

études foncières

LA REVUE

n°159 septembre - octobre 2012

bimestriel édité par l'ADF

La ville en MORCEAUX



Macro-lot
Grand Paris
Logement
Evaluation
Ile de Ré

20 €

Symboliquement fort, mais concrètement suffisant ?

Claire Lévy-Vroelant

Sociologue, Université de Paris 8 Saint-Denis / UMR LAVUE

La loi de « mobilisation générale pour la construction de logements » répond officiellement à deux engagements de campagne : permettre la cession du foncier public à très bonnes conditions, voire gratuitement, pour construire des logements sociaux ; renforcer la portée de l'article 55 de la loi SRU en portant à 25 % le taux minimum de logements sociaux dans les villes, sous peine de sanctions alourdies. La commission sénatoriale chargée du rapport sur le projet résume le diagnostic de départ en « deux symptômes » : « une augmentation des prix du logement, et une pénurie de logements, notamment sociaux » (rapport n°757 du 11/09/2012).

Alors que le logement apparaît clairement comme le révélateur d'une question sociale en recomposition, le diagnostic est devenu consensuel grâce à l'alliance de différentes forces sociales et économiques : associations pour le logement, collectivités en quête de « justice spatiale », monde HLM et secteur de la construction. La ministre peut donc avancer sur des questions *symboliquement* aussi marquantes que le contrôle des loyers, la solidarité territoriale et le droit au logement. L'intervention de l'Etat est (re)devenue, d'une certaine manière, légitime, et le logement social aussi. La ministre l'a répété au 73^{ème} congrès du mouvement HLM, le gouvernement s'engage et « *il faut qu'ensemble nous retrouvions nos manches pour lancer ces chantiers pour répondre aux urgences* ». Ensemble, tel est le maître-mot. La question dès lors n'est pas tant de savoir combien de logements la loi va permettre de faire sortir de terre, mais si toute la marge de manœuvre disponible a été mise à profit... compte tenu des contraintes que le gouvernement ne manquera pas de faire connaître.

Des incertitudes demeurent. On peut en signaler au moins trois. D'abord, l'évaluation des besoins en logements repose sur des bases plus que fragiles. Les estimations de mortalité et celles qui concernent l'évo-

lution des modèles conjugaux et familiaux font grandement varier les résultats. De sorte que les 350 000 nouveaux ménages annuels retenus officiellement peuvent se révéler une cote mal taillée ; constat qui vaut aussi pour les chiffres proposés en terme de construction neuve. Ensuite, tout acteur local, des élus aux investisseurs, sait que le rapport entre l'offre et la demande dépend de paramètres locaux, et que l'Etat local a ses propres régulations. D'où l'importance des observatoires locaux et des PLH, seuls à même d'encadrer avec finesse la vie d'un territoire. Enfin, le diagnostic pointe une cherté excessive du logement. La part des charges, et donc de la consommation énergétique, n'est pas accessoire, et en particulier dans l'ancien, mais le projet se concentre sur la production neuve.

Plus profondément encore, la loi et ses attendus posent la question de la responsabilité du gouvernement dans la réalisation des objectifs. S'y exprime le balancement instable entre les ambitions quantitatives et les mesures symboliques. La cession des terrains et de bâtiments appartenant à l'Etat avec une décote allant jusqu'à 100 % ne bouleversera pas la donne en matière d'offre. Cet engagement met en scène un Etat qui se déposséderait en faveur de la collectivité : mais l'effort est-il complet s'il ne s'accompagne d'une mobilisation de la propriété immobilière privée, en particulier les terrains et les bâtiments privés gelés et inoccupés ? On touche là des construits historiques dont la remise en question risquerait d'affaiblir la base consensuelle dégagée.

Il n'en reste pas moins que l'ensemble des mesures pour le logement, déjà en place ou annoncées, est particulièrement intéressant en ce qu'il renouvelle et actualise les relations entre les acteurs concernés. Le terme de *mobilisation* rend bien compte de la tension entre deux pôles : les objectifs nationaux exprimés en grandes masses, d'une part, et les mesures redistributives à portée surtout symbolique, d'autre part. Si elle innove peu dans ses attendus qui demeurent productivistes – tout en insistant sur le social et le très social –, la loi participe de la légitimation de la fonction régulatrice de l'Etat. Mais cette avancée sera-t-elle suffisante dans le contexte économique qui est le nôtre ? ■

L'état du Grenelle

Le conseil général de l'Environnement et du Développement durable a publié, en août dernier, un rapport sur la prise en compte des thématiques du Grenelle dans les SCoT. On y apprend que c'est sur la lutte contre l'étalement urbain que les objectifs sont les plus précis et quantifiés. Une satisfaction pour les

auteurs qui serait liée à la SRU et à sa prise en compte. Très bien, mais des intentions des SCoT à la réalité, il y a un fossé. D'abord parce que, comme le souligne le rapport en creux, les PLU continuent à « faire la loi » ; et surtout parce qu'en la matière, il ne suffit pas de créer la densité pour qu'elle existe (cf. l'inter-

view de J.-C. Castel pp.12-13 de ce numéro). Une preuve ? L'artificialisation des sols est plus rapide que jamais selon le rapport d'étape sur l'application du Grenelle (sous l'autorité de Thierry Wahl), commandé par le ministère de l'écologie et publié juste avant la conférence environnementale de mi-septembre.

Cela ne suffira pas à faire baisser les prix

Christian Tutin

Economiste, Lab'Urba / UPEC



Après avoir introduit cet été une régulation des loyers privés, et avant de proposer, dans les semaines qui viennent, un nouveau dispositif de soutien à l'investissement locatif, la ministre du logement s'apprête à faire adopter des mesures de stimulation de l'offre, sociale en particulier. Une double volonté est affichée : privilégier le secteur locatif sans négliger, comme on aurait pu le craindre d'un gouvernement de gauche, le soutien au locatif privé.

La nouvelle loi comporte deux dispositifs phares : la libération de terrains publics en faveur des bailleurs sociaux, pour tenir l'objectif des 150 000 logements sociaux construits pendant cinq ans ; et le relèvement de 20 % à 25 % du seuil minimal de logements sociaux dans les agglomérations ou EPCI de plus de 50 000 habitants.

On peut relever que, sur le premier point, l'actuelle ministre ne fait qu'amplifier l'action de son prédécesseur ; on peut aussi regretter que le bail emphytéotique n'ait pas été préféré à la cession gratuite. Mais là n'est pas l'essentiel.

Car pour salutaires qu'elles soient, ces mesures ne sont pas de nature à traiter ce qui est depuis dix ans la question principale du logement : le niveau exorbitant des prix, et l'effondrement consécutif du pouvoir d'achat immobilier des ménages (de l'ordre de 30 %).

L'envolée des prix depuis 1997 ne tient en effet ni à la hausse des loyers, ni à l'insuffisance de l'offre. Les loyers, depuis 30 ans, suivent avec retard et partiellement, la hausse des prix. Leur régulation ne fera en rien baisser les prix, tant le marché locatif et celui de l'acquisition sont indépendants l'un de l'autre.

De vraies pénuries existent en Ile-de-France et dans le Sud-Est, mais elles n'ont pas été le moteur principal de la hausse des prix ; preuve en est que celle-ci a été très également répartie sur le territoire national. Nombre de marchés habituellement très stables ont connu des hausses supérieures aux zones traditionnelles d'exubérance immobilière. Lille a ainsi pu augmenter plus vite que Paris, Pantin plus vite que le 16^e arrondissement, etc. Ce fut, avec le caractère « suiviste » du marché des bureaux, la caractéristique distinctive de ce boom, qui s'explique à la fois par les conditions financières extrêmement favorables, et par le jeu complexe de multiples déséquilibres partiels. Le problème n'est pas celui d'un équilibre global de l'offre et la demande, mais d'un appariement problématique entre une offre fragmentée et relativement inerte, et une demande segmentée, et beaucoup plus mobile.

Le nœud du problème n'est ni dans les segments supérieurs du marché, ni dans les segments les plus modestes, mais dans les segments intermédiaires. Il tient à l'incapacité de la promotion privée à offrir du logement abordable dans ce segment central. La contrainte foncière porte à la fois sur les quantités et sur le prix. Sur les quantités, le problème est moins dans l'absence de potentialités « physiques » que dans le manque d'opérations d'aménagement à grande échelle, renvoyant à l'absence de stratégies foncières et au verrou des autorisations de construire. Il faudrait passer ces dernières des communes aux intercommunalités. Quant au prix des terrains, il est déterminé par celui des logements : il conviendrait donc que la promotion privée, sous réserve d'engagement sur des prix de sortie abordables, puisse également bénéficier de la mise à disposition de terrains publics. La proportion de PLAI, de PLUS et de PLS dans les programmes HLM à venir doit aussi faire l'objet d'une sérieuse réflexion : dans les zones tendues, il est indispensable, même s'il ne doit pas être seul à le faire, que le secteur social continue à offrir des logements intermédiaires (en les sortant du contingent SRU), et se positionne, sur ce segment, en concurrent de la promotion privée. La relance de la politique de mixité sociale va dans le sens d'une réduction des différentiels de prix entre quartiers. Mais ses effets stabilisateurs ne pourront se faire sentir qu'à moyen et long terme. ■