d'incitation fiscale est le meilleur gage de sa réussite, aussi est-il difficile d'envisager un dispositif totalement décentralisé, les taux d'amortissement et les types de logements éligibles variant d'une agglomération à l'autre.

Toutefois, un tel outil devrait au minimum être uniquement dirigé sur des zones identifiées comme des zones de tension : d'abord parce que c'est dans ces zones que la politique de l'offre prend tout son sens et ensuite parce que c'est là que l'investissement initial est le plus lourd pour un bien donné et donc que le besoin d'effet déclencheur de l'investissement se fait le plus sentir.

Plus localement, l'adéquation des produits construits aux besoins locaux devrait faire l'objet d'une attention plus approfondie des collectivités locales et d'un véritable dialogue avec les promoteurs qui se livrent à ce type d'opération : la délivrance des permis de construire est en effet une occasion privilégiée de dialogue et de négociation (cf. p.59).

ROLE SOCIAL DU PARC PRIVE

Un rôle essentiellement indirect

Le développement de l'offre dans le parc privé joue un rôle social de manière indirecte : la quantité d'offre du parc privé influe sur les prix d'équilibre des différents marchés, et donc sur le parc social en favorisant ou non la rotation dans ce parc. En particulier, si le marché locatif privé est tendu, avec des prix élevés, les écarts de loyers entre parc social et parc privé sont tels que les locataires du parc social ne peuvent pas le quitter et « laisser la place » à des ménages plus fragiles. Plus le niveau d'équilibre est élevé, et plus le parc public est amené à se développer pour assurer son propre rôle social.

C'est ce qui se passe aujourd'hui : parallèlement à une hausse de l'immobilier qui donne un coup d'arrêt à l'accession à la propriété, l'écart de prix entre parc locatif social et parc locatif privé est devenu considérable (cf. Tableau 4).

Zone géographique	Secteur HLM	Secteur privé	Ecart de loyer au 01/01/06
Agglomérations moins de 20 000 h.	4,2	5,6	36 %
Agglo. de 20 000 à 99 999 h.	4,0	6,5	63 %
Agglo. Plus de 100 000 h.	4,1	7,6	85 %
Agglomération parisienne	5,0	13,6	272 %
France entière	4,3	8,3	93 %

Source : INSEE - enquête trimestrielle loyers et charges au 01/01/2006

Tableau 4 : Ecart de loyer entre secteur HLM et secteur locatif privé au 1^{er} janvier 2006 [15]

La crise actuelle du logement, entraîne un blocage des parcours résidentiels et réduit notamment très fortement la mobilité dans le parc social : entre 1999 et 2005, cette perte de mobilité représente l'équivalent de 75 000 logements qui ne se libèrent plus dans le parc social chaque année (cf. Tableau 5) : cela compense totalement l'effort de production supplémentaire prévu par le plan de cohésion sociale (passage d'une production de 80 000 logements sociaux en 2004 à 120 000 en 2009) !

Année	Parc	Croissance du parc	Taux de Mobilité	Offre due à mobilité	Offre totale
1996	3 508	58	11,9	417,5	475,5
1997	3 557	49	12,2	434,0	483,0
1998	3 602	45	12,4	446,6	491,6
1999	3 642	40	12,5	455,3	495,3
2000	3 678	36	12,1	445,0	481,0
2001	3 714	36	11,4	423,4	459,4
2002	3 769	55	10,9	410,8	465,8
2003	3 816	47	10,5	400,7	447,7
2004	3 850	34	10,2	392,7	426,7
2005	3 878	28	9,8	380,0	408,0

Source : Union sociale pour l'habitat

Tableau 5 : Evolution de l'offre disponible dans le parc social en milliers de logements [15]

L'illusion d'un parc privé à vocation sociale

Pour autant, vouloir faire jouer un rôle social plus direct au parc privé peut s'avérer très coûteux pour un résultat incertain. Le développement d'un parc privé dit « à vocation sociale » ne peut se faire que sous perfusion continue de subventions, le bailleur privé n'ayant aucun intérêt à pratiquer des loyers inférieurs à ceux du marché.

La loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006 a ainsi étendu les missions de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) en lui confiant la mise en œuvre de conventionnements sans travaux : il s'agit de conclure une convention plafonnant les loyers pratiqués ainsi que les ressources des locataires en échange d'avantages fiscaux proportionnels au niveau social des engagements souscrits.

Dans un autre domaine, la ville de Paris, s'inspirant de dispositifs mis en œuvre à l'étranger et notamment en Grande Bretagne, a décidé d'expérimenter un système de location / sous-location de logements dans le parc privé au bénéfice d'associations de relogement elles-mêmes financées par la ville.

Dans les deux cas, que ce soit par le biais de déductions fiscales ou du financement d'associations, la réussite de l'opération tient à la prise en charge par la collectivité de la différence de loyer entre loyer de marché et loyer modéré (plafond fixé par la convention dans le cas de l'ANAH ou loyer supportable par le locataire dans le cas de la sous-location par une association).

Ces dispositifs sont très coûteux puisque les coûts de la prise en charge dans la durée d'un tel écart de prix, sont par nature explosifs. Leur unique justification réside dans la rapidité de mobilisation de ces logements pour faire face à des situations d'urgence²⁹ : il est bien plus rapide de conventionner un logement existant que d'en construire un. Ceci dit, une bonne gestion des dépenses publiques doit conduire à substituer progressivement un parc public à ce parc privé « à vocation sociale » et non à le pérenniser.

Il en va de même de certains dispositifs d'accession sociale à la propriété qui consistent à vendre, sous conditions de ressources, des logements à des prix inférieurs à ceux du marché : ils correspondent à un transfert dans le domaine privé d'une subvention qui, seule, peut justifier un prix inférieur à celui du marché. Des phénomènes de revente à un prix de marché de logements acquis dans le cadre de ce dispositif ont sans doute rendu ce transfert trop visible puisque de nombreuses collectivités ont introduit des clauses dites « anti-spéculatives » lors de ces opérations, retardant l'échéance de la réalisation de cette plus-value latente.

On le voit, pousser au développement d'un parc privé à vocation sociale relève de l'art de la rustine, art dans lequel on est d'autant moins performant que la pression est forte et la fuite imprévisible. Et c'est effectivement le cas actuellement sur les marchés du logement où la quantité d'informations disponibles est en général très faible (cf. p.47).

Le cas des contraintes sociales introduites dans les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif témoigne de la difficulté à fixer un plafond social pertinent dans les opérations privées. Ainsi, le dispositif Lienemann, qui fixait un loyer plafond très bas, a été jugé trop contraignant par les investisseurs et a donc été inutile puisque inutilisé. Au contraire, le dispositif Robien, en fixant un loyer plafond parfois supérieur à certains loyers de marché a eu localement des effets inflationnistes : de nombreux investisseurs ont escompté percevoir un loyer identique au loyer plafond et leur arrivée sur ces marchés a contribué à envoyer des signaux haussiers. Cet exemple montre que le manque d'information rend

²⁹ Ce type de mécanisme reste moins coûteux que le logement des plus démunis à l'hôtel (surtout quand cette situation se prolonge comme c'est très souvent le cas aujourd'hui).

encore plus hasardeuses les interventions visant à donner au parc privé un rôle social direct.

Pourtant, la mise en œuvre du droit au logement opposable place la puissance publique dans une situation difficile. La fondation abbé Pierre estime à plus de 9 millions le nombre de personnes³⁰ en situation de non logement, de mal logement ou de fragilité. Le développement d'un parc social à la hauteur de cet enjeu semble impossible à court terme, c'est la raison pour laquelle la tentation est grande de faire endosser une partie du rôle social du parc public au parc privé... au risque de déguiser en politique de l'offre ce qui n'est qu'une politique de la demande, avec tous les risques que cela comporte sur un marché libre.

La solution la plus radicale visant à faire jouer un rôle social direct au parc privé consisterait à rétablir un contrôle des prix sur les marchés du logement avec des conséquences potentiellement désastreuses sur la qualité des logements et le niveau de production...

DES POLITIQUES EN MANQUE D'INFORMATION

La base des politiques de l'offre, qu'elles agissent sur le parc public ou sur le parc privé consiste à évaluer des besoins en logement et à identifier les tensions de façon à se fixer des objectifs quantitatifs, qualitatifs et localisés de construction. Une bonne connaissance des besoins est d'autant plus indispensable que les délais de construction sont incompressibles : en cas de mauvaise adéquation de l'offre aux besoins, ce retard s'accumule même si la réaction est rapide. Cet effet retard est l'une des causes de la cyclicité de l'immobilier. En période de crise aiguë, le retard peut être considérable : le déficit accumulé était ainsi estimé, fin 2004, à près de 900 000 logements [15].

Les acteurs publics comme les acteurs privés semblent de ce point de vue assez mal informés. Depuis 2000, l'augmentation annuelle du nombre de logements a dépassé la demande potentielle annuelle prévue par l'INSEE (320 000 de 2000 à 2004 et 290 000 de 2005 à 2009) [22]. La polémique sur ce type d'évaluation, essentiellement fondée sur des hypothèses démographiques et sociologiques, est entretenue par une étude réalisée par l'université Paris-Dauphine pour le Crédit Foncier qui estime, en poussant parfois ces hypothèses à l'extrême, le besoin annuel en logement à 500 000 unités [23].

Consciente des limites de son approche, l'INSEE envisage de ne plus publier de chiffres de demande potentielle en logement et de se limiter à des projections de l'évolution du nombre de ménages, si bien que la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGHUC) fait désormais appel à un cabinet de consultants pour établir des prévisions. Ce dernier utilise une approche plus fine, en maillant le territoire national par bassin de vie. Ceci permet d'identifier des dynamiques locales et de mieux prendre en compte les migrations intérieures, les évaluations nationales étant souvent accusées de sous-estimer la

³⁰ Soit environ 4 millions de ménages

demande induite, à population constante, par les mouvements vers les zones dynamiques.

Au niveau plus local encore, les départements et Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) se prêtent également à l'exercice de l'évaluation des besoins dans la partie diagnostic de leurs Programmes Locaux de l'Habitat (PLH). Cependant, ces diagnostics n'étant pas fondés sur une méthodologie commune et l'impact des différents paramètres déterminant la demande en logement ne faisant pas consensus, leur utilisation et surtout leur comparaison restent hasardeuses.

Enfin, peu de dialogues stratégiques ont lieu entre ces différents échelons pour préciser ces évaluations. Pourtant les outils existent, qu'il s'agisse des « porter à connaissance » de l'Etat lors de la procédure d'élaboration des PLH ou de la signature de conventions de délégation des aides à la pierre précisant les objectifs de construction de logement social. En l'absence d'information solide, ce sont souvent des critères purement politiques qui priment lorsqu'il s'agit de fixer un curseur entre plusieurs appréciations différentes des besoins.

Les acteurs privés ne sont pas mieux informés. Ils reçoivent aussi les signaux flous envoyés par les différents acteurs publics : les prévisions nationales, les diagnostics locaux influent naturellement sur leurs anticipations. Ces acteurs sont par ailleurs quasiment dépourvus d'information sur les prix des différents marchés : qu'il s'agisse des prix de l'immobilier, du foncier ou des loyers, ces données ne sont pas directement disponibles, chaque acteur privé (notaires, agents immobiliers...) ou public (hypothèques...) gardant jalousement ses données et les retraitant « seul dans son coin ».

Accomplir le travail méthodologique nécessaire et améliorer la qualité de l'information disponible est une mission dont devraient se saisir les pouvoirs publics : cela serait non seulement un atout essentiel pour une plus grande efficacité des politiques publiques de logement, mais cela permettrait aussi de donner une plus grande visibilité aux acteurs privés. Le rôle de l'Etat sur ce point nous semble être d'autant plus essentiel que ces informations existent déjà mais sont en grande partie dispersées entre les mains de différents services de l'Etat, de collectivités locales ou encore de professions réglementées.

RENOUVELER LES POLITIQUES FONCIERES

En amont des politiques de soutien à la demande ou à l'offre de logement, il est nécessaire de s'intéresser également à la matière première indispensable du logement : le foncier. L'emplacement constitue en effet pour un logement une donnée fondamentale, qui participe pour beaucoup à la détermination de son prix ou de son loyer, tandis que le coût du foncier représente une part toujours plus grande du coût d'une opération immobilière.

Le foncier semble constituer une ressource rare. En effet, on parle beaucoup de « pénurie foncière » : on verra que cette notion mérite d'être précisée. Seront ensuite successivement abordées trois méthodes permettant de mener des politiques foncières compatibles avec l'importance des besoins actuels en nouveaux logements : l'utilisation des outils proposés par le droit de l'urbanisme, l'incitation via la fiscalité foncière, et enfin l'augmentation de la densité du bâti.

UNE PENURIE FONCIERE A L'ORIGINE DE LA CRISE DU LOGEMENT ?

On invoque fréquemment, pour expliquer l'actuelle crise du logement, l'argument suivant : il y aurait en France une pénurie foncière, de sorte que les chiffres de la construction de logement seraient bridés par le manque de terrains.

Cet argument de la crise du foncier est développé, sous des éclairages très divers, par de nombreux observateurs des marchés du logement, parmi lesquels on peut citer :

- Les parlementaires, dont les rapports et avis regorgent d'analyses et de recommandations concernant la flambée des prix du foncier et la rareté des terrains disponibles pour la construction de logements [24] [25]
- Le lobby des aménageurs fonciers privés, le Syndicat National des professionnels de l'Aménagement et du Lotissement (SNAL), qui déplore le déclin actuel des opérations d'aménagement (ZAC et lotissements) au profit des constructions individuelles diffuses, dans un contexte d'insuffisance foncière [26]
- Les chercheurs, qui prônent depuis longtemps la rénovation des politiques foncières et la mise en place d'outils permettant l'application effective des schémas d'aménagement prévus par les documents d'urbanisme [27] [28]
- Ou encore le très libéral Institut Turgot, qui part en croisade contre la réglementation foncière liberticide, qui constituerait la source principale de la crise du logement [29]

DE QUELLE PENURIE PARLE-T-ON ?

Commençons par préciser l'objet du débat. « Pénurie foncière », « manque de terrains » : sous-entendrait-on, par ces expressions, que l'on manque, en France, de surface au sol ?

La réponse est bien évidemment négative, et il est même possible de se montrer beaucoup plus précis : la Figure 13 différencie les zones artificialisées (en rouge et rose) des terres agricoles et des forêts.

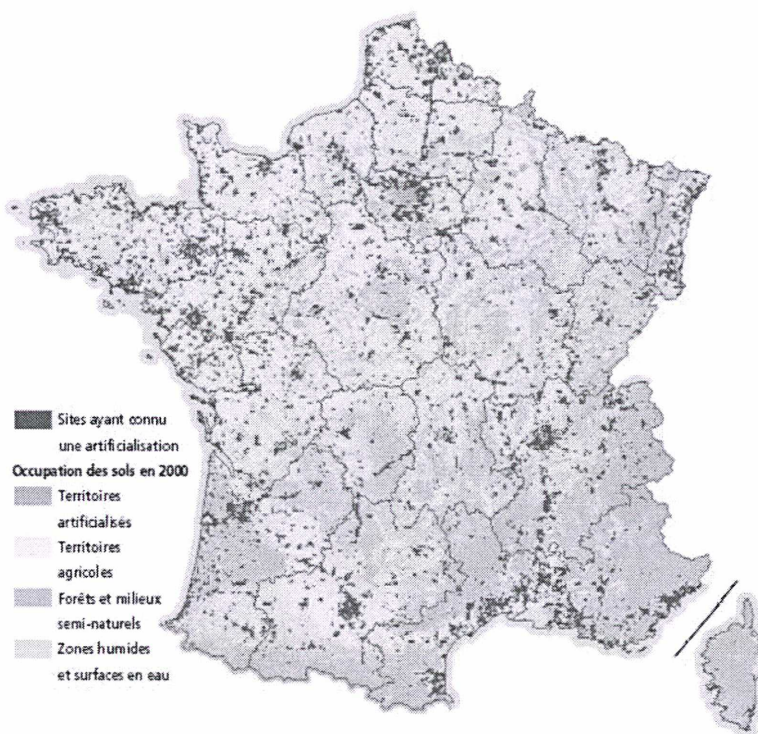


Figure 13 : Territoires artificialisés, agricoles et naturels en France – Source : CORINE Land Cover 2000

Cette représentation appelle plusieurs commentaires :

- On voit tout d'abord que les zones urbaines, ou plus généralement les territoires artificialisés, ne représentent qu'une petite fraction de l'espace français (environ 5 %, auxquels il faut rajouter 3 % occupés par les axes de communication) : ce n'est donc pas la saturation de l'espace qui est à l'origine des difficultés foncières actuelles, et on peut en théorie se procurer tout le foncier souhaité pour la construction de logements en le prélevant sur les terres agricoles (59 % de l'espace français), qui, à court terme, ne devraient pas s'en ressentir trop sévèrement.
- Mais on se rend compte, simultanément, que l'espace n'est pas une denrée inépuisable, et que le processus d'artificialisation des terres françaises ne pourra pas poursuivre indéfiniment son cours ; en pratique, il est même urgent de freiner l'expansion actuelle de l'habitat, comme on le verra page 70.
- En outre, les zones les plus tendues (la région parisienne bien sûr, mais aussi la vallée du Rhône, la Côte d'Azur ou encore la plaine d'Alsace) sont déjà très artificialisées, de sorte qu'il faut réaliser, dans ces zones, la quadrature du cercle qui consiste à augmenter significativement l'offre de logements pour sortir de la crise tout en préservant au maximum les espaces agricoles ou

naturels restants ; la conciliation de ces deux objectifs appelle à des politiques foncières publiques claires et affirmées.

En conséquence, il est nécessaire de préciser l'objet de la pénurie actuelle : il s'agit en fait du « foncier constructible effectivement mis sur le marché ». Les terrains utilisés pour la construction de nouveaux logements sont en effet les terrains qui remplissent deux conditions :

- Ils ont été déclarés constructibles par la collectivité, ce qui implique non seulement une modification des documents d'urbanisme, mais surtout tout un ensemble de réalisations ou de prévisions d'aménagement (amenée des réseaux, développement des voies de circulation, et plus généralement intégration dans les services de la commune, réalisation de nouveaux équipements, etc.).
- Ils appartiennent ou ont été cédés à un acteur qui va effectivement construire dessus (promoteur, bailleur, particulier construisant sa maison, etc.).

Le manque de foncier constructible effectivement mis sur le marché peut donc en théorie être dû à deux phénomènes : l'insuffisance de la « production foncière » de la collectivité et la non-mise sur le marché d'un terrain constructible par son propriétaire. En pratique, la situation actuelle résulte d'un mélange de ces deux explications, ainsi que cela est détaillé dans ce qui suit.

UNE PRODUCTION DE FONCIER INSUFFISANTE

Les raisons de l'insuffisance de la production de foncier par la collectivité sont multiples et très complexes. La liste suivante n'a donc aucune prétention d'exhaustivité, mais cherche seulement à donner quelques éléments pour la compréhension de cette insuffisance :

- L'Etat est clairement en recul sur cette question : historiquement (après la guerre et jusque dans les années 70), l'Etat s'était montré très interventionniste sur le marché du logement, et notamment sur les marchés fonciers, avec un recours important à l'expropriation ou l'obligation faite aux propriétaires fonciers de construire ou vendre leur terrain. [30].
- Aujourd'hui, par opposition, le rôle de l'Etat est moins important, pour deux raisons :
 - Les collectivités locales sont montées en puissance par rapport à l'Etat, notamment avec le transfert aux communes dotées d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) de la compétence pour délivrer les permis de construire (loi du 7 juillet 1983), et plus généralement de la maîtrise de l'urbanisme local. Mais si cette étape de la décentralisation a permis une meilleure prise en compte des besoins et aspirations locales, elle a aussi parfois pour effet de rendre plus difficile les efforts en matière de grandes opérations d'aménagement et d'urbanisme, qui nécessitent de très fortes compétences pas toujours faciles à réunir au niveau d'une commune. Par ailleurs, la construction de nouveaux logements n'est généralement pas payante électoralement, et les maires bâtisseurs ont bien souvent la vie dure. Ainsi, la production de foncier s'est plutôt orientée vers la réalisation de petits

- projets et l'habitat diffus, ce qui a eu plutôt tendance à diminuer les quantités disponibles sur le marché.
- L'économie du marché du logement en général, en France comme dans les autres pays développés, laisse une place de plus en plus grande aux mécanismes de marché, en ce qui concerne la fixation des prix, la mise en concurrence des opérateurs, etc. Par conséquent, dans une période comme celle que nous traversons, où l'offre de logement est insuffisante pour répondre à la demande, la montée des prix de l'immobilier et du foncier est inévitable, ce qui limite en retour la capacité d'action de l'Etat et des collectivités pour augmenter la production foncière.
 - Sur un marché comme celui des terrains à bâtir, pour lequel des problématiques lourdes d'aménagement sont en jeu, l'ajustement de l'offre à la demande ne peut se faire qu'avec un retard important, qui peut aller jusqu'à plusieurs années. C'est pourquoi, malgré l'importance de la crise actuelle, la production foncière reste encore insuffisante dans de nombreuses zones tendues.

DES REGLES D'URBANISME CONTRAIGNANTES

La réglementation de l'urbanisme est très développée et très précise, donc très contraignante. Par exemple, le Plan Local d'Urbanisme (PLU, cf. encadré p.76) délimite très précisément, à l'échelle d'une commune, les limites des terrains à bâtir, et, sur ces terrains, le type de construction admissible, la densité maximale du bâti (par l'intermédiaire du COS, Coefficient d'Occupation des Sols), l'emprise au sol, la position des constructions les unes par rapport aux autres, etc.

Ces règles permettent à une commune de contrôler très précisément le développement de son urbanisme, ce qui peut permettre de l'impulser dans une direction particulière, ou bien, tout au contraire, de le bloquer en organisant la rareté des terrains constructibles ou en décourageant la construction par des règles trop contraignantes.

L'initiative privée est donc entièrement soumise à la définition réglementaire des possibilités offertes pour la construction, ce qui fait dire à certains qu'il faut assouplir cette réglementation, voire carrément la supprimer. S'il est clair qu'il est nécessaire, à la fois de simplifier certaines procédures beaucoup trop complexes et de corriger certains déséquilibres locaux, il faut bien se garder de laisser filer le contrôle de l'aménagement. En effet, une fois construits, des logements restent en place plusieurs dizaines d'années (sans même parler du temps d'existence des voiries), de sorte que, si un relâchement des contraintes sur les terrains constructibles pourrait avoir un effet quantitatif immédiat, il s'accompagnerait très certainement de problèmes qualitatifs importants (développement anarchique de l'urbanisation) et de coûts sociaux et environnementaux à long terme élevés.

LES MECANISMES DE FIXATION DES PRIX DU FONCIER***Le compte à rebours***

Il est important de réaliser que le prix d'un logement ne se forme pas par addition du prix du foncier, des autres postes de charges et de dépenses, et de la marge de l'opérateur. En effet, dans un quartier donné, et pour un type de logement bien précis, le prix final du bien correspondra grosso modo au prix du marché. Dans la mesure où les dépenses d'équipement et de construction sont relativement indépendantes de la situation du logement, l'ajustement de l'équation de formation du prix se fera essentiellement sur le prix du foncier, c'est-à-dire que :
$$\text{prix du foncier} = \text{prix de sortie du logement} - \text{coût de la construction} - \text{autres frais} - \text{marge de l'opérateur}.$$

Le multiplicateur foncier

Ce mécanisme de fixation des prix fonciers a une conséquence importante : en cas d'augmentation de la demande, l'offre étant inélastique à court terme, les prix vont monter. Mettons qu'ils augmentent de 30 %. Comme nous venons de le voir, cette augmentation sera, au final, répercutée sur les prix du foncier. Si le foncier comptait avant l'augmentation pour 20 % du prix total du logement, son prix sera alors en gros multiplié, dans notre exemple, par 2,5 ! Les prix fonciers sont donc, dans un contexte de crise du logement, particulièrement explosifs.

Le cliquet

En sus de ces deux mécanismes mathématiques, on observe également, lors des oscillations des cycles de l'immobilier, un phénomène psychologique de « cliquet » : les propriétaires fonciers, ayant vu la valeur de leur bien franchir un certain seuil (élevé) lors de la phase haute du cycle immobilier, répugnent à mettre en vente leur terrain à un prix inférieur lorsque le cycle immobilier est rentré dans une phase descendante, ce qui a pour effet de raréfier l'offre de foncier à ce moment-là, et donc d'amplifier les effets d'à-coups provoqués par les cycles immobiliers.

UN MANQUE DE FLUIDITE DU MARCHE

Si la puissance publique est omniprésente pour la définition des terrains à bâtir et la définition des règles de construction sur ces terrains, le marché des transactions foncières reste, à part dans les cas de cessions de terrains publics ou parapublics, le royaume des propriétaires privés.

Or, comme nous le verrons plus loin (cf. p.60), dans une période de tension sur les prix, la rétention foncière apparaît bien souvent comme un comportement rationnel de la part du propriétaire [30]. C'est pourquoi, en de nombreux endroits, des terrains déclarés constructibles ne sont pas construits, dans la mesure où l'intérêt de leurs propriétaires, en l'état actuel des règles, est de les conserver plutôt que de les céder à un constructeur.

UNE UTILISATION VOLONTARISTE DU DROIT DE L'URBANISME

Le foncier constructible effectivement mis sur le marché est une denrée rare, et en même temps indispensable pour construire les nouveaux logements nécessaires à la satisfaction des besoins en logement de la population. Dans la mesure où le logement constitue un bien vital, que la puissance publique se doit de garantir, il apparaît alors tout à fait justifié, et même essentiel, que les collectivités locales adoptent en la matière des politiques proactives afin d'assurer dans leur zone la disponibilité de foncier à un coût raisonnable pour les opérations de logement à destination des plus modestes.

Même si en pratique les politiques foncières sont souvent menées au niveau des communes, le meilleur échelon pour les mener est celui de l'agglomération³¹ (cf. p.76).

Une démarche en trois temps peut être esquissée pour les politiques de maîtrise du foncier :

- Anticiper : avec l'exercice du Droit de Préemption Urbain et la mise sur pied d'Etablissements Publics Fonciers
- Organiser : avec la création, par exemple, de Zones d'Aménagement Concerté
- Négocier : avec notamment l'instauration de contreparties sociales à l'obtention du permis de construire

ANTICIPER

La constitution de réserves foncières représente l'une des façons les plus efficaces, pour une commune ou une agglomération, de maîtriser les coûts fonciers sur son territoire. En séparant le moment de l'acquisition du foncier et le moment de la construction, la collectivité est en effet généralement en mesure de saisir les bonnes opportunités, et d'acheter du foncier à un meilleur prix que lors d'une opération montée en période de tension sur les prix, et elle dispose ensuite de terrains le jour où elle veut réaliser ou faire réaliser une opération spécifique, comme par exemple la construction de logements sociaux ou de logements intermédiaires. Avec un tel schéma, elle supporte des coûts de portage, parfois importants, entre le moment de l'acquisition des terrains et celui de leur revente à un bailleur ou promoteur. En contrepartie, elle se retrouve en bien meilleure position pour planifier des objectifs tenables de production de logements. En outre, la réalisation d'opérations de construction de logements à loyer modéré nécessite souvent, en période de forte tension sur les prix, le versement de la part de la collectivité d'une subvention pour surcharge foncière, de sorte que l'anticipation et le portage foncier peuvent constituer globalement une meilleure opération financière pour la collectivité que la subvention directe au bailleur ou au promoteur au moment de la construction.

³¹ La structure administrative de décision de l'agglomération est, en France, l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).

La constitution de telles réserves foncières est grandement facilitée par l'exercice du Droit de Préemption Urbain (DPU), qui permet à la collectivité d'acquérir, de façon prioritaire par rapport aux acteurs privés, un terrain lors de sa mise en vente par son propriétaire.

LE DROIT DE PREEMPTION URBAIN (DPU)

Définition et modalités

Le Droit de Préemption Urbain est attribué aux communes dotées de la compétence en matière d'urbanisme. Il permet d'acquérir prioritairement un bien foncier ou immobilier lorsque celui-ci est sur le point d'être vendu.

En pratique, lorsqu'un propriétaire souhaite vendre un bien dans une zone concernée par un DPU, il doit notifier au titulaire du droit de préemption (généralement la commune, mais le DPU est délégué dans 12 % des cas à une structure intercommunale, et peut également être délégué à l'Etat ou à une collectivité) le projet de vente par le biais d'une Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA). Le titulaire du DPU a alors deux mois pour manifester son intention d'acquérir le bien (son silence signifiant implicitement qu'il n'est pas intéressé).

Deux cas de figure se présentent alors. Les choses sont simples si la commune décide de racheter le bien au prix proposé dans la DIA, car la vente est alors obligatoire pour le propriétaire. Elles sont un peu plus complexes si la commune décide de préempter le bien à un prix inférieur à celui demandé par le vendeur, auquel cas ce dernier a trois possibilités : accepter la proposition, la refuser et garder son terrain (s'il veut le remettre en vente, il devra établir une nouvelle DIA) ou enfin demander la fixation par le juge de l'expropriation d'un prix pour le bien.

Usages du DPU

Le DPU peut tout d'abord servir, naturellement, à la constitution des réserves foncières dont il est question plus haut, en permettant à la collectivité de profiter des opportunités foncières qui se présentent à elle.

Mais de nombreuses communes, qu'elles aient ou non l'intention d'user effectivement du droit de préemption, se servent des déclarations d'intention d'aliéner pour collecter des informations sur les transactions foncières et immobilières sur leur territoire. C'est pourquoi, bien souvent, les zones soumises aux DPU ne sont pas ciblées sur certains secteurs stratégiques, mais couvrent au contraire largement le territoire de la commune. Cela explique aussi pourquoi seule une petite fraction (0,6 %) des DIA donnent lieu à une décision de préemption.

Enfin, le DPU est parfois utilisé de façon détournée, pour filtrer les acquéreurs, par exemple en préemptant un terrain pour lequel un organisme HLM s'était porté

acquéreur, ou au contraire, dans d'autres communes, en préemptant un terrain aux dépens d'un promoteur privé pour empêcher l'édification de logements non aidés.

AGGLOMÉRATIONS	NBRE DE CONVENTIONS OPÉRATIONNELLES	OPÉRATIONS ENGAGÉES dont montant des acquisitions			ACQUISITIONS		
		NOMBRE	MONTANT EN EUROS	MONTANT EN FRANCS	NOMBRE	MONTANT EN EUROS	MONTANT EN FRANCS
Arras	3	4	489 160	3 208 680	2	329 089	2 158 680
Béthune	7	9	701 570	4 602 000	6	329 565	2 162 000
Boulogne	10	8	1 349 174	8 850 000	8	1 349 174	8 850 000
Bruay	9	10	295 599	1 939 000	9	289 043	1 896 000
Cambrai	1	0	0	0	0	0	0
Douai	5	3	237 453	1 557 590	3	237 453	1 557 590
Dunkerque	12	11	1 242 568	8 150 710	8	88 016	5 825 000
Hénin-Carvin	3	10	293 510	1 925 301	6	274 408	1 800 000
Lens-Liévin	10	9	866 660	5 684 920	6	508 866	3 337 939
Lille	15	14	3 233 237	21 208 646	11	2 050 744	13 452 001
Maubeuge	8	4	919 942	6 034 422	4	919 942	6 034 422
Saint-Omer	4	4	1 225 995	8 042 000	2	1 128 123	7 400 000
Somain - Aniche	7	11	585 258	3 839 038	5	367 457	2 410 358
Valenciennes	11	17	1 885 795	12 370 007	14	1 399 597	9 180 757
Totaux	105	114	13 325 921	87 412 314	84	10 071 506	66 064 747
TERRITOIRES RURAUX							
Artois-Lys-Lillers	2	7	101 792	667 710	3	71 087	466 300
Desvres - Samer	0	0	0	0	0	0	0
Fourmies - Trélon	1	1	38 112	250 000	1	38 112	250 000
Les Trois Pays	0	0	0	0	0	0	0
Les 7 Vallées	3	2	121 959	800 000	2	121 959	800 000
Le Sud Arrageois	1	0	0	0	1	0	0
Totaux	7	10	261 863	1 717 710	7	231 158	1 516 300
GRANDS PROJETS							
GPU Roubaix - Tourcoing	1	95	3 878 151	25 439 000	82	3 492 007	22 906 066
Plate-forme multimodale de Dourges	1	176	4 094 476	26 858 000	1	1 224 775	8 034 000
Totaux	2	271	7 972 626	52 297 000	83	4 716 783	30 940 066
Total Région	114	395	21 560 411	141 427 024	174	15 019 447	98 521 113
Total Nord	61	156	12 020 516	78 849 413	128	9 393 328	61 616 194
Total Pas-de-Calais	53	239	9 539 895	62 577 611	45	5 626 119	36 904 919

Figure 14 : Opérations et acquisitions de l'Etablissement Public Foncier du Nord-Pas-de-Calais – Source : Programme Pluriannuel d'Intervention Foncière, EPF NPC

La formation de réserves foncières peut être prise en charge efficacement par les Etablissements Publics Fonciers (EPF), Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC), qui sont déclinés en deux versions : EPF d'Etat et EPF Local. Ces EPF sont en fait des spécialistes de l'acquisition foncière et du portage foncier au bénéfice d'une région ou d'une agglomération. A titre d'exemple, la Figure 14 dresse l'inventaire des agglomérations et des territoires ruraux pour le compte desquels l'EPF du Nord-Pas-de-Calais réalise des acquisitions, avec les montants en jeu. [31]

ORGANISER

Une deuxième piste pour la maîtrise du foncier consiste à avoir recours aux opérations d'aménagement. Les deux modes opératoires classiques de l'aménagement sont les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), orchestrées par les collectivités publiques, et les lotissements, gérés par le privé. Il s'agit dans les deux cas d'une action intermédiaire entre la planification urbaine (schémas directeurs, documents d'urbanisme...) et la construction publique ou privée.

Les ZAC sont définies par le Code de l'Urbanisme comme des « zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ». Les projets mis en œuvre par l'intermédiaire de ZAC peuvent s'étaler sur de nombreuses années, comme par exemple dans le cas de la ZAC Paris Rive Gauche (voir plan de la ZAC sur la Figure 15), dont le plan d'aménagement a été approuvé en 1991, et qui comporte encore plusieurs quartiers à aménager.

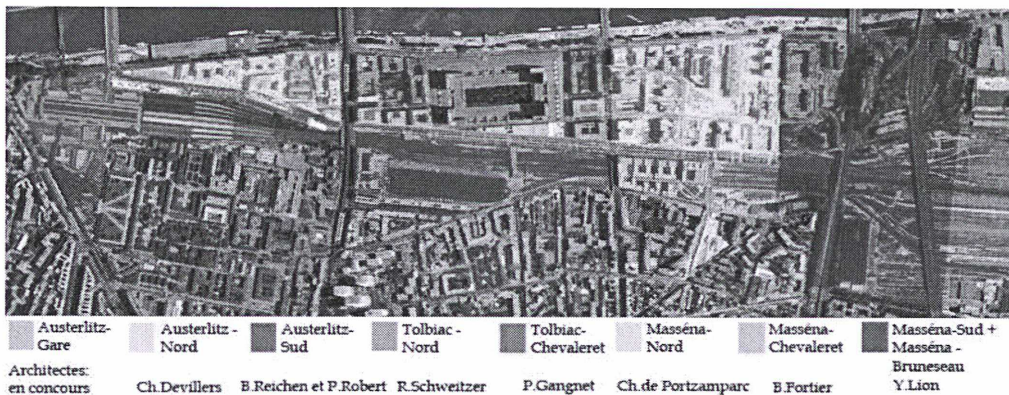


Figure 15 : Plan des différents quartiers de la Zone d'Aménagement Concertée Paris Rive Gauche – Source : SEMAPA

Les Zones d'Aménagement Concerté présentent des avantages certains, mais également de nombreux inconvénients, dont l'encadré suivant dresse une synthèse.

AVANTAGES ET INCONVENIENTS DES ZAC

Avantages d'un outil indispensable

Les ZAC constituent le seul outil permettant :

- de mener, de façon concertée et planifiée, la réalisation d'opérations diversifiées, combinant la construction de différents types de logement
- de programmer simultanément la réalisation d'équipements collectifs publics ou privés

En outre, les ZAC sont d'une utilisation assez souple car elles permettent :

- de planifier en amont l'aménagement d'une zone entière, et d'effectuer ensuite progressivement les chantiers ainsi définis, mais également les acquisitions foncières nécessaires, diminuant ainsi les coûts de portage foncier mis en jeu
- de fixer des règles pour diviser les coûts d'investissement, notamment en matière d'infrastructures et de viabilisation, entre le public et le privé

Inconvénients et critiques

Les évolutions réglementaires et juridiques récentes ont rendu cet outil datant de 1967 moins bien adapté aux conditions actuelles de l'urbanisme :

- La loi Solidarité et Renouvellement Urbain, en bouleversant profondément le régime des ZAC, a donné un coup d'arrêt à la création de nouvelles ZAC, jugées probablement trop complexes par les décideurs politiques [32].
- L'équilibre financier des opérations d'aménagement reposait classiquement sur l'achat d'un foncier peu cher (par exemple dans une zone en déclin), revendu quelques années plus tard avec une forte plus-value (reposant sur les perspectives nouvelles offertes à la zone), qui permettait de couvrir le coût des aménagements. Or il semblerait que, de plus en plus, la jurisprudence du juge de l'expropriation attribue une part de cette plus-value à l'exproprié, au détriment de l'aménageur qui a alors du mal à équilibrer son opération [24].
- Les ZAC présentaient, pour les communes, le grand avantage de pouvoir confier l'aménagement d'une zone, hors de toute concurrence, à une Société d'Economie Mixte (SEM), c'est-à-dire de concilier pour le projet en question les avantages d'une impulsion publique et d'une gestion privée. Mais Bruxelles juge cette disposition non-conforme au droit communautaire, de sorte que l'outil ZAC est en ce moment d'une grande fragilité juridique [33].

Les ZAC apparaissent par ailleurs structurellement mal adaptées pour traiter certaines problématiques de renouvellement urbain [34] :

- La façon dont est conçu l'équilibre financier de l'opération appelle en effet à n'effectuer des opérations d'aménagement que sur deux types de zones : les quartiers périphériques où le foncier est relativement abordable et où les coûts sont limités par l'avantage de « partir de zéro », et les territoires déjà assez valorisés pour que le marché de l'immobilier y équilibre les coûts d'équipement. De plus, dans ce dernier cas, on a intérêt à imputer à l'opération le moins possible d'équipements afin de ne pas compromettre son équilibre, ce

- qui conduit à favoriser les opérations de type « dent creuse » dans le tissu urbain existant
- Pourtant, d'autres territoires, et en particulier les zones en déclin qui ne sont pas en mesure d'intéresser à court terme le secteur privé, auraient besoin eux aussi d'aménagement public, d'autant plus que l'équation financière du renouvellement de ces quartiers, si elle est difficile à équilibrer sur le strict plan comptable à court terme, peut se révéler bénéficiaire à plus long terme si l'opération est bien menée

Il apparaît donc que les Zones d'Aménagement Concerté constituent un élément fondamental du processus de transformation de terrains potentiellement constructibles en terrains à bâtir mis sur le marché. Mais elles doivent dans le même temps faire face, non seulement à des difficultés techniques dans leur mise en œuvre, mais également à une inadéquation par rapport à certains besoins d'aménagement des agglomérations dans le contexte actuel.

Il est donc important de relancer l'utilisation des ZAC, en encourageant les collectivités à y avoir recours et en facilitant leur mise en œuvre, tout en engageant la réflexion sur un dispositif qui permettra de compléter l'éventail des possibilités d'aménagement qui s'offrent aux communes.

NEGOCIER

Enfin, un troisième axe, moins directif que l'acquisition foncière ou l'opération d'aménagement, peut permettre à la collectivité de garder la maîtrise de l'usage qui est fait du foncier constructible situé sur son territoire. En effet, la commune (ou, plus rarement, l'EPCI) dispose d'un mécanisme puissant pour peser sur le type de construction mis en œuvre sur les parcelles foncières qu'elle a déclaré constructibles : l'attribution du permis de construire.

Actuellement, les prix du foncier sont généralement trop élevés dans les zones tendues pour être compatibles avec l'équilibre d'opérations de logements sociaux ou de logements intermédiaires. Par conséquent, les promoteurs sont naturellement amenés à réaliser dans ces zones des programmes de logements « haut de gamme », dont les rendements élevés permettront de couvrir le coût important du foncier. Dans la mesure où les logements ainsi produits sont inaccessibles pour les plus modestes, de telles opérations vont dans le sens d'une aggravation de la crise du logement.

Pour sortir de cet engrenage néfaste, une solution est de négocier les permis de construire, en subordonnant leur délivrance à l'incorporation (dans toute opération à partir d'une certaine taille) d'un pourcentage minimum de logements sociaux ou de logements intermédiaires. Si la règle est claire et s'applique à tout le monde, elle oblige l'ensemble des constructeurs à internaliser les contraintes qui portent sur le développement de l'offre de logement : les plans de financement seront ajustés afin de prendre en compte l'obligation de construire une quantité minimale de logements accessibles.

Un tel schéma permet de faire d'une pierre deux coups :

- Il rend possible la construction de logements pour les plus modestes dont le financement serait sinon difficilement supportable par la collectivité.
- La nécessité faite aux promoteurs d'internaliser l'obligation de construire aussi des logements moins chers donc moins rentables les amène à adapter leurs plans de financement en conséquence. De par le mécanisme du compte à rebours (cf. encadré p.53), l'adaptation se fera sur le coût du foncier : la négociation des permis de construire permettra donc indirectement de contenir les prix du foncier à l'échelle locale.

On trouve déjà dans certaines agglomérations des exemples réussis d'application de cette méthode [35].

La Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse a ainsi profité de la possibilité offerte par la loi Engagement National pour le Logement (ENL) de 2006 de « *délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logement locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale* ». L'action de l'EPCI a pris la forme de la signature, avec la Fédération des Promoteurs-Constructeurs (FPC), le Groupement Départemental HLM et le Syndicat National des Aménageurs Lotisseurs (SNAL), d'une Charte de Mixité, qui impose la construction d'au minimum 20 % de logements sociaux dans toute grande opération immobilière. Cette mesure contraignante a été au final relativement bien accueillie par les professionnels, dans la mesure où elle a permis de modérer la concurrence parfois féroce qu'ils se faisaient pour capter la partie la plus solvable de la demande de logement.

Dans le même ordre d'idées, la Communauté d'Agglomération Rennes Métropole, en butte à un « trou » dans son parc locatif, c'est-à-dire à l'insuffisance de logements intermédiaires, entre les logements sociaux et les logements locatifs privés, a décrété l'obligation de réaliser 25 % de logements en accession aidée et/ou en PLS dans toute opération immobilière de plus de 30 logements.

VERS UNE FISCALITE FONCIERE PLUS INCITATIVE

Une deuxième grande méthode pour alimenter le marché du logement en foncier constructible consisterait à se servir de la fiscalité foncière pour s'assurer que les terrains définis comme constructibles par les documents d'urbanisme soient effectivement construits ou cédés à des constructeurs par leurs propriétaires.

Jusqu'à très récemment, cette façon de faire n'était pas à l'ordre du jour : il y a encore quelques années, la fiscalité pesant sur le foncier non bâti incitait les propriétaires de terrains constructibles à les conserver plutôt qu'à les mettre sur le marché ! Depuis, de timides avancées législatives ont eu lieu, mais beaucoup de chemin reste encore à parcourir pour disposer en France d'une fiscalité foncière réellement incitative.

La discussion qui suit s'intéressera aux deux questions suivantes :

- La fiscalité applicable aux terrains non bâtis déclarés constructibles
- Le sort des plus-values d'urbanisation

LA FISCALITE FONCIERE EN FRANCE JUSQU'EN 2005

Selon les termes du rapport d'information sénatorial de M. Repentin, la fiscalité applicable aux terrains constructibles présente le double défaut d'être « *quasiment indolore pour la détention, et fortement dégressive dans le temps pour la taxation* » [24]. Cette citation mérite quelques explications.

Si la Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties (TFPNB) est « *quasiment indolore pour la détention* » de terrains constructibles, c'est en fait parce qu'elle est basée sur un système totalement archaïque d'évaluation de la valeur de ces terrains. Ils sont en effet taxés sur la base de leur « valeur locative cadastrale » (VLC). Selon les termes mêmes du Conseil Economique et Social, cette dernière « ne représente ni un revenu, ni une valeur vénale, ni un loyer réel. Elle reflète les loyers de 1960 mis à jour par des indices nationaux » [36]. Quand on songe aux grands bouleversements survenus dans l'utilisation des espaces et des territoires depuis cette date, on se rend immédiatement compte que cette VLC ne peut qu'être complètement déconnectée de la valeur qu'ont aujourd'hui les terrains sur les marchés fonciers.

Dans le cas qui nous intéresse, celui des terrains non bâtis classés comme constructibles par la collectivité, dont la valeur est beaucoup plus élevée que celle d'un terrain similaire non constructible, le système actuel aboutit à une taxation extrêmement faible des terrains en comparaison de leur valeur sur le marché foncier local. Par conséquent, pour le propriétaire d'un terrain constructible, s'il n'a pas besoin de liquidités, il est plus judicieux, en période de hausse des prix du foncier, de conserver son terrain plutôt que de le mettre sur le marché.

LES VALEURS LOCATIVES CADASTRALES

A l'occasion de l'introduction des valeurs locatives cadastrales pour les terrains non bâtis en 1960, des valeurs de référence ont été calculées en tenant compte des différences géographiques et des différents usages des sols (VLC60).

Aucune nouvelle référence n'a depuis été calculée pour les VLC. Il a juste été procédé à une actualisation en 1980, par le biais d'un coefficient qui reflétait l'évolution du marché locatif au niveau départemental. Depuis, seul un coefficient de revalorisation national, fondé sur l'évolution du coût de la construction, est appliqué, de sorte que :

$$\text{VLC}_{2007} = \text{VLC}_{60} \times \text{Coeff.}_{1980} \times \text{Reval.}_{1981} \times \dots \times \text{Reval.}_{2007}$$

De multiples tentatives ont été faites pour tenter de réévaluer les valeurs locatives cadastrales. Toutes ont échoué (par exemple, une révision générale a été votée en

1990 et réalisée en 1992, mais son application fut reportée pendant plusieurs années, avant que la révision ne soit définitivement enterrée !).

La Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties a pour assiette 80 % de la VLC, et est perçue par les trois niveaux de collectivités locales : les régions, les départements, mais surtout par les communes ou les EPCI, (cf. Figure 16), les terres agricoles étant exonérées des parts départementales et régionales de la TFPNB depuis les années 1990. Par ailleurs, les taux pratiqués sont extrêmement disparates d'une collectivité locale à une autre.

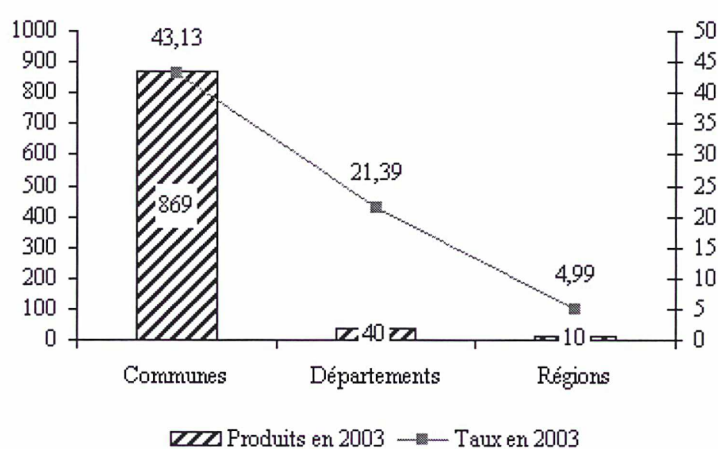


Figure 16 : La Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties – Source : Direction Générale des Collectivités Locales, Bulletin d'Information Statistique n°47, octobre 2004

La fiscalité foncière est également qualifiée de « *fortement dégressive dans le temps pour la taxation* ». Cela s'explique par les règles actuelles de taxation des plus-values immobilières au titre de l'impôt sur le revenu. En bref, ces plus-values sont taxées à un taux de 26 % (16 % d'impôts et 10 % de prélèvements sociaux), et un abattement de 10 % de la valeur de la plus-value est appliqué chaque année à partir de la sixième année de détention du bien. Ainsi, la taxation est bien dégressive dans le temps après 5 ans de détention, et nulle pour un bien détenu depuis plus de 15 ans par son propriétaire.

Or, comme le note là encore le Conseil Economique et Social, cela « *s'applique aussi aux biens vendus dont la valeur a changé dans de très fortes proportions à la suite d'une modification d'un plan local d'urbanisme, [qui] sont le plus souvent détenus depuis plus de quinze ans. Il en résulte une non-imposition de la très grande majorité des biens qui changent de destination au travers des PLU* » [36].

Cette absence d'imposition pose un gros problème, dans la mesure où les plus-values foncières en question ont pour origine la très forte augmentation de la

valeur de terrains classés un jour comme non constructibles et déclarés, le lendemain, constructibles, par le biais d'une modification du Plan Local d'Urbanisme. Ainsi, non seulement la plus-value ne trouve pas son origine dans le travail du propriétaire, mais en plus elle fait suite à une décision publique qui implique souvent pour la collectivité des coûts, passés ou futur, pour l'aménagement et la viabilisation des zones dans lesquelles se situent les terrains nouvellement constructibles.

C'est pourquoi de nombreuses voix s'élèvent pour réclamer une fiscalité spécifique pour taxer ce que l'ancien sénateur des Yvelines Gérard Larcher qualifie de « *profits 'tombés du ciel'* » [37] – son collègue Gérard Delfau préférant parler « *d'enrichissement sans cause* ».

LES AVANCEES DE LA LOI ENL

La fiscalité pesant sur les terrains constructibles aboutit donc à un phénomène de rétention foncière, qui est le résultat d'un comportement économiquement rationnel des propriétaires fonciers, qui ne sont pas incités à mettre leurs terrains constructibles sur le marché mais à les conserver comme placement.

Un consensus s'étant formé pour attribuer à ce phénomène une part de responsabilité dans l'actuelle crise du logement, la loi ENL a introduit des dispositifs permettant de rendre la fiscalité foncière plus incitative.

Le premier dispositif a consisté à renforcer une mesure du Code Général des Impôts (article 1396) qui autorise le conseil municipal à instaurer une majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés sur son territoire (et donc une majoration de la TFPNB pour ces terrains). Plus précisément, la loi ENL a porté la valeur maximale de cette majoration de 0,76 €/m² à 3 €/m². Il est intéressant de regarder le contenu des débats parlementaires qui ont entouré cet amendement. Certains sénateurs souhaitaient instaurer, pour donner un caractère beaucoup plus incitatif au système, un plafond pour cette majoration de 5, 10 voire même 20 €/m², alors que d'autres jugeaient déjà le niveau de 3 €/m² confiscatoire ! [38]

Le deuxième dispositif donne aux conseils municipaux, là aussi sur la base d'une délibération, la possibilité de taxer les plus-values réalisées lors de la première cession d'un terrain nu devenu constructible par suite d'une modification des documents d'urbanisme. Le taux retenu est de 10 %, applicable aux deux tiers du montant de la vente, soit un taux effectif de 6,66 %. Là encore, les ambitions initiales des rédacteurs du projet de loi ont été fortement réduites à l'occasion du passage à la moulinette parlementaire, comme l'illustre l'encadré ci-dessous.

COMMENT EDULCORER UN TEXTE DE LOI

Le contenu de l'article 26 de la loi ENL relatif à la taxation des plus-values foncières a bien évidemment donné lieu à de nombreux amendements, certains

visant notamment à amener le taux effectif de la taxe à des niveaux beaucoup plus élevés.

Mais ce qui est véritablement instructif, c'est de comparer la rédaction de l'article en question, entre sa version du 23 novembre 2005 sous forme d'amendement discuté au Sénat [39] et sa version définitive dans la loi ENL [40]

Extrait de l'amendement n°46 rectifié au projet de loi ENL :

« Sauf délibération contraire du conseil municipal, il est institué au profit des communes une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible. »

Extrait de l'article 26 de la loi Engagement National pour le Logement :

« Les communes peuvent, sur délibération du conseil municipal, instituer une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation ou par une carte communale dans une zone constructible. »

La version provisoire et la version définitive ont des implications radicalement différentes ! Dans la première, la taxation des plus-values est la règle, et l'exonération l'exception, alors que, dans la deuxième, l'absence d'imposition continue à s'imposer dans le cas général, et la taxation devient l'exception. La décision d'instituer une taxation de la plus-value des terrains nus devenus constructibles est en effet bien évidemment, comme toute augmentation d'impôts, une décision politiquement difficile.

Par conséquent, le fait d'avoir donné la responsabilité aux communes, non pas d'exonérer les plus-values pour prendre en compte un contexte local spécifique, mais au contraire de prendre la décision, en conseil municipal, de taxer ces plus-values, limite fortement la portée du dispositif.

ALLER PLUS LOIN : UN CHANGEMENT D'ECHELLE NECESSAIRE

La loi ENL comporte donc deux avancées intéressantes en direction d'une fiscalité foncière qui permette de lutter contre la rétention foncière. Cependant, dans le cas de l'imposition de la détention des terrains constructibles comme dans celui de la taxation des plus-values d'urbanisation, il est nécessaire de se montrer plus ambitieux pour obtenir de vrais résultats quantitatifs.

Dans le domaine de l'imposition des terrains constructibles, tout d'abord, il faut voir que la solution retenue jusqu'à présent pour pénaliser les propriétaires fonciers qui garderaient leurs terrains constructibles à l'état nu présente le gros défaut de rester fondée sur les valeurs locatives cadastrales, qui sont complètement anachroniques. En d'autres termes, les terrains rendus constructibles par des décisions d'urbanisme restent taxés par le biais de la

TFPNB, alors que la très grande majorité des surfaces concernées par cet impôt sont des terres agricoles, dont la valeur avoisine, typiquement, 1 euro le mètre carré. Il est donc inévitable que cet impôt soit mal adapté pour réaliser une imposition juste de terrains constructibles dont la valeur est beaucoup plus élevée (dans les zones tendues, il est possible, pour de tels terrains, de voir leur valeur multipliée par 50, voire même dans certains cas par 100, par rapport à la valeur qu'ils avaient avant de devenir constructibles).

En outre, la méthode employée dans la loi ENL pour augmenter l'imposition des terrains constructibles, si elle présentait l'avantage de ne demander qu'une modification à la marge de l'existant, présente un gros défaut structurel, qu'on pourrait qualifier de « défaut mathématique ». En effet, elle permet aux communes de majorer la VLC des terrains constructibles de manière forfaitaire, non reliée à la valeur du terrain³². Inévitablement, vu les très grandes différences entre les prix des terrains suivant la localisation, une telle façon de procéder ne sera jamais en mesure de prendre en compte correctement tous les cas de figure. En particulier, une majoration de 3 euros par mètre carré reste insuffisante pour constituer une réelle incitation à la vente des terrains ayant atteint les valeurs les plus élevées, alors que ces terrains comportent bien souvent un enjeu fort dans des zones tendues. Dans le même temps, certains s'inquiètent, à juste titre, de l'aspect confiscatoire que pourrait prendre une imposition faisant appel à une majoration de 2 ou 3 euros du mètre carré dans certains secteurs où les valeurs des terrains constructibles restent à des niveaux beaucoup plus faibles.

Il est par conséquent indispensable de changer fondamentalement de paradigme sur ce point. L'Union Sociale de l'Habitat ne dit pas autre chose quand elle se prononce pour une « *imposition spécifique* » de la catégorie des terrains constructibles [41]. De façon plus précise, la seule voie cohérente pour améliorer l'imposition du foncier non bâti consiste à adopter – enfin ! – la valeur vénale de ces terrains comme base d'imposition [42]. Notons que cela revient ni plus ni moins à redonner à la taxe sur les terrains constructibles son assiette naturelle ! Il s'agit là d'une transformation profonde, qui demandera un très gros travail pour l'évaluation des valeurs vénales, et il n'est pas question ici de minimiser l'ampleur de la tâche à accomplir, ni d'ailleurs celle du contentieux qui pourrait en découler. Néanmoins, le jeu en vaut largement la chandelle, non seulement parce qu'il est quand même bien préférable de taxer un bien suivant sa valeur réelle plutôt que suivant une valeur forfaitaire dépassée, mais aussi dans la mesure où un tel mécanisme permettra, en jouant sur le taux d'imposition, d'avoir un réel effet incitatif à la mise sur le marché des terrains constructibles dans les zones tendues, tout en conservant une imposition juste et équitable dans les zones moins tendues. Par ailleurs, une telle mesure implique l'observation et la publication des prix sur les marchés fonciers, ce qui va dans le sens d'une nécessaire amélioration de l'information disponible sur le marché du logement (cf. p.47).

³² Plus précisément, le texte de la loi permet une majoration de 0,5, 1, 1,5, 2, 2,5 ou 3 euros par mètre carré, ce qui permet malgré tout une adaptation grossière de la majoration en fonction de la valeur du terrain.

En ce qui concerne la taxation des plus-values d'urbanisation, il convient d'être plus positif par rapport au contenu de la loi ENL. Bien entendu, le fait d'avoir conditionné la mise en place de la taxe à une délibération du conseil municipal constitue une grande déception par rapport au texte initial, qui avait l'ambition de rendre cette taxe obligatoire pour toutes les cessions de terrains nus devenus constructibles via une révision du PLU. Mais il faut bien voir que le simple fait d'avoir introduit dans la loi le principe d'une taxation des plus-values d'urbanisation constitue déjà un grand pas en avant, le franchissement d'une sorte de seuil psychologique. Il devrait être possible de supprimer assez vite le caractère facultatif de la taxe, qui est absolument anormal.

Quant au taux pratiqué (6,66 %), il semble évident qu'il faudra rapidement l'augmenter pour tenir compte des augmentations de valeur très importantes qui caractérisent les terrains nus passés de l'état non-constructible à l'état constructible, et pour avoir un réel effet anti-spéculatif sur ces biens. Les autres pays européens qui disposent d'un système de récupération de la rente foncière par la collectivité pratiquent d'ailleurs des taux (ou des taux équivalents) beaucoup plus élevés que 6,66 % (cf. encadré ci-dessous). Malgré tout, la situation actuelle incite plutôt à l'optimisme, comme le soulignait de façon imagée, lors de l'élaboration du texte, M. Jean-Louis Borloo, alors ministre de la cohésion sociale : « *Franchement, ne soyons pas comme la marmotte qui se réveille, un peu énervée, et veut en faire plus. Depuis des années, le sujet est posé par les professionnels et les spécialistes, et aucune majorité, aucun Gouvernement, n'a présenté un texte sur les plus-values immobilières. Alors, de grâce, n'en rajoutons pas !* ».

RECUPERATION DES PLUS-VALUES D'URBANISATION EN EUROPE

Les pays européens ont des fiscalités foncières très différentes, dont certaines sont particulièrement instructives [43]. En donner un aperçu rapide n'est donc pas sans intérêt.

La Suède

Les Suédois ont cherché à protéger leur foncier des mécanismes spéculatifs du marché par des dispositions réglementaires. C'est ainsi que le droit de construire sur un terrain est accordé au propriétaire du terrain pour une durée limitée (entre cinq et quinze ans). Si, à l'issue de cette période, le terrain n'a pas été construit, une procédure d'expropriation est lancée. Par ailleurs, le prix d'expropriation correspond au prix du terrain dix années plus tôt. Enfin, pour limiter les prix des transactions foncières, les prêts aidés ne sont accordés que si la charge foncière ne dépasse pas un certain plafond.

Les Pays-Bas

Quand un terrain néerlandais est classé constructible, il est généralement acheté par la commune à un prix équivalant à deux ou trois fois le prix de la terre agricole, ce qui revient, pour la commune, à récupérer environ 85 % de la plus-value d'urbanisation.

L'Allemagne

A la suite de la décision de classer un terrain constructible, la commune récupère un tiers de la plus-value ainsi créée.

Une dernière piste à explorer consiste à revenir sur le caractère dégressif de la taxation des plus-values de cessions immobilières au titre de l'impôt sur le revenu. C'est bien ce qu'avait en tête M. Borloo quand il déclarait, dans un discours de 2006 : « *Je souhaite aller plus loin sur la fiscalité du foncier non bâti : celle-ci doit devenir progressive avec la durée de détention, et non plus dégressive* » [44].

LE SALUT DANS LA DENSITE

Dans les pages qui précèdent ont été abordées successivement deux méthodes pour pallier à la pénurie de foncier constructible effectivement mis sur le marché :

- Mener des politiques foncières publiques volontaristes (acquisitions, montage d'opérations d'aménagement, interventions sur les marchés fonciers et immobiliers) pour impulser conjointement la production foncière et la construction immobilière
- Amener, par le biais de la fiscalité, les propriétaires fonciers disposant de terrains constructibles à mettre ces derniers sur le marché

Une troisième possibilité s'impose alors logiquement : à quantité de foncier constructible donnée, il suffit, pour augmenter le nombre de logements construits, de construire en moyenne plus de logements par terrain ! En d'autres termes, dans la mesure où il y a un déficit d'offre sur le marché des terrains constructibles, il est nécessaire de rentabiliser ces derniers en augmentant la densité du bâti.

Par ailleurs, les considérations environnementales rendent nécessaire l'augmentation des densités urbaines. C'est pourquoi la situation actuelle d'une France où l'étalement urbain a lourdement sévi ne pousse pas à l'optimisme. Mais de nombreuses pistes existent pour corriger le tir.

DENSIFIER, UNE ABSOLUE NECESSITE ENVIRONNEMENTALE

L'humanité est confronté à un gigantesque problème (ou défi) : le réchauffement climatique. Les travaux du Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC), qui font l'objet d'un consensus indiscuté parmi la communauté scientifique mondiale, ont permis d'établir que les émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) dues à l'activité humaine (par exemple : les molécules de CO₂ issues de l'utilisation de combustibles fossiles) sont à l'origine d'une intensification du phénomène de l'effet de serre, qui va provoquer un changement climatique majeur au XXI^e siècle [45]. Ce dernier aura de nombreux effets néfastes sur les systèmes environnementaux et socio-économiques.

Face à ce constat, il convient de limiter autant que possible l'ampleur du réchauffement climatique³³, et donc les émissions de gaz à effet de serre d'origine humaine. En France, un gros quart de ces émissions provient du secteur des transports. Dans la mesure où il sera très difficile de substituer rapidement des énergies non émettrices de GES aux combustibles fossiles actuellement très largement utilisés dans les transports, il est primordial de chercher à diminuer la consommation de transport routier de marchandises et l'utilisation de la voiture.

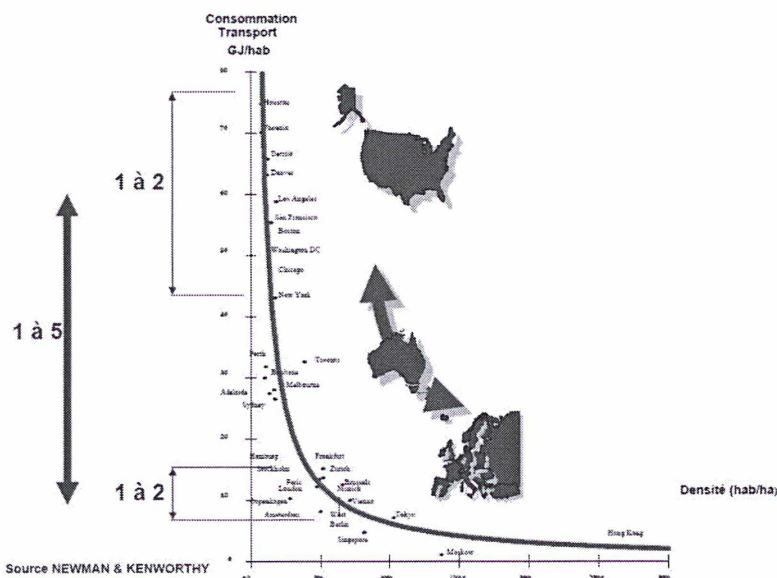


Figure 17 : Relation entre la densité urbaine et la consommation d'énergie dans les transports – Graphique de D. Dron – Données de Newman & Kenworthy

C'est là que la question de la densité urbaine intervient. En effet, il existe une relation forte entre la densité d'une ville et la consommation moyenne d'énergie d'un habitant de cette ville. Plus précisément, comme on peut le constater sur la Figure 17, plus on tend vers des densités urbaines basses, comme celles que l'on peut constater dans les villes nord-américaines, plus la consommation d'énergie³⁴ dans les transports augmente, et de façon exponentielle !

Une autre façon d'aborder cette problématique est de comparer les émissions de CO₂ des ménages habitant en centre-ville avec celles des ménages habitant en banlieue ou en périphérie. Cette comparaison a été menée par la Commission des Comptes du Logement pour les villes de Paris et de Lille [46]. Elle a permis de mettre en évidence, entre autres, que les émissions de CO₂ par habitant sont deux fois moindres pour les Parisiens que pour les Franciliens résidant dans les zones périurbaines. Cela n'est guère surprenant, mais on peut également constater que

³³ Dans l'état actuel des connaissances scientifiques, on estime qu'il faudrait limiter l'élévation de température à 3 °C pour « limiter la casse », ce qui représente un énorme défi sur le plan socio-économique.

³⁴ Et en l'occurrence principalement de combustible fossile

l'écart, en termes toujours d'émissions de CO₂ par habitant, est aussi grand entre un habitant du centre et un banlieusard qu'entre un banlieusard et un habitant des zones périurbaines, et ceci aussi bien en région parisienne qu'en région lilloise. Tout cela démontre bien l'importance capitale de la densité urbaine et de la desserte par les transports en commun – qui sont deux phénomènes liés – sur la consommation d'énergie dans les transports.

En résumé, s'orienter vers des villes denses constitue une double nécessité face aux problèmes de raréfaction du foncier constructible sur les marchés et au défi du changement climatique.

UN AUTRE ENJEU : LA CONSOMMATION D'ENERGIE DANS LE BATIMENT

Si la réduction des émissions de GES du secteur des transports constitue, dans les pays développés, une problématique majeure, il en est une autre qui appelle également des réactions fortes de la part de la puissance publique : la réduction des émissions liées à l'habitat. En effet, les émissions de CO₂ dues au chauffage et à l'eau chaude contribuent pour une part importante aux émissions françaises.

Pour réduire massivement les émissions de ce secteur, une régulation publique forte sera nécessaire :

- Il faudra continuer à améliorer les performances énergétiques des logements neufs. C'est l'objet des Réglementations Thermiques, qui ont pour vocation d'être révisées tous les cinq ans. A titre d'exemple, la dernière en date, la RT 2005, impose une consommation d'énergie maximale par mètre carré et par an de 15 % inférieure à celle imposée par la RT 2000.
- Construire des logements neufs économes est une bonne chose, mais cela reste très insuffisant. En effet, étant donné que la durée de vie d'un logement est de plusieurs dizaines d'années, voire de plus de cent ans, il s'écoulera des décennies avant que la majorité du parc actuel de logements soit remplacée par des logements neufs. Or les logements anciens consomment beaucoup plus d'énergie que les logements neufs : ainsi, les logements construits avant la première réglementation thermique de 1974 consomment trois à quatre fois plus d'énergie au mètre carré que les logements construits actuellement. C'est pourquoi il faudra engager un grand plan de rénovation thermique des logements anciens, qui demandera une implication forte du politique et un gros effort d'adaptation de la part du secteur du bâtiment [47].
- De façon générale, un changement des mentalités est nécessaire pour mieux prendre en compte les contraintes environnementales dans la conception des logements. Celui-ci commence à se faire, comme en atteste la multiplication des réflexions autour de la notion de « coût global » (investissement + fonctionnement) du logement. Dans la pratique, il faut maintenant revenir sur le cloisonnement entre les coûts de construction et les charges de fonctionnement des logements.

Par exemple, si un bailleur social faisait procéder à la rénovation thermique d'un de ses immeubles, ses locataires auraient des charges de chauffage moins importantes à payer ; la logique consisterait alors à augmenter les loyers d'une somme inférieure ou égale à l'économie réalisée sur les charges de façon à ce que ces augmentations de loyers couvrent l'amortissement des coûts de la rénovation. Mais le principe des loyers plafonds actuels ne permet pas ce type de calcul, et le bailleur social refusera par conséquent la proposition de rénovation thermique de l'architecte.

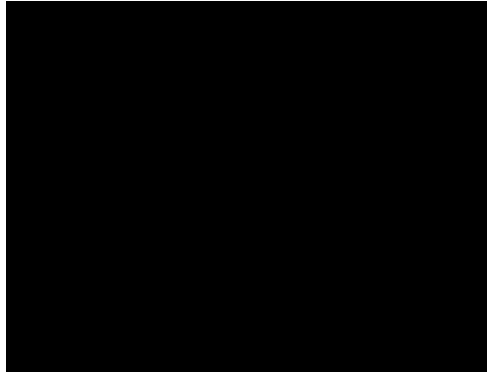
Une initiative positive est celle de la Banque Populaire Centre-Atlantique, qui consiste à autoriser l'acquéreur d'un nouveau logement à rembourser des mensualités plus importantes (et donc à emprunter plus) si le logement est particulièrement économe en énergie, en partant du principe que celui qui paye moins de charges peut rembourser tous les mois plus de capital.

LA DENSITE DANS LES FAITS ET DANS LES TETES

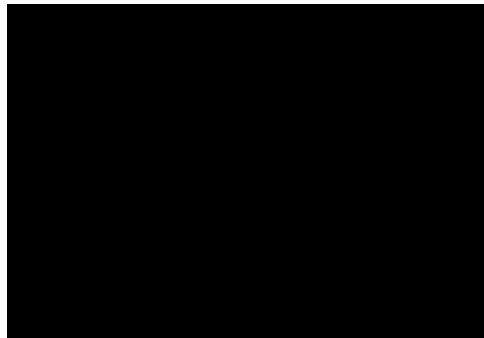
Un premier constat est essentiel : toutes les densités sont dans la nature !

Ce sont les choix d'urbanisme effectués par les collectivités qui déterminent la densité des villes. Du point de vue économique, la densité n'est pas si importante : on trouve des villes particulièrement dynamiques économiquement aussi bien parmi les villes peu denses que parmi les villes compactes.

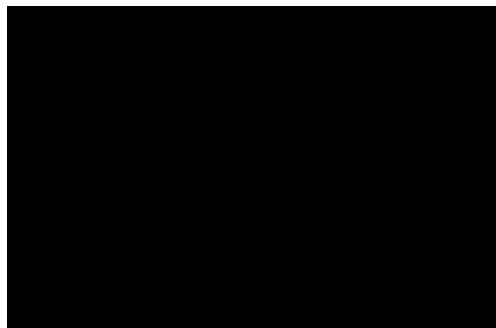
En ce qui concerne les choix d'urbanisme à venir, la question importante est donc bien plutôt de savoir s'il faut privilégier, du point de vue social et environnemental, le modèle...



- ... de Los Angeles, avec, en dehors d'un hypercentre très vertical, un urbanisme particulièrement horizontal, aboutissant à une ville véritablement tentaculaire ?



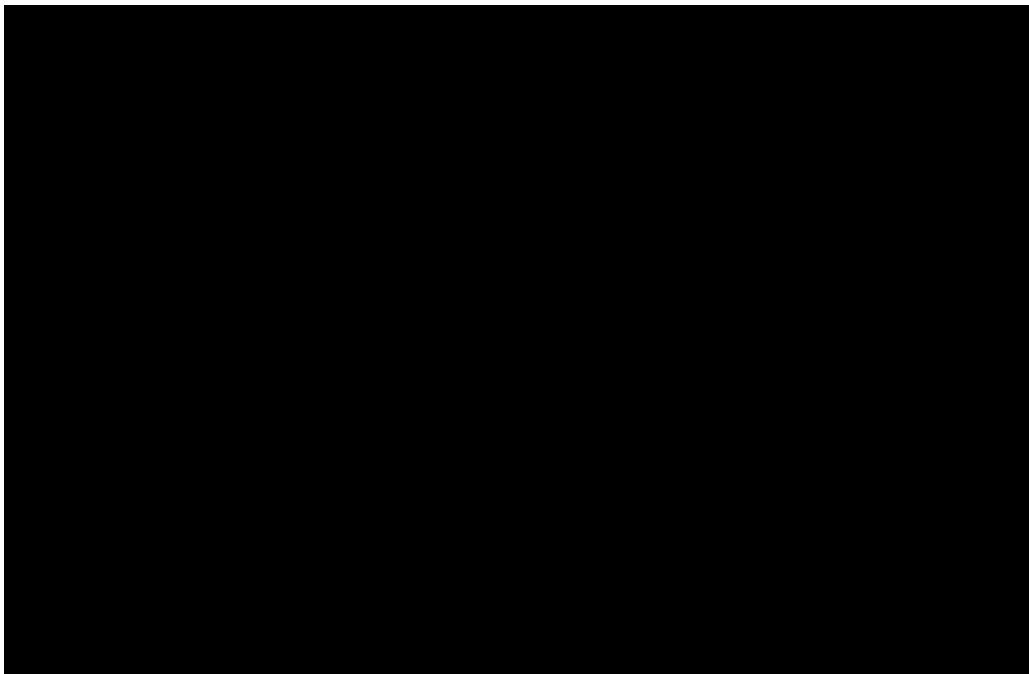
- ... de Paris, avec des immeubles de taille contenue, mais très resserrés les uns par rapport aux autres ?



- ... ou enfin de Hong-Kong, où l'on dénombre plus de 6 000 gratte-ciels ?

La réponse n'est certainement pas Los Angeles !

Par ailleurs, la densité perçue, c'est-à-dire le jugement personnel que l'on se fait de la densité d'une zone, en se fondant sur des éléments comme la hauteur des bâtiments, la continuité des alignements ou l'architecture, est bien souvent très différente de la densité réelle, calculée mathématiquement. Un exemple est à ce propos très parlant : à la question « Pouvez-vous citer un quartier à forte densité ? », on serait tenté de répondre « Les grands ensembles ! ». Il s'agit en fait d'un bien mauvais exemple : comme ils sont constitués de grandes tours et de barres à l'aspect monolithique, les grands ensembles donnent l'impression d'être denses, mais, à cause des grands espaces libres entre les immeubles, le résultat en termes de densité est très décevant. La Figure 21 démontre ainsi que le nombre d'habitants à l'hectare est deux fois plus grand dans un quartier haussmannien de Paris que dans un grand ensemble [48].



L'assimilation erronée de la densité urbaine au modèle des grands ensembles est révélatrice de la mauvaise image qu'a le concept de densité auprès du grand public, qui l'associe souvent à un mauvais cadre de vie, au manque d'intimité ou au surpeuplement. Ceci est à relier aux désirs exprimés par les Français, qui déclarent systématiquement, sondage après sondage, « rêver d'une maison individuelle ».

Cependant, les attentes des Français sont contradictoires, puisqu'elles incluent aussi l'accessibilité piétonnière des commerces, la proximité de nombreux services et équipements sportifs, ou encore un certain niveau d'animation. En somme, les Français sont attachés simultanément au logement individuel et à la multiplicité des possibilités et des commodités offertes par la ville. Dans un tel contexte, les solutions intermédiaires entre l'habitat isolé et les grands immeubles de logements collectifs, comme les maisons de ville ou les petites résidences collectives, peuvent constituer des solutions judicieuses.

Ce rapide tour d'horizon de la densité du bâti ne serait pas complet sans l'évocation des deux ennemis jurés de la ville compacte : l'étalement urbain et la périurbanisation. Ces deux termes désignent le développement de quartiers périphériques peu denses, très éloignés des centres urbains, pauvres en services et en activités, et se composant principalement de logements individuels (pavillons). Le caractère généralement désordonné de la périurbanisation aboutit en pratique au mitage de l'espace rural, c'est-à-dire à une succession d'espaces construits et non construits (la Figure 22 en donne un bon exemple) qui handicape beaucoup l'aménagement et qui rend impossible une desserte efficace par les transports en commun de ces quartiers périurbains.



En sus du penchant déjà évoqué des Français pour la maison individuelle, l'étalement urbain est aussi favorisé par la flambée des prix du foncier : pour de nombreux ménages désirant devenir propriétaires, le coût des terrains proches des centres urbains est prohibitif, et l'unique possibilité pour concrétiser ce désir d'accession à la propriété est de s'installer dans une zone périurbaine où les prix des terrains sont plus bas.

LES POLITIQUES PUBLIQUES DE LA VILLE DENSE

Afin de tenter de donner un éclairage pratique à ces considérations sur la densité, on développera rapidement quelques pistes que pourraient emprunter les politiques publiques pour densifier le bâti :

- Instaurer des planchers de densité
- Refaire la ville sur la ville
- Densifier les banlieues
- Rendre la ville dense profitable

On peut remarquer en premier lieu que, si notre arsenal réglementaire sur l'urbanisme comprend un mécanisme pour fixer une densité maximum constructible, il n'en comprend aucun pour fixer une densité minimum. Or, quand

on voit les levées de bouclier provoquées par l'annonce de construction de nouvelles tours à Paris, on se dit qu'un plancher légal de densité serait peut-être plus utile qu'une densité maximale ! Un tel outil permettrait pourtant de favoriser les formes d'habitat compactes, compatibles avec une moindre utilisation de l'automobile [49]. Les densités minimales ne sont pas de la science-fiction, elles existent déjà : la région Ile de France prévoit, dans son projet de Schéma Directeur 2007-2030, l'obligation de construire, dans les « *secteurs d'urbanisation préférentielle* », avec une « *densité en matière de logements ne devant pas être inférieure à 35 logements par hectare en moyenne* » [50].

La densité n'est par ailleurs pas réservée aux très grandes métropoles : le Pays des Vallons de Vilaine, une intercommunalité proche de Rennes, a ainsi décidé d'inscrire, dans son Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), des densités minimales déclinées par commune afin de lutter contre la disparition des terres agricoles³⁵ [51].

Dans un deuxième temps, il est important de réformer nos outils d'urbanisme, trop adaptés à la construction en rase campagne (et donc à la poursuite de l'étalement urbain) et pas assez au renouvellement urbain, afin de pouvoir « refaire la ville sur la ville ». Le renouvellement urbain est un problème extrêmement complexe sur les plans technique, urbanistique et architectural, mais, si l'on s'intéresse spécifiquement aux problématiques foncières, le constat principal est que « *le foncier est rare et cher en renouvellement et beaucoup plus accessible en extension urbaine* » [52]. En d'autres termes, le renouvellement urbain ne se fera pas tout seul : il ne sera possible que grâce à l'intervention volontaire de la puissance publique. C'est pourquoi il convient de mettre en place des stratégies de long terme consistant schématiquement à [53] :

- Avoir une politique publique d'acquisition foncière dans les quartiers déprimés de la ville
- Procéder au réaménagement de ces quartiers (étape généralement très longue, qui impose donc d'avoir une vision de long terme)
- Valoriser le foncier acquis au moment du « retour des marchés », c'est-à-dire au moment où le quartier, restructuré et réaménagé, attire à nouveau les investisseurs, les promoteurs et les particuliers en quête de logement.

Si elles sont bien menées, de telles politiques devraient permettre d'équilibrer les opérations de renouvellement en compensant le coût des aménagements et les coûts de portage foncier par la valorisation des terrains en fin d'opération.

Une troisième option pour favoriser la densité consiste à proposer des solutions adaptées aux banlieues. Ces dernières présentent en effet une double difficulté : une densité parfois faible et un éloignement du centre qui impose de longs trajets pour chaque déplacement personnel ou professionnel. Pour contrer ces deux

³⁵ L'instauration de densités minimales est ici motivée par des préoccupations locales (la pression exercée par la croissance des communes sur les terres agricoles), et non par la problématique environnementale globale de réduction de la consommation d'énergie, qui ne rencontrera qu'un faible écho au niveau local sans impulsion forte du niveau national.

problèmes, il peut se révéler intéressant de redonner aux banlieues des airs de villages [54] :

- L'édification de petits centres dans les banlieues, avec des commerces et des services de proximité, accessibles à pied, peut permettre d'organiser l'animation urbaine autour du centre, et d'éviter ainsi une part des déplacements automobiles.
- De tels « centres bourgs » se prêteraient très bien à la construction de maisons de ville et de petites résidences collectives qui constituent une forme d'habitat plus dense que le lotissement pavillonnaire.

Enfin, il est fondamental, pour faire adhérer les communes aux projets de villes denses, de « rendre la ville dense profitable ». Comparer les coûts de la ville dense et de la ville étalée n'est pas chose facile [55] :

- Ainsi que le bon sens permet de le supposer, la densité permet de réaliser des économies d'échelles sur les coûts de viabilisation du foncier.
- Mais la densité apporte avec elle des surcoûts spécifiques, comme des coûts d'obsolescence et de maintenance des équipements publics plus élevés.
- En outre, les surcoûts de la ville dense, comme le coût de gestion de la congestion du trafic motorisé, sont principalement à la charge de la collectivité, tandis que le principal surcoût de la ville étalée, les frais de transport, est à la charge des ménages.

En résumé, une urbanisation compacte peut facilement coûter plus cher à une commune qu'une urbanisation diffuse, d'autant plus que l'aménagement en diffus ou en lotissement, pris en charge par les particuliers ou les privés, est moins complexe à gérer qu'une opération d'aménagement dense.

En conséquence, il est nécessaire, pour impliquer les communes, de faire en sorte que construire une ville dense leur coûte moins cher que de construire une ville étalée. Une première étape, pédagogique, consiste à introduire les raisonnements en coûts globaux, qui incluent notamment les coûts de transport supportés par les particuliers, afin de faire apparaître au grand jour le coût « caché » de la périurbanisation.

Il faudra ensuite définir un moyen d'agir sur l'équilibre entre les recettes des communes et les coûts qu'elles supportent (en modifiant la répartition des coûts afférents à l'urbanisation ou au fonctionnement de la ville entre les différentes collectivités locales et l'Etat) pour s'assurer qu'une commune qui s'urbanise de façon dense soit gagnante en termes financiers. Cela reviendra, en quelque sorte, à internaliser au niveau de la commune certaines des externalités environnementales et sociales positives de la densité urbaine.

LES ACTEURS PUBLICS DU LOGEMENT

Comme nous avons pu le voir dans les chapitres précédents, les politiques publiques du logement font intervenir un grand nombre d'acteurs publics, depuis les différents services de l'Etat jusqu'aux communes. Il est bien difficile de s'y retrouver entre tous ces acteurs, d'abord parce que les questions relatives au logement sont très nombreuses et très diverses, mais aussi parce que l'acte II de la décentralisation a contribué à éparpiller entre les différentes collectivités locales des compétences autrefois réunies dans les mains de l'Etat, avec un enchevêtrement de délégations de compétences obligatoires ou facultatives dans lequel il est extrêmement aisé de se perdre.

Par conséquent, il n'est sans doute pas inutile de rappeler la hiérarchie des compétences entre l'échelon local (celui des communes et des agglomérations), l'échelon départemental, et enfin l'échelon des services centraux de l'Etat, en faisant émerger au passage quelques perspectives d'amélioration du système actuel.

UNE CONVERSION INCOMPLETE AUX VERTUS DE L'AGGLOMERATION

Le partage des compétences d'urbanisme entre les communes et les structures intercommunales, loin d'être une question théorique superficielle, constitue un débat à la fois politiquement sensible et lourd de conséquences pour les politiques publiques de logement à l'échelon local.

LE POUVOIR D'URBANISME DES COMMUNES

Les communes disposent, en matière d'urbanisme, d'un pouvoir très important, qui leur a été confié, pour l'essentiel par les premières lois de décentralisation des années 1980. En effet, ces lois ont donné aux communes la possibilité d'élaborer et d'adopter elles-mêmes un Plan d'Occupation des Sols (POS), ancêtre de l'actuel Plan Local d'Urbanisme (PLU), un document qui définissait les possibilités et contraintes pour l'aménagement et la construction sur le territoire de la commune, et qui était auparavant rédigé par les services de l'Etat.

La très grande majorité des communes de taille un tant soit peu importante se sont depuis dotés d'un POS, dans la mesure où l'adoption de ce document leur permettait de se voir transférer par l'Etat, à titre définitif, les trois outils de la compétence urbanisme : la création de ZAC, l'autorisation de lotir (cf. p.57), et surtout la délivrance des permis de construire. S'y rajoute en 1985 le Droit de Prémption Urbain (cf. encadré p.55).

LE PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU)

Le Plan Local d'Urbanisme est le principal document d'urbanisme à l'échelle de la commune. Il organise, en remplacement du Plan d'Occupation des Sols (POS),

la planification de l'urbanisation de la commune. Il peut également être élaboré à l'échelle intercommunale.

Le PLU comprend plusieurs documents :

- Le rapport de présentation dresse le constat de la situation urbaine, économique et démographique de la commune. Il explique les orientations des autres documents du PLU.
- Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) détaille sur le long terme (10 à 20 ans) le projet politique de la commune en matière de développement économique et social, d'environnement et d'urbanisme.
- Le document graphique du règlement divise le territoire de la commune, à une échelle très fine, entre différents types de zones : zones urbaines, zones à urbaniser, zones agricoles, etc. C'est notamment dans ce document que sont définis les terrains à bâtir qui vont servir aux constructions de nouveaux logements sur la commune.
- Le règlement définit de façon très détaillée les contraintes que doivent respecter les constructions dans chacune des zones représentées dans le document graphique (emprise au sol, hauteur maximum, aspect extérieur...).

L'EMERGENCE DES EPCI

L'échelon intercommunal se présente sous la forme administrative des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Certains de ces établissements existent depuis déjà fort longtemps, mais leur généralisation à la majeure partie du territoire n'est survenue qu'à la suite de la loi Chevènement de 1999. La Figure 23 montre la surface du territoire français couverte par les différents types d'EPCI.

EPCI à fiscalité propre au 1er Janvier 2007

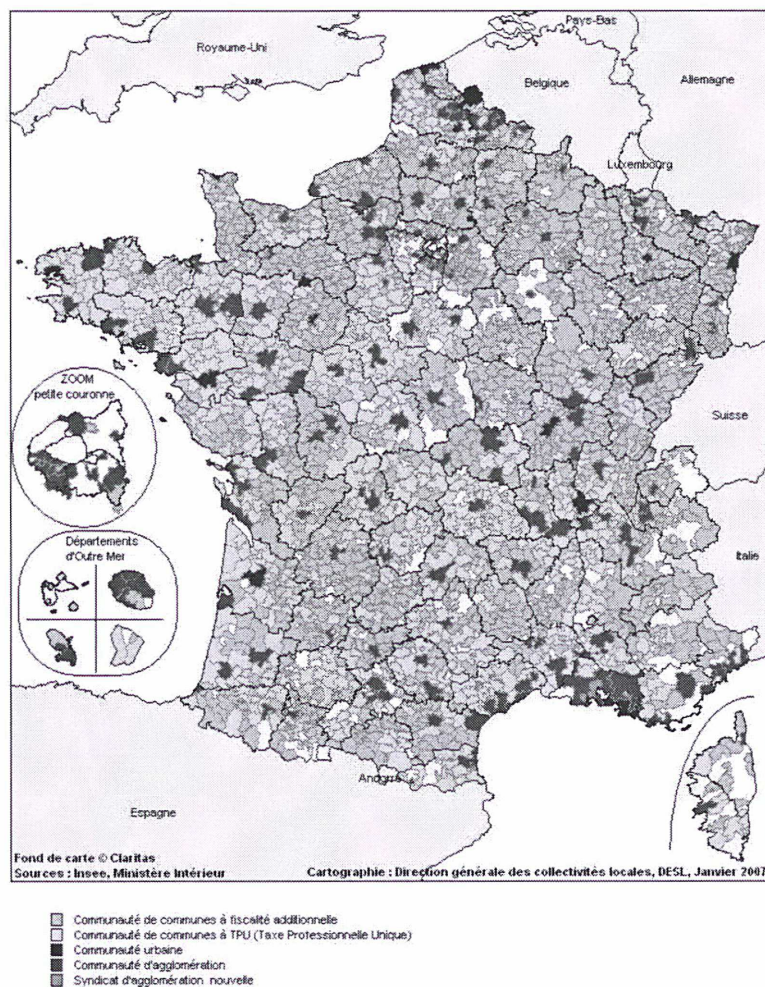


Figure 23 : Couverture du territoire français par les EPCI – Source : Direction Générale des Collectivités Locales

Si les communes ont hérité de la compétence urbanisme, les EPCI ont hérité de la compétence habitat, et notamment de l'élaboration du Programme Local de l'Habitat (PLH). La rédaction de ce document est une prérogative réservée des EPCI, et est même obligatoire pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et enfin pour les communautés de communes à partir d'une certaine taille.

LE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT (PLH)

Le Programme Local de l'Habitat est le principal dispositif en matière de politique du logement au niveau local. Il dresse l'inventaire des besoins en logement à l'échelle intercommunale, fixe en regard des objectifs chiffrés en matière de production de logements, déclinés par types de logements, et décide des actions à

mettre en œuvre pour assurer une bonne répartition spatiale des logements ou pour effectuer la rénovation urbaine de certains secteurs.

Il s'intègre dans la chaîne des documents d'urbanisme :

- Il doit prendre en compte les grandes orientations du Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), le document d'orientation à long terme de l'aménagement du territoire au niveau intercommunal.
- Les PLU élaborés au niveau des différentes communes qui composent l'intercommunalité doivent être compatibles avec le PLH.

EN ATTENDANT LA REFORME COMMUNALE...

La répartition actuelle des compétences entre communes et intercommunalités n'est pas satisfaisante. Tout comme il semble parfaitement logique d'attribuer la compétence habitat aux EPCI (les choix des particuliers en matière de logement s'exerçant au niveau non pas communal mais intercommunal), il serait tout aussi judicieux de leur attribuer également la compétence urbanisme.

En effet, les décisions d'urbanisme, qu'elles concernent la définition des terrains constructibles destinés au logement, la réalisation d'équipements publics ou le développement des voies de communication, ont par essence des répercussions intercommunales. Comme cela vient d'être rappelé, les marchés du logement des différentes communes d'une même intercommunalité sont fortement interconnectés. Dans le même ordre d'idées, la réalisation de tout équipement public important, comme un centre sportif, donne systématiquement lieu à une réflexion intercommunale.

Au-delà même de cet argument théorique, la pratique des politiques d'habitat et d'urbanisme en France nous fournit de nombreux exemples de dysfonctionnements de la répartition actuelle :

- La cohérence du système doit être assurée, entre autres, par la cohérence des PLU communaux avec le PLH intercommunal. Mais en pratique, dans la mesure où ces différents documents sont élaborés par des acteurs aux intérêts parfois très divergents, la cohérence désirée se réduit parfois à une cohérence de façade, avec des documents qui semblent formellement s'accorder, mais qui diffèrent fondamentalement dans leur esprit (l'exemple typique étant celui d'un PLH affichant des objectifs de production de logements ambitieux flanqué d'un (ou plusieurs) PLU qui, par le biais de critères techniques, limite au maximum la construction de nouveaux logements). Et que penser de l'attitude de Bain-de-Bretagne, commune du Pays des Vallons de Vilaine, qui écrit sans complexe : *« les hypothèses démographiques qui ont servi de base à l'élaboration du PLH [...] font apparaître un besoin annuel de 90 logements sur Bain de Bretagne. Les objectifs fixés par la commune dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU en cours d'adoption s'élèvent à 75 logements. Le chiffre retenu par le PLH pour Bain de Bretagne est de 60 logements par an. Le Conseil Municipal a considéré que le chiffre du PLH n'avait pas de fondement. »* [56]

- Le fait d'éclater la compétence urbanisme entre les différentes communes d'une même intercommunalité aboutit souvent à renforcer la ségrégation spatiale entre les communes. En effet, les maires ont tout intérêt à se servir de cette compétence pour mener des politiques qui vont plaire à leurs administrés, en ne prenant pas ou peu en compte l'intérêt général. Cela explique en partie la forte concentration, dans la plupart des agglomérations, des logements sociaux sur un petit nombre de communes. [57]
- Enfin, l'urbanisme est un domaine complexe, et une commune de petite taille n'a parfois ni les moyens humains, ni les moyens financiers d'atteindre un niveau d'expertise suffisant pour maîtriser convenablement son aménagement. En particulier, la relation d'une petite commune avec un grand promoteur privé peut être très déséquilibrée. [58]

Bref, le fait de traiter de manière distincte une vingtaine de problématiques d'urbanisme et d'aménagement dans une vingtaine de communes composant une agglomération n'apporte généralement pas de solution satisfaisante aux besoins d'urbanisme et d'habitat à l'échelle intercommunale. Les différentes politiques adoptées manquent de cohérence entre elles, et l'intérêt général est insuffisamment pris en compte, dans la mesure où chaque commune – à part peut-être la commune centrale d'une taille beaucoup plus grande que les autres – a intérêt à laisser ses voisins s'occuper des dossiers épineux, comme celui de la construction des logements sociaux.

Cela peut même aller dans certains cas jusqu'au blocage délibéré par un maire de la politique voulue et impulsée par toute l'agglomération. Le fait d'être l'autorité qui, au final, délivre ou refuse les permis de construire confère en effet au maire un réel pouvoir de blocage.

Ce n'est d'ailleurs pas pour rien que l'élaboration des PLU et la délivrance des permis de construire ne sont que rarement déléguées par les communes aux EPCI, alors même que la réglementation le permet dans de nombreux cas !

Face à ce constat, il paraît urgent de regrouper les deux compétences complémentaires que sont la compétence habitat et la compétence urbanisme dans les mains des EPCI. Les politiques de l'habitat et de l'urbanisme ne peuvent en effet être abordées indépendamment l'une de l'autre, tant elles sont liées dans leurs enjeux et leur application. Les problématiques qu'elles sous-tendent se conçoivent naturellement à l'échelle intercommunale (qui correspond beaucoup mieux au bassin d'habitat ou au bassin d'emploi que le cadre trop restrictif de la commune), de sorte que l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale apparaît très clairement comme la collectivité locale la mieux placée pour s'occuper de ces questions. Cela est déjà le cas dans certaines Communautés Urbaines, mais ces dernières sont très peu nombreuses en France (il en existe actuellement 14), et, en dehors de ces quelques cas particuliers, le pouvoir d'urbanisme reste très majoritairement dans les mains des communes. Il est par conséquent temps d'inverser cette tendance, et de rattacher la compétence urbanisme aux intercommunalités non pas sur une base facultative, mais de façon obligatoire et systématique.

Il faut remarquer que cette question – cruciale – du regroupement des compétences habitat et urbanisme à l'échelon intercommunal renvoie à la question, beaucoup plus vaste, de la réforme communale et du statut des communes en France (cf. encadré ci-dessous).

LA REFORME COMMUNALE

La France compte environ 36 000 communes, et détient de loin le record européen en la matière ! Cette situation, en décalage complet avec la mobilité moderne, est à l'origine d'un très grand morcellement des compétences et des responsabilités au niveau local, qui nuit bien souvent à l'efficacité des politiques menées.

Confronté à ce problème, l'Etat a longtemps cherché à réformer le système en organisant le regroupement des communes. L'idée était particulièrement en vogue dans les années 60 et 70, à un moment où de nombreux autres pays européens tentaient eux aussi de mettre en place des réformes communales – avec à la clef, pour certains des succès, mais pour d'autres des échecs. [59]

En France, les tentatives dirigistes d'alors se sont soldées par des échecs, notamment du fait de l'opposition des élus locaux. Vinrent ensuite les années 80, et l'idée de regroupement des communes céda la place au développement de l'intercommunalité, avec les premières lois de décentralisation. Sous le gouvernement Raffarin, l'acte II de la décentralisation a suivi, mais il laisse un fort goût d'inachevé sur de nombreux sujets.

C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les politiques de logement, comme l'illustre cet extrait d'un plaidoyer récent pour l'intercommunalité [60] : *« en matière de logement, quand la programmation incombe à l'intercommunalité, la construction relève des communes, les aides à la pierre de l'intercommunalité voire des départements par délégation ou de l'Etat, comme toutes les aides à la personne. Le citoyen a-t-il une chance de s'y retrouver ? Toutes les compétences décentralisées sont concernées par ce « partage » empirique – pour ne pas dire cette dilution - des responsabilités. Ajoutons à cela la multiplication des financements croisés, et le tableau est complet : personne ne sait plus qui fait quoi ! Et le système est inefficace. »*

On constate par conséquent que la problématique du regroupement des compétences habitat et urbanisme à l'échelle intercommunale s'inscrit dans le cadre beaucoup plus vaste de la réforme communale. Comment améliorer l'efficacité des politiques locales ? En effectuant des regroupements de communes ? En continuant à développer l'intercommunalité et en renforçant les attributions des EPCI ? Le débat est très vaste, et dépasse largement le cadre de cet ouvrage. Il oblige notamment à se pencher sur le problème de la légitimité des EPCI : aujourd'hui, les décisions prises par les EPCI, dont les présidents ne sont pas élus au suffrage direct, présentent un manque de légitimité.

UN REPOSITIONNEMENT DIFFICILE DE L'ETAT

Même si cette décentralisation demeure imparfaite, la démarche est souhaitable et l'évolution est en marche. Face à la montée en puissance des collectivités locales, et principalement, souhaitons-le, des EPCI, l'Etat semble parfois s'interroger sur les missions qui lui incombent ; celles-ci sont pourtant nombreuses et fondamentales.

UN ROLE STRATEGIQUE

Au-delà de ses prérogatives réglementaires, l'Etat reste garant du droit au logement, droit qui lui est d'ailleurs devenu opposable. On ne peut donc pas restreindre le rôle de l'Etat à l'élaboration de la réglementation, sous peine d'avoir d'un côté des collectivités locales dotées de compétences opérationnelles, et de l'autre un Etat assumant la responsabilité des succès (et surtout des échecs) de politiques qu'il ne conduit pas. En réalité le rôle de l'Etat est essentiellement stratégique : il s'agit de produire l'expertise nécessaire et de donner des impulsions nationales.

On l'a vu (cf. p.47), la mise en œuvre de politiques efficaces, et notamment de politiques de l'offre, nécessite un travail d'analyse et de diffusion de l'information. L'Etat est en mesure d'effectuer ce travail en mobilisant ses services centraux ainsi que son réseau de services déconcentrés et en sollicitant l'appui des professions réglementées.

De cette connaissance accrue des marchés du logement découleront des impulsions nationales mieux orientées, qu'il s'agisse de dispositifs nationaux comme les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif ou de réglementations comme le mode de gestion et de financement du parc public... Cette faculté d'impulsion par la réglementation est considérable : l'exemple de l'article 55 de la loi SRU le prouve. Cette obligation, sous peine d'amende, de disposer de 20 % de logements sociaux peut paraître absurde : pourquoi 20 % partout ? N'est-ce pas là le plus mauvais exemple d'un Etat central aveugle et insensible aux réalités locales ? Dans les faits, cette mesure a mis en mouvement et renforcé la démarche des communes volontaristes et mis sur la sellette les mauvais élèves.

Un autre des fondements du rôle stratégique de l'Etat réside dans sa maîtrise des principales ressources financières et des principales dépenses des politiques de logement. Or les enjeux financiers sont tels que la politique du logement échappe bien souvent au ministère qui en a apparemment la charge pour être décidée à Bercy. La crise du logement, vue de Bercy, est une véritable aubaine : depuis 1999, la reprise fulgurante des marchés immobiliers s'est traduite par une inflation des ressources. Dans le même temps, les dépenses des politiques de logement ont été restreintes comme celles d'un simple « service dépensier ».

Le fait que la politique immobilière de l'Etat soit dirigée depuis Bercy par le ministre du Budget au moyen du service France Domaines est de ce point de vue symptomatique. En période de crise aiguë, l'Etat ne trouve rien de mieux à faire

que de profiter de la crise pour réaliser des opérations immobilières dans une simple logique de valorisation de son patrimoine ! Dans le même temps, des opérations de logement social projetant d'utiliser des terrains ou des bâtiments publics sont victimes de cette logique, leurs plans de financement tendus s'accommodant mal de cette logique.

De l'Etat spéculateur à l'Etat stratège la transition est nécessaire mais risque d'être longue.

GARANTIR UN BON DIALOGUE ENTRE LES ECHELONS

A terme, le cas de l'Ile-de-France mis à part, deux types d'acteurs locaux semblent devoir se dégager : les EPCI et les départements. Lorsque l'on sait que les aires urbaines³⁶ dépassent généralement les limites territoriales des EPCI, un nouveau défi apparaît : la cohérence, à cette échelle, des stratégies menées par ces collectivités. D'ores et déjà, le dialogue apparaît difficile entre ces acteurs qui entrent plus facilement dans une logique d'affrontement que dans une logique de coopération, quelles que soient les tendances politiques en présence. Les services déconcentrés de l'Etat sont les interlocuteurs de ces deux acteurs : ils sont donc capables d'intégrer ce besoin de cohérence entre les différentes politiques locales dans leurs discussions et de favoriser le dialogue.

L'exemple des conventions de délégation des aides à la pierre montre que la contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales est une façon, certes un peu lourde, mais fructueuse, d'entretenir le dialogue. Curieuse façon de concevoir la décentralisation, diront certains. Il n'empêche que cette méthode, outre le fait qu'elle pousse au dialogue, a également le mérite de la transparence des objectifs et des moyens associés. Le tout dans un contexte où ceux qui réclament une décentralisation plus franche sont aussi ceux qui refusent d'endosser la responsabilité du droit au logement opposable !

Mais qui dit contractualisation dit sanction lorsque le contrat est rompu. L'exemple de la loi SRU montre que la mise en œuvre d'une sanction étant le signe d'un blocage, cette sanction doit non seulement être dissuasive mais aussi permettre de sortir du blocage. Ce qui n'est pas le cas de la peine d'amende que certaines communes, plutôt que de construire des logements sociaux, préfèrent payer comme une taxe supplémentaire et qui ne permet en aucun cas d'atteindre l'objectif de la loi. La sanction dissuasive et utile en matière de logement consisterait, outre la récupération des compétences déléguées, à dessaisir les collectivités des compétences dont elles ne font pas bon usage comme par exemple le droit de préemption urbain ou même la délivrance des permis de construire (il ne faut toutefois pas partir du principe que c'est la collectivité qui est

³⁶ Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

toujours fautive : l'exemple récent de Clermont-Ferrand³⁷ montre qu'au jeu des négociations avec les collectivités, l'Etat n'est pas toujours le plus vertueux).

Il nous semble que les Directions Départementales de l'Equipement (DDE) pourraient se saisir de cette nouvelle compétence, et permettre les échanges à la fois :

- De l'Etat vers les collectivités locales, en étant le relais au niveau local des stratégies en termes de logement définies par l'Etat.
- Des collectivités locales vers l'Etat en assurant le respect de la mise en œuvre de cette stratégie et le cas échéant en imposant les sanctions nécessaires.

³⁷ L'Etat a violemment fermé la porte des négociations de la convention de délégation des aides à la pierre, arguant d'une programmation trop ambitieuse de construction de logements sociaux. Des observateurs malicieux ont vu dans cet événement singulier des arrières-pensées électorales.

CONCLUSION

Notre constat initial a pu le mettre en évidence : les moyens de la puissance publique sont à bien des égards dérisoires au regard des missions que la collectivité lui assigne en matière de logement. Il est donc d'autant plus important de mobiliser au mieux ces moyens au service de ces missions.

L'EXIGENCE D'UNE EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LOGEMENT

Le logement est une « matière » complexe et les objectifs des politiques publiques dans ce domaine sont ambitieux. Cela peut expliquer la nécessité de procéder à l'expérimentation de différents dispositifs et leurs réglages successifs. Cependant, ces expérimentations ne sont justifiées que si elles engendrent un retour d'expérience et des améliorations. L'évaluation des politiques publiques, seul antidote à la sédimentation de dispositifs plus ou moins efficaces et à la dispersion des moyens, est donc essentielle. Or nous avons pu constater tout au long de notre étude que ce point fait aujourd'hui cruellement défaut.

Si l'objectif des aides personnelles est bien de solvabiliser les ménages les plus modestes, pourquoi la dégradation continue du taux d'effort de ces ménages n'a-t-elle pas conduit à une revalorisation de leurs barèmes³⁸ ? A moins que l'on ne soit plus financièrement capable de fournir cet effort ou que l'on ne croie plus à l'efficacité de cet outil, auquel cas peut-être est-ce l'outil lui-même qu'il faut remettre en cause ?

Si l'objectif du logement social est de loger les plus modestes, pourquoi se féliciter de la hausse de la construction dans le parc social alors que cette augmentation est majoritairement le fait de logements inaccessibles à ces familles ?

Notre travail n'a pas la prétention d'apporter des solutions toutes faites à des problèmes qui résistent particulièrement bien à la compétence et à la bonne volonté incontestables des acteurs que nous avons eu la chance de rencontrer. Il est avant tout une invitation à ce travail d'évaluation dont il ne constitue qu'une ébauche.

POUR UN REEQUILIBRAGE AU PROFIT DES POLITIQUES DE L'OFFRE

Notre étude propose un nouvel équilibre entre politiques de la demande et politiques de l'offre au profit des politiques de l'offre pour trois raisons principales :

- A court terme, ces politiques semblent mieux adaptées au traitement de la crise

³⁸ « La politique mise en œuvre depuis les quinze dernières années a contribué à éroder de façon continue le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles » [61]

actuelle dont un déterminant majeur est le déficit d'offre. Dans ce contexte, les politiques de la demande font plutôt figure d'emplâtre sur une jambe de bois : continuer à en faire l'axe majeur des politiques publiques reviendrait à sacrifier les moyens de combattre la crise pour tenter d'en atténuer les conséquences... au risque de l'alimenter.

- A plus long terme, les politiques de l'offre sont moins exposées aux crises que les politiques de la demande dont l'efficacité est alors immédiatement sacrifiée sous peine d'explosion des dépenses publiques. C'est ce que nous enseigne la crise actuelle, dont les politiques publiques, à défaut d'en être la cause première, en sont sans doute l'une des premières victimes.
- Enfin, les politiques de l'offre présentent potentiellement moins d'incertitude quant à leur efficacité. En favorisant la construction, celles-ci ont en effet une action directe et mesurable sur les différents marchés du logement. Au contraire, les politiques de la demande, en agissant uniquement via la solvabilisation des locataires ou des propriétaires accédants, cherchent à atténuer les conséquences de phénomènes inflationnistes sur lesquels elles ont peu de prise.

DES OBSTACLES MAJEURS

Mais les politiques de l'offre ne sont pas des solutions de facilité : leur mise en œuvre requiert un haut degré d'implication des acteurs publics, est moins facile électoralement, et risque même de mécontenter un grand nombre d'acteurs. Tels sont les principaux obstacles au rééquilibrage souhaitable.

Construire des logements, gérer un parc, évaluer des besoins, identifier des tensions, adopter une maîtrise dynamique du foncier, développer une vision stratégique à plusieurs échelles et les faire coïncider... Un tel programme demande une réelle maîtrise des outils existants, un savoir-faire opérationnel considérable et une vraie capacité d'analyse des mécanismes de marché en jeu.

Loin de nécessiter une telle finesse d'exécution, les politiques de la demande offrent en plus la facilité d'être électoralement très payantes : allocation, allègement fiscal, prêt bonifié constituent autant de mesures à la fois simples à expliquer et très appréciées des Français.

Enfin, face à un tel programme, la liste des mécontents risque d'être longue. La primauté de l'échelon intercommunal est vivement combattue par les maires de petites communes, l'imposition de la propriété foncière non bâtie à sa valeur vénale et la taxation des plus-values foncières relèvent de l'atteinte au droit de propriété pour la quasi-totalité des propriétaires fonciers, dans certains quartiers la construction d'un logement social suffit à provoquer des manifestations véhémentes...

LES RAISONS D'ETRE OPTIMISTE

Une fois n'est pas coutume, soulignons qu'en matière de logement, et à condition d'en faire une priorité, les contraintes budgétaires n'interdisent pas toute marge de manœuvre. L'effort de la collectivité en faveur du logement s'est en effet effondré depuis 2000 (cf. Figure 24), alors même que les ressources fiscales liées au logement augmentaient, profitant du dynamisme des marchés immobiliers. Si l'on ne s'intéresse qu'au budget de l'Etat³⁹, on constate que depuis 2002, il prélève plus sur le logement qu'il ne redistribue, le différentiel s'établissant à 4,4 milliards d'euros en 2005 [62].

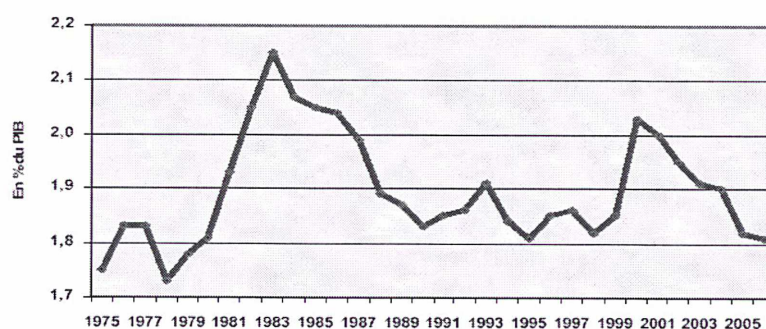


Figure 24: Effort de la collectivité en faveur du logement [62]

Bien sûr, la dernière mesure en date en matière de politique de logement consistant à rendre déductibles des impôts une partie des intérêts d'un prêt immobilier montre que l'électorisme n'a pas fini de faire des ravages. Mais des évolutions plus profondes et certains éléments d'actualité incitent à plus de confiance.

D'abord, la décision d'expérimenter le RSA permettra peut-être bientôt de le généraliser, et donc, comme nous le souhaitons, de refondre le système des aides au logement en éliminant un certain nombre de ses effets pervers et en recentrant le débat sur l'adéquation entre niveau des aides sociales et coût réel de la vie.

La mise en place de conventions globales de patrimoine témoigne d'une volonté de redonner à ce parc une fluidité de gestion et donc de peuplement, ce qui peut être un premier pas vers des modes de fonctionnement plus conformes à son rôle social.

La lente ascension des sujets environnementaux dans les esprits comme dans le débat public fait de la densité urbaine un sujet majeur par lequel les collectivités locales seront amenées à se saisir à nouveau des outils de politique foncière.

³⁹ Ceci ne prend pas en compte, par exemple, la majeure partie des aides personnelles au logement, qui sont à la charge de la sécurité sociale

La crise en elle-même peut parfois être salvatrice, comme c'est le cas pour l'image du logement social : le fait de construire des logements sociaux est redevenu un argument électoral et la publicité faite aux opérations nouvelles redore leur blason.

Enfin et surtout, l'appropriation par certains EPCI de leurs compétences logement se révèle enthousiasmante : certains services habitat d'EPCI deviennent ainsi de hauts voltigeurs des politiques de l'offre, contribuant par leur succès à convaincre de la pertinence de ces politiques et à légitimer leur échelle de décision.

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION

- [1] J. Friggit, « *Prix des logements, produits financiers immobiliers et gestion des risques* », Editions Economica
- [2] Commission des Comptes du Logement, « *Les comptes du logement en 2003* », 2005
- [3] Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, « *Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France* », 2007
- [4] Commission des Comptes du Logement, « *Le logement dans l'économie* », 2007

MAITRISER LES POLITIQUES DE LA DEMANDE

- [5] Cour des comptes, Rapport public annuel, « *Les aides personnelles au logement* », 2007
- [6] Alain Jacquot, « *La réforme des aides personnelles dans le secteur locatif* », Recherches et Prévisions n°62, 2000
- [7] Frédéric Gilli, INSEE, « *20 ans de dépenses publiques de logement* », Données sociales – la société française, 2006
- [8] ENA, promotion Simone Veil, « *Les aides publiques au logement* », 2005
- [9] Raymond Barre, « *Rapport de la Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement* », La. Documentation française, Paris, 1976
- [10] Anne Laferrère, « *Les aides personnelles au logement : réflexion économique à partir de l'expérience française* », Centre de recherche en économie et statistique, INSEE, 2005
- [11] Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, « *Rapport 2003-2004* »
- [12] Gabrielle Fack, « *Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002)* », Economie et statistique n°381-382, 2005
- [13] Laurent Gobillon et David Le Blanc, « *Quelques effets du prêt à taux zéro* », Economie et statistique n°381-382, 2005
- [14] Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, « *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale* », 2005

RENFORCER ET CIBLER LES POLITIQUES DE L'OFFRE

- [15] Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, « *Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France* », 2007
- [16] Alternatives Economiques, « *Logement : comment sortir de la crise ?* », n°255, 02/2007

- [17] F. Gilli, « *Vingt ans de dépenses publiques de logement* », Données sociales – La société française, 2006
- [18] J.-C. Driant et C. Rieg, « *Les ménages à bas revenu et le logement social* », INSEE Première n°962, 2004
- [19] Cour des comptes, Rapport public annuel, « *Les aides personnelles au logement* », 2007
- [20] V. Renard, « *La question du logement en France en 2007, crise du logement et perspectives politiques* », 2007
- [21] J. Bosvieux, « *L'investissement locatif, à qui profite le dispositif Robien ?* », ANIL, Habitat Actualité, 2005
- [22] P. Grépinet, « *La crise du logement* », L'harmattan, 2006
- [23] Revue du Crédit Foncier, « *Demande en logement : la réalité du choc sociologique* », n° hors série, 2006

RENOUVELER LES POLITIQUES FONCIERES

- [24] Sénat, « *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement* », Rapport d'information n°442 (2004-2005) de M. Thierry Repentin
- [25] Sénat, « *Avis sur le projet de loi de finances pour 2005* », Avis n°76 (2004-2005) de M. Bernard Piras
- [26] SNAL, « *Foncier : le maillon faible ?* », 2007
- [27] V. Renard, « *Il faut réformer le pouvoir foncier* », Alternatives Economiques n°244, 02/2006, p.51
- [28] V. Renard, « *La question du logement en France en 2007, crise du logement et perspectives politiques* », 2007
- [29] V. Bénard, « *Logement : Crise publique, remèdes privés* », 2007
- [30] V. Renard, « *Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers* », 2003
- [31] Etablissement Public Foncier Nord-Pas-de-Calais, « *Programme Pluriannuel d'Intervention Foncière 2000-2006* »
- [32] P. Pommellet, « *Relancer l'habitat en Ile de France par la mobilisation des actifs fonciers publics* », Rapport au Ministre de l'Équipement, 2003
- [33] P. Mendak, « *Des partenariats en matière d'urbanisme* », synthèse de la conférence organisée le 9 novembre 2004 par le Gridauh et la Chambre des notaires de Paris
- [34] M. Sauvez, « *Le grand aménagement reste à inventer* », Etudes Foncières n°84, 1999
- [35] Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, « *Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France* », 2007, pp.159-161
- [36] Conseil Economique et Social, « *La maîtrise foncière, clé du développement rural : pour une nouvelle politique foncière* », rapport présenté par M. Jean-Pierre Boisson, 2005
- [37] Sénat, « *La gestion des espaces périurbains* », Rapport d'information n°415 (1997-1998) de M. Gérard Larcher

- [38] Sénat, Compte-rendu intégral des débats de la séance du 22 novembre 2005
- [39] Sénat, Compte-rendu intégral des débats de la séance du 23 novembre 2005
- [40] Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JO n°163 du 16 juillet 2006, page 10662
- [41] ARECOOP, « *Mobiliser le foncier au profit de l'habitat social* », 2004
- [42] V. Renard, « *Finances locales et formes du développement urbain* », Revue d'Economie Financière, n°86, 2006, pp. 147-156
- [43] J. Comby et V. Renard, « *Les politiques foncières* », PUF, collection « Que sais-je ? », 1996
- [44] J.-L. Borloo, « *Vers une production annuelle de 120 000 logements sociaux* », discours prononcé le 21/09/2006 au congrès de l'Union Sociale de l'Habitat
- [45] Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, « *Changements climatiques 2001 : Rapport de synthèse – Résumé à l'intention des décideurs* », 2001
- [46] Commission des Comptes du Logement, « *Bilan carbone des ménages : cas de la région Ile de France et de l'arrondissement de Lille* », 2007
- [47] O. David et A. Fabre, « *Les économies d'énergie dans l'habitat existant. Une opportunité si difficile à saisir ?* », Presses de l'Ecole des Mines de Paris, 2007
- [48] Colloque « Le logement dans le val d'Oise : une architecture pour la ville », « *Note sur la densité* », 2006
- [49] V. Fouchier, « *Vers des planchers de densité ?* », Etudes Foncières n°81, 1998
- [50] Conseil Régional d'Ile de France, « *Projet de Schéma Directeur de la région Ile-de-France* », 2007
- [51] SCOT du Pays des Vallons de Vilaine, « *Les scénarii de développement* », Atelier général 6, 15 mai 2007
- [52] Assises Nationales du Logement, « *Mettre l'urbanisme et le foncier au service des politiques territoriales du logement* », Compte-rendu de Luc Vasselín, 2004
- [53] M. Sauvez, « *Acheter le foncier pour renouveler la ville* », Etudes Foncières n°99, 2002
- [54] E. Charmes, « *Densifier les banlieues* », Etudes Foncières n°99, 2002
- [55] J.-C. Castel, « *Les coûts de la ville dense ou étalée* », Etudes Foncières n°119, 2006

LES ACTEURS PUBLICS DU LOGEMENT

- [56] Conseil Municipal de Bain de Bretagne, Compte-rendu du mercredi 9 mai 2007
- [57] J. Comby, « *La ségrégation par l'immobilier* », Colloque sur le logement social, 1993
- [58] J. Comby, « *Enjeux fonciers sur le littoral* », in « Cahiers du Conservatoire du littoral », 1995
- [59] M. Suire et N. Laruelle de Tetra, « *La coopération intercommunale – note bibliographique* », Centre de Documentation de l'Urbanisme, 1997

[60] C. Dagnogo, « *Pour une réforme courageuse des pouvoirs locaux* », in « L'autre Campagne – 80 propositions à débattre d'urgence », La découverte, 2007

CONCLUSION

[61] Cour des Comptes, Rapport public annuel, « *Les aides personnelles au logement* », 2006

[62] M. Mouillart, « *Aides et circuits publics de financement pour le logement* », colloque « Le financement public du logement et l'activité des Offices », 2006

REMERCIEMENTS

Nous tenons tout d'abord à remercier M. Fabrice Dambrine, qui a bien voulu accepter d'être le pilote de ce mémoire et de superviser notre travail. Tout au long de l'année, ses précieux conseils nous ont permis d'avancer au mieux dans notre démarche et de prendre du recul par rapport à notre travail.

Nous remercions également M. Arnaud Berger, responsable du Développement Durable de la Banque Populaire, pour son aide tout au long de ce mémoire. Il a su nous ouvrir les premières portes et nous faire gagner un temps précieux dans notre découverte du sujet.

Nous voulons aussi remercier l'ensemble des personnes qui ont accepté de nous rencontrer tout au long de l'année. Nous avons apprécié leur grande disponibilité. Ces rendez-vous ont tous été très instructifs, et l'ensemble des remarques qui ont été faites sur la note intermédiaire rédigée à mi-parcours de notre démarche nous ont permis de progresser jusqu'à la soutenance finale et cet ouvrage.

Merci enfin à l'Ecole des Mines et au Comité des Pilotes d'avoir accepté de nous confier ce sujet, atypique pour le Corps des Mines, mais au cœur de l'actualité.

PERSONNES RENCONTREES

Arnaud BERGER, responsable développement durable, Banque Populaire

Serge CONTAT, directeur général de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)

Bernard COLOOS, directeur aux affaires économiques, financières et internationales, Fédération Française du Bâtiment (FFB)

Arnaud CURSENTE, Délégation Interministérielle pour le Développement de l'Offre de Logements (DIDOL)

Stéphane DAMBRINE, directeur de l'OPAC du Val de Marne

Nathalie DEMESLAY, directrice du Service Habitat, Rennes Métropole

Serge DORE, adjoint au chef de bureau F3 Services et Professions organisées, Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF)

Jean-Baptiste EYRAUD, président de Droit Au Logement (DAL)

Gabrielle FACK, doctorante sur « formation des inégalités, politiques du logement et ségrégation résidentielle », Ecole Normale Supérieure (ENS)

Anne-Marie FRIBOURG, service du développement urbain et de l'habitat, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC)

Claude GASSER, directeur logistique et immobilier, Banque Populaire d'Alsace

Jean-Claude GAUDIN, maire de Marseille

Xavier GOUPILLIERES, responsable de programme - secteur construction locative, Expansiel

Patrick GREPINET, auteur de « *la crise du logement. Des chiffres pour comprendre, des pistes pour agir* », L'Harmattan, avril 2006.

Marie-Claire GRIMA, sous-directrice de l'observation et des études, DGUHC

Marine GROLEAU, chargée de mission, Solidarités Actives

Myriam GUERMONPREZ, directrice du Service Habitat du Grand Dijon

Alain JACQUOT, chef de la division logement, INSEE

Eric LAGANDRE, direction technique, ANAH

Patrice LANCO, conseiller du directeur général, DGUHC

Cécile LE POUPON, bureau aides personnelles au logement, DGUHC

Roger MAQUAIRE, président du Club de l'Habitat, directeur des études économiques, Saint-Gobain

Richard MALLET, bureau programmation, politiques de l'habitat et renouvellement urbain, DGUHC

Vincent MELACCA, direction des marchés et risques IARD, Société Mutuelle d'Assurance du Bâtiment et des Travaux Publics (SMABTP)

Michel MOUILLART, professeur d'économie immobilière, Université Paris X – Nanterre

Elisabeth ORSI, urbaniste

Etienne PRIMARD, fondateur de Solidarité Nouvelle pour le logement (SNL)

Vincent RENARD, directeur de recherches au CNRS, Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique

Jean-Paul RENNE, bureau macroéconomie, Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE)

Christophe ROBERT, directeur des études, Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés

Olivier ROUQUETTE, bureau de l'économie de l'aménagement et des politiques foncières, DGUHC

Thierry SANIEZ, délégué général, Consommation Logement et Cadre de Vie (CLCV)

Guy TAIEB, directeur d'études, Guy Taïeb Conseil

Régis TURKOWSKI, adjoint au directeur des prêts et de l'habitat, Direction des fonds d'épargne, Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)

Damien VANLAER, adjoint au chef du bureau des études financières, DGUHC