

dans les mains des structures intercommunales, mieux placées pour répondre à une demande de logement qui dépasse par nature les frontières des communes².

Rendre la fiscalité foncière plus incitative

La détention de terrains constructibles est actuellement faiblement taxée. Par ailleurs, l'imposition des plus-values est dégressive avec le temps. Quand on sait de plus que la valeur des terrains est en ce moment en hausse régulière, il ne faut pas s'étonner de constater que les propriétaires s'adonnent à la rétention foncière : il s'agit là d'un comportement parfaitement rationnel d'un point de vue économique !

Il est donc urgent de rendre la fiscalité foncière incitative à la mise sur le marché des terrains rendus constructibles par la collectivité. La loi Engagement national pour le logement de 2006 a permis quelques timides avancées dans cette direction. Il faudrait changer d'échelle en s'attaquant à deux grands chantiers épineux de la fiscalité foncière : la taxation des terrains constructibles sur la base de leur valeur vénale et l'imposition des plus-values d'urbanisation.

La taxe foncière pesant sur les terrains constructibles est en effet calculée sur la base de la très désuète valeur locative cadastrale, qui, en l'absence de réévaluation depuis des dizaines d'années, est complètement déconnectée de la valeur réelle des biens. C'est en pratique la valeur vénale qui devrait servir de base au calcul. Ce n'est qu'à la condition d'avoir rendu à cet impôt son assiette naturelle qu'on pourra, en jouant sur le taux, se servir de la taxe foncière comme d'un outil réellement incitatif pour la production foncière.

Enfin, il ne semble pas normal que les plus-values d'urbanisation, créées du jour au lendemain par le classement constructible d'un terrain, et qui atteignent par endroits des montants très élevés, soient récupérées en totalité par les propriétaires fonciers : elles devraient au contraire, comme cela se pratique dans de nombreux pays européens, donner lieu à un partage entre le propriétaire et la collectivité. Cela serait plus juste, la collectivité prenant en charge de nombreux travaux d'aménagement, et permettrait de dégonfler l'enjeu spéculatif qui entoure les terrains constructibles.

Une nécessité : l'augmentation des densités urbaines

Si le foncier constructible constitue, non une matière première illimitée, mais une ressource rare, alors il faut l'utiliser au mieux, en augmentant les densités urbaines pour construire plus de logements sur la même quantité de foncier.

Densifier les zones urbaines constitue par ailleurs une absolue nécessité environnementale : les transports restent en effet extrêmement dépendants des combustibles fossiles et sont à l'origine d'une forte proportion des émissions de gaz à effet de serre responsables du réchauffement climatique. Or il existe une relation forte entre la densité urbaine et la consommation d'énergie dans les transports : cette dernière augmente très fortement quand on tend vers les faibles densités.

Il faut donc inverser la tendance : plutôt que de raisonner en termes de densité maximale du bâti, instaurer des « planchers de densité » ; plutôt que de poursuivre dans la voie de l'étalement urbain, refaire la ville sur la ville en privilégiant les formes d'habitat les plus denses. La densité n'est d'ailleurs pas synonyme de tours et de barres. Un grand ensemble de banlieue, avec ses vastes esplanades vides, est en effet deux fois moins dense qu'un quartier haussmannien !

Pour des politiques courageuses... et bien évaluées

Notre étude est avant tout une invitation à un travail d'évaluation des politiques publiques de logement : elle en constitue une ébauche au terme de laquelle il apparaît qu'un rééquilibrage en faveur des politiques de l'offre est la clé d'une efficacité maximale.

Le programme qui en découle exige de la puissance publique un savoir-faire opérationnel considérable et une vraie capacité d'analyse des mécanismes de marché en jeu. Sa mise en œuvre nécessitera du courage politique pour ne pas céder à la facilité de politiques de la demande qui, loin de nécessiter une telle finesse d'exécution, sont aussi électoralement plus payantes. Il faudra également vaincre les résistances d'un certain nombre d'acteurs qui s'accommodent bien d'une rétention foncière récompensée, de la pratique d'un urbanisme de blocage ou du développement d'un parc social inaccessible aux plus modestes. La crise est telle que ce courage est nécessaire : sortir de l'impasse par une politique de l'offre rondement menée sur tout le territoire serait un beau succès du volontarisme politique.

Domitille Bonnefoi, Simon-Pierre Eury et Pierre Pribile,
Ingénieurs des Mines

NOTE

¹ Domitille Bonnefoi, Simon-Pierre Eury et Pierre Pribile, *Les politiques publiques à l'épreuve du logement cher*, Mémoire de dernière année, Corps des Mines, publication École des Mines, 2007.

² Commission Famille, vulnérabilité, pauvreté, « *Au possible nous sommes tenus, la nouvelle équation sociale* », 2005.

³ Le PLS, Prêt locatif social.

⁴ Part du revenu du ménage consacrée au logement.

⁵ Le transfert de la compétence urbanisme aux communautés urbaines est obligatoire, mais facultatif dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés de communes.

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse : <http://www.annales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS Dépôt légal septembre 2007

La Gazette de la Société et des techniques est éditée par les *Annales des mines*, 120, rue de Bercy - télédéc 797 - 75012 Paris <http://www.annales.org/gazette.html>
Tél. : 01 42 79 40 84
Fax : 01 43 21 56 84 - mél : mberry@paris.ensmp.fr
N° ISSN 1621-2231.
Directeur de la publication : Claude Gaillard
Rédacteur en chef : Michel Berry
Conception graphique : Catherine Le Troquier
Réalisation : PAO - DPAEP - 4 B
Illustrations : Véronique Deiss
Impression : Royer



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

Publication des *Annales des mines*
avec le concours du Conseil
Général des Mines
et de l'École Nationale
Supérieure des Mines de Paris

N°43 • BIMESTRIEL
SEPTEMBRE 2007

La Gazette

DE LA SOCIÉTÉ

ET DES TECHNIQUES

« Se défier
du ton d'assurance
qu'il est si facile
de prendre
et si dangereux
d'écouter »

Charles Coquebert
Journal des mines n°1
Vendémiaire An III (1794)

Les politiques publiques à l'épreuve du logement cher

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'État et les collectivités locales afin de sortir de la crise actuelle et de mieux anticiper les prochaines ?



La crise actuelle du logement se manifeste par une hausse forte, généralisée et durable des prix de l'immobilier et des loyers. La part du budget des ménages consacrée au logement n'a jamais été aussi élevée, et les conséquences sociales sont lourdes : le mal-logement progresse et le blocage des parcours résidentiels touche presque toutes les catégories sociales. Face à une crise de cette ampleur, la puissance publique doit mobiliser au mieux ses moyens d'action tant réglementaires que financiers. Tel est l'objet de notre mémoire de troisième année du Corps des Mines rédigé à l'issue de dix mois de rencontres avec de nombreux acteurs publics et privés du logement¹.

Les politiques de soutien de la demande : la solution facile ?

Les politiques de la demande, soit toutes celles qui visent à solvabiliser la demande en logement, sont devenues le poids lourd financier des politiques publiques de logement. Ainsi, les aides personnelles au logement, la principale politique de soutien de la demande, représentent une dépense de 13,8 Md€ en 2005, soit environ 75 % des aides effectivement versées pour le logement.

Si le rôle social essentiel des aides personnelles au logement fait largement consensus, leur efficacité dans le contexte de la crise actuelle peut être remise en cause, et ce d'autant plus que le coût de ces aides est explosif pour la puissance

publique. Ces aides, développées à la fin des années 70 dans un contexte de parc de logement délabré, avaient alors pour objectif d'améliorer la qualité des logements, via une augmentation de la dépense en logement des ménages. Aujourd'hui, dans un contexte de crise de l'offre de logement en quantité, soutenir la demande sans s'assurer de la production d'une offre correspondante a nécessairement des conséquences inflationnistes. Ainsi, dans le parc privé, une part des aides versées bénéficie directement aux bailleurs via l'augmentation des loyers.

Par ailleurs, la contrainte budgétaire impose à la puissance publique de freiner l'envolée des coûts des aides au logement. Cela n'a pu se faire qu'au détriment de l'efficacité sociale des aides : les loyers plafonds pris en compte dans leur calcul ont été faiblement revalorisés, alors même que les loyers augmentaient fortement, accentuant ainsi les inégalités entre locataires du parc privé qui subissent les augmentations de loyers et ceux du parc social.

La dérive de ces aides, à la fois de plus en plus coûteuses et de moins en moins solvabilisatrices, nous semble être la conséquence du fait que les aides personnelles ont un impact concret et immédiat sur un grand nombre de ménages, et sont donc électoralement très payantes, à l'opposé des politiques de soutien de l'offre qui exigent un engagement de long terme.

Maîtriser les politiques de la demande

Si l'intérêt des politiques de la demande peut être remis en cause, la dépendance à leur égard de nombreux ménages interdit leur élimination pure et simple. Il est donc essentiel d'améliorer leur efficacité, notamment en supprimant le lien visible entre montant du loyer et aide versée, et en intégrant ces aides à un système plus large de soutien des plus fragiles.

Dans le cas des étudiants par exemple, les aides au logement représentent une dépense de 1 Md€ pour une efficacité très relative : les aides sont en partie captées par les bailleurs via l'augmentation des loyers des petites surfaces en centre ville, et cette mesure n'est pas ciblée sur les étudiants les plus modestes puisqu'elle ne prend pas en compte les revenus des parents. Remplacer cette aide par des bourses étudiantes réellement solvabilisatrices remplirait bien mieux l'objectif de donner une autonomie financière et une mobilité géographique à tous les étudiants.

De même, intégrer les aides personnelles au logement à un dispositif plus large de soutien des plus fragiles comme le RSA (Revenu de Solidarité Active)², nous semble pertinent. Le RSA intègre tous les revenus de solidarité dans l'objectif d'assurer un revenu décent à tous, tout en favorisant le retour à l'emploi, la diminution des prestations sociales devant rester inférieure au revenu généré par la reprise d'un emploi. Intégrer les aides au logement au RSA permettrait à la fois de limiter les effets inflationnistes de ces aides – en supprimant le lien entre loyer et aides – et d'en assurer une plus grande équité en différenciant les allocataires en fonction de leur situation (propriétaire / locataire, social / privé...).

Cela dit, dans le contexte de crise actuel, favoriser les politiques de l'offre, soit celles qui visent à la construction ou à la remise sur le marché de logements, reste à nos yeux la solution la plus efficace. Pourvu qu'on leur assigne des objectifs clairs, elles ne présentent pas autant de risques d'inefficacité et de dérive des coûts.

Pour un parc public qui assume mieux son rôle social

La gestion et le développement du parc social public sont des politiques très contrôlables : type de logement, loyer et type de ménage logé sont définis par la puissance publique. L'objectif est de proposer un logement digne aux plus modestes à un loyer compatible avec leurs capacités en préservant une certaine mixité sociale pour éviter de créer des ghettos.

Le fonctionnement du parc public ne lui permet pas de jouer entièrement son rôle social.

Le parc public est très segmenté : à un mode de financement initial du logement correspond un niveau social défini par un plafond de revenu et un loyer maximum. Ceci contribue à rigidifier son exploitation et entraîne l'existence d'un parc de logements sociaux « haut de gamme »³, inaccessible aux plus modestes. Or l'essentiel de l'effort supplémentaire de

construction de logements sociaux depuis 2001 est le fait de ces logements en réalité peu sociaux, soulevant une moindre opposition des riverains et permettant aux communes de se conformer à peu de frais aux exigences légales.

Par ailleurs, le critère du plafond de revenu n'incite pas à privilégier, parmi ceux qui le remplissent, ceux qui sont les plus en dessous de ce plafond et c'est même naturellement l'inverse, un bon locataire étant avant tout un locataire solvable. Même l'objectif de mixité sociale est souvent exploité pour ne pas loger les plus modestes lors de la construction ou de l'attribution des logements.

Si le parc social est devenu aujourd'hui le principal mode de logement des ménages à bas revenus, c'est plus une des conséquences de la crise actuelle rendant de plus en plus inaccessible un logement digne dans le parc privé, que parce

qu'il a réussi à remplir son objectif social. La longueur des listes d'attente pour accéder à ce parc montre bien ses insuffisances. Par ailleurs, 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. Le rapport coût – efficacité des aides personnelles étant bien meilleur dans le parc social que dans le parc privé, chercher à loger une plus grande part des allocataires dans le parc social est de nature à

renforcer l'efficacité des politiques combinées de l'offre et de la demande en matière de logement. Tout ceci plaide à la fois en faveur du développement de ce parc et d'une réforme de son fonctionnement.

De nouvelles règles de fonctionnement pour mieux remplir ce rôle social

La création d'un mode unique de financement du logement social permettrait d'en terminer avec la segmentation du parc, ce qui supposerait un loyer unique permettant aux opérateurs de boucler leurs plans de financement.

Il resterait ensuite à rendre ce parc effectivement accessible à tous, et c'est alors que les aides personnelles au logement (ou, mieux, un RSA) seraient nécessaires. Il s'agit de passer d'une logique de plafond de revenus et de maximum de loyer à une logique de tranches de revenus et de taux d'effort⁴ en définissant pour chaque tranche un taux d'effort cible. Ce taux d'effort serait atteint soit par le versement d'un RSA si le taux d'effort brut est supérieur à la cible, soit, dans le cas contraire, par le versement d'un loyer plus élevé.

Par ailleurs, le raisonnement par tranche de revenu permet de donner un sens au concept de mixité sociale en prenant comme indicateur de mixité la répartition des locataires dans ces différentes tranches. Cela passerait par la signature, par chaque bailleur social, d'une convention globale d'attribution à l'échelle de l'agglomération stipulant la répartition des locataires par tranche de revenu et par quartier.

Un soutien de l'offre privée mieux ciblé

Dans le contexte actuel, les politiques de l'offre ne doivent pas se désintéresser de l'offre privée sous peine de voir les efforts dans le parc public anéantis par le blocage des parcours résidentiels, la perte de mobilité compensant totalement l'effort de production supplémentaire.

Un objectif essentiellement quantitatif à mieux orienter

Des instruments comme les outils d'incitation fiscale à l'investissement locatif ont un fort effet déclencheur et donc un succès quantitatif considérable sur le parc privé.

Or, force est de constater que le développement de cette offre ne répond pas toujours à une demande existante : la profusion de studios dans certaines zones peu affectées par la crise et dépourvues d'étudiants en témoigne... Ainsi un dispositif en apparence très efficace peut-il, par manque de ciblage, se retourner contre ses propres objectifs en détournant sans doute définitivement les investisseurs malheureux de ce type d'investissement et en contribuant à la surchauffe du secteur du bâtiment par des constructions inutiles.

Un tel outil devrait au minimum être uniquement dirigé sur des zones identifiées comme des zones de tension. Plus localement, l'adéquation des produits construits aux besoins locaux devrait faire l'objet d'une plus grande attention des collectivités locales au moment de la délivrance des permis de construire.

L'illusion d'un parc privé à vocation sociale

L'accroissement quantitatif du parc privé a des conséquences sociales positives indirectes par la détente du marché du logement. Cependant, 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 : c'est le cas des conventionnements de loyer effectués par l'ANAH en échange d'avantages fiscaux.

Ces dispositifs sont très coûteux puisque le coût de la prise en charge dans la durée d'un tel écart de prix est explosif. Si, pour faire face à des situations d'urgence, il est bien plus rapide de conventionner un logement existant que d'en construire un, une bonne gestion des dépenses publiques impose à terme de remplacer ces logements par des logements sociaux.

Pourtant, la mise en œuvre du droit au logement opposable place la puissance publique dans une situation difficile. Le développement d'un parc social à la hauteur de cet enjeu semble impossible à court terme : la tentation est donc 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.

En amont de ces politiques de l'offre, la puissance publique doit aussi agir sur le foncier, matière première indispensable du logement.

Deux outils pour soutenir la production de foncier constructible

Pour expliquer l'insuffisance de la construction de logements, on parle souvent de pénurie foncière. Mais, en dehors des zones les plus tendues, ce n'est pas le manque de surface au sol qui empêche de construire chaque année des logements en nombre suffisant pour couvrir les besoins : la densité qui fait défaut, c'est en fait le foncier constructible effectivement mis sur le marché.

En période de crise, il revient à la puissance publique d'assurer une production foncière en quantité suffisante, en s'appuyant sur le droit de l'urbanisme et sur la fiscalité foncière.

Mobiliser le droit de l'urbanisme

Bien manié, le droit de l'urbanisme constitue potentiellement un outil très efficace pour produire du foncier. Le droit de préemption urbain permet ainsi la création des réserves foncières nécessaires pour mener une politique ambitieuse de construction de logements. Dans l'idéal, ces dernières seront gérées par des établissements publics fonciers. Il est également possible d'imposer, via les documents d'urbanisme, la construction d'un pourcentage minimum de logements sociaux ou intermédiaires dans toute grande opération immobilière.

Pour que ces mécanismes soient bien utilisés, il faudrait que les compétences urbanisme et logement soient regroupées

