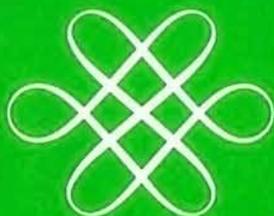


GEORGES MESMIN

# Urbanisme et logement

ANALYSE D'UNE CRISE

LIBRE ÉCHANGE



PUF



Georges MESMIN, conseiller technique au Cabinet de Pierre Sudreau, ministre de la Construction, puis directeur de l'Équipement scolaire au ministère de l'Éducation, auteur d'un livre consacré à l'architecture scolaire (*L'enfant, l'architecture et l'espace*, Casterman, 1971) s'est spécialisé de longue date dans les problèmes de l'urbanisme et de la construction. Élu conseiller de Paris en 1971, puis député en 1973, il a été rapporteur du budget de l'Environnement et a participé aux débats sur la protection de la nature et l'humanisation de l'urbanisme parisien.

## LIBRE ÉCHANGE

*Collection fondée par  
Florin Aftalion et Georges Gallais-Hamonne  
et dirigée par Florin Aftalion*

Écrits par des auteurs français jeunes ou confirmés, ou traduits à partir d'œuvres étrangères importantes, les ouvrages de cette collection ont trois caractéristiques :

- Ils traitent des grands problèmes de choix dans notre société, tels que : rôle et place de l'État, justice sociale, réglementation du marché et du pouvoir politique, efficacité de la production et des échanges, formation des valeurs.
- Dans leurs analyses, ils font souvent appel à la méthode économique, sans toutefois en présenter les aspects techniques.
- Ils défendent avant tout l'idée de liberté de l'individu, surtout lorsque celle-ci est menacée par l'emprise étatique.

Ils ne s'adressent donc pas exclusivement aux enseignants et aux chercheurs, mais aussi au public désireux de prendre part aux débats d'idées contemporains. « Libre Échange » assure ainsi l'expression du point de vue authentiquement libéral en France.

# URBANISME ET LOGEMENT

*Analyse d'une crise*

• LIBRE ÉCHANGE •  
COLLECTION FONDÉE PAR  
FLORIN AFTALION  
ET GEORGES GALLAIS-HAMONNO  
ET DIRIGÉE PAR FLORIN AFTALION

# URBANISME ET LOGEMENT

*Analyse d'une crise*

GEORGES MESMIN



Presses Universitaires de France

ISBN 2 13 044848 8

ISSN 0292-7020

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1992, novembre

© Presses Universitaires de France, 1992  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

# SOMMAIRE

---

INTRODUCTION, 7

## PREMIÈRE PARTIE

### *Le développement de l'interventionnisme étatique sur le marché du logement*

1. D'Hausmann à la guerre de 1939-1945 : émergence et développement de l'interventionnisme public, perturbateur du marché, 15
2. Croissance et crises de la construction, avatars et pesanteurs d'un système hybride, 27

## DEUXIÈME PARTIE

### *La politique du logement « social » ou les pavés de l'enfer*

3. Des résultats sociaux très contestables. Ségrégation et favoritisme, 49
4. Des résultats financiers et économiques plus que décevants, 61

## TROISIÈME PARTIE

### *Le cloisonnement du marché*

5. Un système de loyers lourdement marqué par l'interventionnisme, 75
6. Injustices, anarchie et blocages, 85

## QUATRIÈME PARTIE

*Comment retrouver l'unité du marché ?*

7. La réforme des aides de l'État, 95

## CINQUIÈME PARTIE

*Les problèmes de l'urbanisation*

8. La question foncière, 131

9. Le processus d'urbanisation, 145

CONCLUSION, 159

POST-SCRIPTUM. — *Los Angeles, Boston, Sartrouville, Vaulx-en-Velin, même destin ?*, 165

# INTRODUCTION

---

Le brutal effondrement de l'économie planifiée en URSS et dans les pays satellites d'Europe de l'Est a apporté une confirmation éclatante aux thèses des partisans de l'économie de marché. « Le socialisme, ça ne marche pas » disait le Président Giscard d'Estaing au début des années 80. La démonstration en est faite sous nos yeux d'une manière que les tenants les plus fougueux du libéralisme économique n'avaient jamais osé espérer.

Pourtant, il ne semble pas que les événements des années 89-90 à l'Est de l'Europe aient provoqué à l'Ouest beaucoup de triomphalisme. Il fut même un temps où l'on s'efforça de nous démontrer que la faillite du communisme devait donner le signal d'un nouvel essor du socialisme dans les pays de l'Est, ou du moins de la social-démocratie, système intermédiaire entre l'économie de marché et l'économie collectiviste. Ce n'était qu'un vœu pieux et les anciens satellites de l'URSS, loin d'être tentés par une synthèse entre les contraires, s'engagent résolument vers l'adoption aussi complète que possible du capitalisme libéral. Entreprise dont chacun put rapidement mesurer le coût et les difficultés. Tout occupés à les analyser et à essayer de prévoir les évolutions prochaines dans les pays concernés, les commentateurs s'abstinrent d'orienter leurs réflexions vers les leçons que nous pouvions tirer pour nous-mêmes d'événements aussi considérables.

Comme si les pays de l'Europe de l'Ouest n'avaient pas eux aussi connu certaines erreurs comparables. Heureusement pas dans les mêmes

proportions ! A la faveur de la Seconde Guerre mondiale, les idées dirigistes ont fait un énorme bond en avant dans toute l'Europe. Des pans entiers de l'économie furent nationalisés dans beaucoup de pays. La libre entreprise, la concurrence des producteurs et le libre choix des consommateurs, caractères essentiels de l'économie de marché, furent contrecarrés par un arsenal important de mesures interventionnistes : planification, nationalisations, réglementations, taxation des prix, redistributions par la voie fiscale ou parafiscale...

Si bien qu'il n'est pas interdit de s'interroger, à la lumière de la débâcle subie à l'Est, sur certaines analogies, certaines leçons à tirer au vu des méfaits d'un dirigisme excessif sur nos économies.

Pour s'en tenir à la France, n'est-il pas frappant de constater aujourd'hui que plusieurs des secteurs où s'accumulent le plus de problèmes et de frustrations, sont précisément ceux que la puissance publique a pris en charge ?

Les industries de l'alimentation, de l'habillement, de l'automobile, du tourisme et des loisirs ont certes leurs problèmes. Mais, dans l'ensemble, on peut dire qu'elles donnent satisfaction à la clientèle et que celle-ci a l'impression « d'en avoir pour son argent ». La concurrence entre les différents producteurs nationaux, la pression des produits venant de l'étranger maintiennent les prix à des niveaux à peu près comparables à ceux des pays voisins de même niveau de vie. L'éventail des choix est très large.

Il n'en est pas de même dans les secteurs comme le logement, l'éducation ou la santé, qui sont ceux où l'État pratique un interventionnisme très poussé, agissant (directement ou par le truchement d'organismes administratifs) comme prestataire de services, en faussant les règles de la concurrence par de nombreuses réglementations. Il ne faut alors pas s'étonner d'enregistrer une large insatisfaction, parfois même les symptômes d'une vraie crise : crise du logement dans les grandes villes, violences dans les banlieues, révolte des lycéens, malaise dans les hôpitaux publics...

On dira qu'il s'agit de secteurs qui relèvent non de l'économique mais du social, ce qui justifie l'intervention de l'État, qui doit se préoccuper d'y faire régner la justice. Mais n'est-ce pas parfois précisément dans ces secteurs que l'on se plaint des plus grandes injustices ? Les principes égalitaristes sont loin d'atteindre leur objectif puisqu'un jeune

Français sur cinq est illettré. Le malaise des hôpitaux risque d'entraîner une médecine à deux vitesses, ou tout le moins à deux confort. Sur le marché du logement dans les grandes villes, chacun se plaint des tensions et des écarts de prix. Beaucoup pressentent que la prolifération du logement social, vaste secteur qui échappe aux principes de l'économie de marché, est génératrice de ségrégation et d'importantes injustices.

Néanmoins, la plupart des « spécialistes » du logement continuent de justifier l'intervention de l'État sur ce marché. On explique que le logement est un bien exceptionnellement durable, exceptionnellement important pour les ménages. Les situations de tension et de hausses sont mises en avant, sans que la question soit posée de savoir si elles sont la conséquence de l'économie de marché ou, au contraire, de sa mauvaise application.

Il faut combattre vigoureusement ce type de raisonnement, d'ailleurs rarement bien structuré, qui recouvre des politiques ou des pratiques dont les échecs et les limites sont connus de tous. Ne serait-ce pas le signe d'une erreur grave de conception ? Est-il vraiment possible de réaliser la justice sociale sur des bases économiques erronées ? Le dirigisme qui, porté à l'outrance, a provoqué le spectaculaire naufrage de l'économie soviétique, peut-il continuer à inspirer l'action de nos dirigeants dans des secteurs importants de notre vie économique sans que ceux-ci ne risquent de connaître, les mêmes causes produisant les mêmes effets, la même impasse ?

Autrement dit, n'est-ce pas une erreur grave d'opposer le social à l'économique ? Le social est-il possible sans une bonne conduite de l'économique, et d'ailleurs l'économique bien traité ne conduit-il pas plus sûrement à davantage de justice entre les consommateurs-citoyens ? Si, sur l'essentiel des marchés de consommation, ceux-ci trouvent satisfaction, sans qu'il soit du tout nécessaire d'introduire des producteurs publics à côté de ceux qui évoluent librement dans les règles du droit, pourquoi n'en serait-il pas de même dans le secteur du logement ?

L'alimentation par exemple ne concerne-t-elle pas des besoins encore plus fondamentaux que le logement ? Ceci aurait sans aucun doute justifié, selon la logique de la « prédominance du social », une nationalisation des principaux commerces d'alimentation, boulangeries, boucheries, épicerie, ou à tout le moins une institutionnalisation du système des tickets d'alimentation ! L'économie de marché fonctionne

fort bien sans cela, dans nos sociétés occidentales, en apportant à l'ensemble de la population une aisance suffisante pour que les plus modestes soient à l'abri de la famine, et puissent généralement vivre dignement grâce à la solidarité de tous ceux qui, dans la liberté, peuvent produire plus que le nécessaire. Dans le cas de l'alimentation, le marché offre un large choix aux consommateurs et l'action sociale ne doit s'occuper que d'une frange statistiquement peu nombreuse de la société, qui se trouve mal alimentée, en particulier en hiver. Les « Restaurants du cœur » n'ont pas à couvrir tout le territoire, ni à ouvrir toute l'année. Et, dans la mesure où le besoin s'en est fait sentir davantage ces derniers temps, n'est-ce pas à cause de la persistance du chômage ? Celle-ci étant due elle-même aux entorses trop nombreuses faites par la politique économique générale à la liberté d'action des entreprises, réduisant leur dynamisme et leur compétitivité internationale.

Mais revenons au domaine choisi pour notre étude, celui du logement et de l'urbanisme. Il est, à nos yeux, particulièrement intéressant, sur le plan de la doctrine économique, car, depuis plus d'un siècle, l'intervention de l'État s'y est très largement développée, sans que personne n'ose faire le lien entre ces politiques aussi diverses que maladroites, et les nombreuses causes d'insatisfaction que chacun connaît. Peu critiquent la conception générale de la politique suivie, bien difficile à percer il est vrai. En général, on se contente de réclamer aux pouvoirs publics plus de crédits et davantage d'interventions, ne serait-ce que pour ne pas en avoir moins que les autres. Ceci est vrai quelle que soit l'appartenance politique de ceux qui émettent ces revendications.

En effet, le logement n'est-il pas le domaine par excellence où les préoccupations sociales des responsables peuvent se manifester ? Quelle fierté pour les élus, locaux ou nationaux, de couper le ruban tricolore du dernier programme d'HLM financé avec l'argent des contribuables ! Un bâtiment au flanc duquel on peut inscrire les noms de ceux qui l'ont financé ou inauguré, cela se remarque mieux qu'une aide à des personnes nécessiteuses. Car le logement, c'est une évidence, se construit avec des pierres et du béton. C'est un investissement qui s'inscrit dans le sol, dans un quartier. Cette caractéristique vient s'ajouter, dans l'esprit du public, au fait qu'il s'agit de satisfaire un besoin « social », pour justifier l'intervention étatique. N'est-il pas dans la vocation des pouvoirs publics de maîtriser le sol, de présider à la construction de nouveaux quartiers ?

Il s'agit là encore, à nos yeux, d'une erreur d'appréciation. Un logement est, certes, un investissement, mais il se distingue d'une route, d'un pont ou d'une caserne, par le fait qu'il est destiné à un usager privé. Même si les modalités de son implantation sur le sol peuvent concerner les pouvoirs publics, il s'agit, en réalité, d'un bien de consommation durable, qui s'apparente plus, sur le plan de l'analyse économique, à une automobile qu'à un édifice public. Une automobile s'amortit sur 5 ans, un logement sur 30 ou 50 ans, c'est une différence importante, mais pourquoi veut-on en déduire nécessairement que l'État doit s'en occuper ? Pourquoi l'économie de marché ne pourrait-elle pas satisfaire la demande dans ce secteur, comme elle le fait dans le secteur de l'alimentation, de la voiture et de l'habillement ?

Le logement est certes un bien complexe<sup>1</sup>, mais pas plus que l'automobile qui elle aussi est un investissement coûteux, durable et indispensable des ménages. Les nombreuses analyses économiques et financières modernes sur l'offre et la demande des biens durables et autres actifs de placement s'y appliquent parfaitement : sur ce marché aussi, les prix reflètent assez clairement les conditions de l'offre et de la demande ; les acteurs sont nombreux, l'information est abondante, les choix des ménages et des professionnels s'y effectuent de façon assez rationnelle, malgré la complexité des réactions psychologiques.

Notre étude aura donc pour principal objectif de montrer comment l'interventionnisme s'est développé dans ce domaine et quels en ont été les effets néfastes, malgré la sincérité et la bonne volonté manifestes de ceux qui ont poursuivi cette politique. Ceci nous permettra de présenter quelques propositions pour un retour aussi large que possible à une véritable économie de marché dans ce secteur.

Le marché du logement en France est loin d'être homogène. En fait, il est même de plus en plus différencié, et c'est un aspect sur lequel nous devons ici insister d'emblée. D'un côté, dans la plupart des régions, le marché est fluide, chacun peut trouver à se loger dans des conditions raisonnables ; dans certaines villes « en reconversion » et dans le « rural profond » (non périurbain), les propriétaires sont même pénalisés car il

1. Nous reprenons ici partiellement l'argumentaire de la solide et remarquable étude de la Confédération Nationale des Administrateurs de Biens (CNAB) Paris-Ile-de-France, *L'industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, p. 204-206.

n'y a guère d'acheteurs. Mais c'est bien totalement l'inverse en région parisienne, sur la Côte d'Azur et au centre de quelques métropoles de province. Ces secteurs ont connu ces dernières années des hausses foncières et immobilières spectaculaires, qui barrent l'accès au logement en centre-ville à des catégories de plus en plus larges de la population.

C'est donc surtout l'agglomération parisienne, et ces quelques centres provinciaux, qui sont concernés par la plupart des problèmes abordés dans ce livre, problèmes graves, structurels, que les politiques menées depuis quarante ans ne parviennent pas à résoudre de manière décisive. Ces déséquilibres graves sont vivement ressentis par des millions de ménages. Les hausses de prix en effet, qui enrichissent rapidement certains propriétaires et intermédiaires, placent au contraire la plupart des ménages à revenu faible ou intermédiaire, en situation délicate. Ils trouvent difficilement à se loger au marché locatif libre : soit ils accèdent à la propriété, mais avec de grands risques (taux d'effort insupportable en fait), soit ils se reportent sur les habitations à loyer modéré (HLM) qui, du fait de la restriction et de la mauvaise affectation des aides publiques, ne parviennent pas à construire beaucoup plus, et ont déjà à gérer un immense parc dégradé et ségrégatif.

Ces problèmes ne concernent pas que la région parisienne. La « crise des banlieues », celle d'une politique d'habitat ségrégative et anti-économique qui porte gravement atteinte à ses objectifs sociaux, est présente dans de nombreuses autres villes, et les « 400 quartiers » sont répartis dans tout le pays. Les tensions dans les grandes villes sont aussi l'envers de la dépression du marché dans les zones rurales éloignées des villes : c'est l'expression de déséquilibres profonds et croissants dans l'aménagement du territoire. Et le désintérêt pour l'investissement locatif est général, ses conséquences néfastes sont simplement plus évidentes là où le marché est tendu.

Ce livre traitera donc de tensions et d'injustices surtout criantes dans les grandes villes, mais qui reflètent le malaise profond du déséquilibre de tout le territoire français. Il rejoint donc aussi les préoccupations de cette décennie en matière d'environnement et d'écologie urbaine, et ses exigences pour un renouveau de la politique d'aménagement du territoire que nous souhaitons plus ouverte à une croissance mieux partagée.

PREMIÈRE PARTIE

---

*Le développement  
de l'interventionnisme étatique  
sur le marché du logement*



---

## D'Hausmann à la guerre de 1939-1945 : émergence et développement de l'interventionnisme public, perturbateur du marché

L'urbanisation contemporaine se développe, en France, parallèlement à l'industrialisation. Ses débuts peuvent être situés autour de 1840-1850, avec le commencement d'un mouvement qui s'accélère sous le Second Empire pour s'atténuer à la fin du siècle<sup>1</sup>.

La croissance urbaine est en moyenne de 1,1 % l'an entre 1806 et

### 1. *Industrialisation et urbanisation de la France :*

— Répartition de la population active :

Année	1805	1851	1881	1901	1936
Secteur primaire	68 %	53 %	48 %	42 %	37 %
Secteur secondaire	32 %	25 %	27 %	31 %	30 %
Secteur tertiaire		22 %	25 %	27 %	33 %

— Evolution de la population des villes :

	1801	1851	1901
Villes de 5 à 10 000 habitants	160	230	270
Villes de 10 à 20 000 habitants	58	95	150
Villes de 20 à 30 000 habitants	18	26	53
Villes de 30 à 50 000 habitants	9	19	35
Villes de 50 à 100 000 habitants	5	9	24

— Quelques exemples de croissance rapide :

Roubaix	1816: 8 000	1851: 25 000	1872: 75 000
Amiens		1860: 50 000	1864: 70 000
Saint-Quentin		1850: 25 000	1860: 32 000
Saint-Nazaire		1851: 3 000	1866: 30 000
Saint-Etienne		1851: 56 000	1866: 96 000
Le Creusot	1836: 2 700		1866: 24 000
Seine	1801: 631 585	1846: 1 364 467	1866: 2 150 916

(Source : L. Houdeville et J.-F. Dhuy, *Pour une civilisation de l'habitat*, Economie et Humanisme, 1969.)

1931 (année d'équilibre entre urbains et ruraux en France), le taux de 2 % étant dépassé entre 1851 et 1861, et entre 1872 et 1881, notamment à Paris.

C'est dans ce contexte de forte croissance urbaine qu'apparaissent de nouvelles pratiques d'intervention des pouvoirs publics, notamment le fameux modèle « haussmannien ». Il viendra remodeler le tissu urbain de la capitale pour en stimuler et magnifier le rayonnement. Des initiatives semblables se retrouvent, à moindre échelle, en province.

Sur le plan de l'urbanisme, le tissu urbain traditionnel, très concentré, n'était guère adapté aux évolutions socio-économiques. Et il se prêtait facilement à la construction de « barricades ». C'est pourquoi Haussmann fit ouvrir de larges boulevards pour des motifs de prestige, de meilleure circulation et de prévention des émeutes. Dans le domaine du logement, la ségrégation sociale par quartiers était beaucoup moins importante qu'aujourd'hui. On trouvait encore assez souvent le modèle traditionnel de la « maison mixte » accueillant, selon les étages, toutes les couches de la société<sup>2</sup>. Dans certains quartiers, l'entassement et la vétusté des constructions créaient cependant des poches de taudis et d'insalubrité, où les conditions de vie des populations ouvrières, bien décrites par les médecins et philanthropes, étaient fort médiocres<sup>3</sup>.

Tout ceci est remis en question dans une société qui se hiérarchise ; cette cohabitation et ces concentrations inquiètent<sup>4</sup>. Certains milieux « éclairés » prennent l'initiative de constructions modèles et originales,

2. « La population ne permet aucune spécialisation sociale. Il n'y a pas de quartier populaire ni de quartier bourgeois, mais une même masse grouillante d'humanité où s'entassent pêle-mêle toutes les conditions. Un même immeuble abrite au fond d'une cour paisible et provinciale un hôtel aristocratique où l'on vit noblement, et, sur la façade bruyante et malpropre, des boutiques obscures, des appartements loués par étages les uns bourgeoisement les autres pauvrement, misérablement, souvent sous les toits dans les attiques. » Aries, *Histoire des populations françaises*, 1948.

3. Parmi les nombreux témoignages connus, citons un extrait de rapport du Conseil général de salubrité (1848) : « Un tiers cependant [des occupants] est dans des conditions à peu près supportables ; le reste est dans l'état le plus affreux. 40 000 hommes et 6 000 femmes logent à Paris dans des maisons meublées qui sont, pour la plupart, de vieilles masures humides, peu aérées, mal tenues, renfermant des chambres garnies de huit ou dix lits, pressés les uns contre les autres, et où plusieurs personnes couchent encore dans le même lit. » Houdeville, *op. cit.*, 1969, p. 32.

4. Voir R.-H. Guerrand, *Propriétaires et locataires, les origines du logement social en France (1850-1914)*, Ed. Ouvrières, 1967.

les « cités ouvrières », immeubles conçus pour loger les familles modestes dans un cadre plus salubre. Peu de réalisations au total, mais celles qui sortent de terre connaissent une grande renommée et sont l'occasion de nombreux débats passionnés !

Louis-Napoléon Bonaparte, Président de la République puis Empereur, auteur de « L'extinction du paupérisme », très attentif au logement des ouvriers, est l'initiateur de la première cité ouvrière, rue Rochechouart, à Paris, en 1849. Ce phalanstère est une réalisation soignée, de 86 logements habilement agencés autour de rues intérieures qui annoncent curieusement les rues-couloirs de Le Corbusier. Les logements sont petits, mais sains et aérés ; principe d'hygiène que l'on retrouvera au siècle suivant<sup>5</sup>. Cette réalisation modèle eut peu d'émules. Pourtant, les concours pour la réalisation de maisons ouvrières se multipliaient avec l'encouragement des pouvoirs publics, comme à l'Exposition de 1867.

Pour certains pionniers de la construction sociale, logement individuel et accession à la propriété sont fortement liés, dans un même projet de responsabilisation de l'ouvrier, tiré ainsi de la condition de prolétaire. Pour Trélat, fondateur de l'École spéciale d'architecture, la cité-caserne ouvrière était un modèle à bannir, au nom de la dignité humaine de l'ouvrier dans la ville (1869).

Le modèle des maisons individuelles mulhousiennes, inspiré des théories du libéralisme social de Le Play, constitua lui aussi un succès, reproduit par l'industriel du chocolat Menier à Noisiel (Seine-et-Marne), dans les années 1870, puis à Auteuil — où les terrains étaient déjà très chers — dans la décennie suivante.

Dès cette époque donc, on voyait s'opposer deux tendances sur la qualité à viser dans les réalisations d'habitat social : tenants de la maison individuelle et de l'accession à la propriété, qui ne cesseront de refaire surface, des cités-jardins d'Ebenezer Howard aux pavillons de banlieue, des « castors » (1948) aux « chalandonnettes » (1970), contre partisans des grands immeubles majoritairement locatifs, de la Butte Rouge (1931) à La Courneuve (1962), des « cités radieuses » aux immenses quartiers contemporains des ZUP et des ZAC.

Le « modèle haussmannien » va bien au-delà de ces initiatives

5. R. Quilliot et R.-H. Guerrand, *Cent ans d'habitat social, une utopie réaliste*, Albin Michel, 1989.

philanthropiques sur le logement, puisque c'est une intervention urbanistique de l'État, qui a pour but de transformer l'aspect de toute la ville en perçant de grandes artères et en construisant des quartiers neufs bien agencés.

Déjà, avec Haussmann, la France s'engageait dans la voie de l'urbanisme « opérationnel ».

Les pouvoirs publics développent des types d'interventions spécifiques, comme l'expropriation, qui bouleverse profondément l'affectation des sols et leur valeur d'échange. D'où une forte activité de la construction et la naissance d'un véritable marché foncier, soumis à de fortes tensions<sup>6</sup> autour des opérations que les pouvoirs publics lancent, et dont les bénéficiaires sont les propriétaires les plus dynamiques, les entrepreneurs, les sociétés immobilières qui utilisent les nouveaux systèmes de crédit.

Bailleux de Marisy écrit, dans son étude de 1861, sur les sociétés foncières : « L'autorité publique constate les nécessités générales, la loi exproprie les propriétés particulières, le pouvoir municipal déblaie le terrain et ouvre les rues ; c'est ensuite aux efforts des individus qu'il revient de construire, d'approprier, de louer les nouvelles habitations<sup>7</sup>. » Cette conception est encore assez libérale. Les pouvoirs publics s'occupent de l'urbanisme, tracent le cadre géographique, l'entreprise privée s'occupe de construire et de gérer les logements.

Tous ces intervenants, pour amortir les coûts fonciers croissants et augmenter leur marge, ont eu tendance à développer surtout une offre de haut-de-gamme. Ce sont ces beaux immeubles « haussmanniens » de toutes nos villes. La propriété urbaine est moins possédée comme valeur d'usage que comme capital par des rentiers, qui voient dans la construction de ces « immeubles de rapport » un excellent placement. Les pouvoirs publics « cherchent moins à affecter les espaces qu'à laisser se déployer librement les forces »<sup>8</sup>. Mais les investisseurs, eux, découpent

6. En 1856, le terrain boulevard de Sébastopol vaut 25 F le m<sup>2</sup> ; 1 000 F deux ans plus tard. Entre 1860 et 1865, le prix du m<sup>2</sup> passe de 50 à 2 500 F avenue de l'Opéra. A Lille, envolée des prix à partir du démantèlement des fortifications : le terrain passe de 1 F à 20 F le m<sup>2</sup> ; sur les nouveaux boulevards, les prix atteignent 75 à 80 F, cf. Houdeville, 1969, p. 40 et 41.

7. Cité dans M. Agulhon et M. Roncayolo, *Histoire de la France urbaine*, tome 4 : *La ville de l'âge industriel et le cycle haussmannien*, Seuil, 1983.

8. Agulhon et Roncayolo, 1983, p. 103.

l'espace en zones, investissant surtout dans certains quartiers, purgés de leurs taudis ; ceux-ci sont concentrés ailleurs, en périphérie, bientôt en banlieue. La ségrégation spatiale se développe ainsi fortement<sup>9</sup> ; à Paris, Belleville devient alors, par exemple, le type même du quartier ouvrier et révolutionnaire.

« En bâtissant de belles et élégantes maisons à concierges, les bordant de trottoirs et y pratiquant des boutiques, la spéculation écarte, par le prix du loyer, les gens sans aveu, les ménages sans mobilier et les mauvais locataires. Ainsi les quartiers se débarrassent de ces populations sinistres et de ces bouges... » écrivait déjà Balzac dans *La Cousine Bette*.

Cette hausse des valeurs foncières et immobilières amène une hausse générale des loyers (alors qu'il n'y avait pas d'inflation ou presque). Ces hausses se retrouvent notamment dans les quartiers populaires ; les loyers parisiens auraient augmenté de 50 % entre 1850 et 1860, de 50 % encore entre 1860 et 1870. Les observateurs notent que le loyer absorbe 1/8<sup>e</sup>, voire 1/7<sup>e</sup>, du revenu de l'ouvrier, contre 1/10<sup>e</sup> auparavant<sup>10</sup>. C'est ce qui explique l'intervention de la Commune de Paris, en 1871, faisant remise générale aux locataires de leurs termes. Les exigences du propriétaire, « M. Vautour », placent plus d'une famille ouvrière dans des situations dramatiques en cas de chômage ou de maladie.

Les capitalistes, qui se méfient de cette clientèle peu solvable et réputée « dangereuse », préfèrent viser la clientèle plus aisée. Le renouvellement de l'offre est donc de plus en plus insuffisant face à une demande populaire croissante, comprimée dans des logements exigus, chers quoique fort peu confortables. Comme le notait Engels dans un texte fameux<sup>11</sup>, « l'époque à laquelle un pays de vieille culture passe (...) de la manufacture et de la petite industrie à la grande industrie est aussi par excellence celle de la pénurie de logements. D'une part, des masses de travailleurs ruraux sont brusquement attirées par les grandes villes qui se transforment en centres industriels ; d'autre part, la construction de ces vieilles cités ne correspond plus aux conditions de la grande industrie nouvelle et du trafic qu'elle détermine (...). Dans le même moment où les travailleurs affluent en foule dans les cités, on démolit en masse

9. Guerrand, 1967, p. 9.

10. Houdeville, 1969, p. 44-55.

11. Engels, La question du logement, 1872.

les habitations ouvrières. De là une brusque pénurie de logements pour les travailleurs et pour le petit commerce et l'artisanat qui dépendent de la classe ouvrière ».

Pendant plusieurs décennies, l'immobilier, qui a connu des hausses exceptionnelles (4 à 6 fois entre 1820 et 1880) sans commune mesure avec le mouvement général des prix, constitue l'un des placements les plus rentables, d'où ce développement permanent qui anticipe et pousse les hausses. Il est de plus en plus ségrégatif, puisque la part des logements destinés aux milieux aisés ne cesse de croître, alors même qu'elle est toujours supérieure au poids relatif de ces catégories sociales dans la population : « Il y a donc inadéquation structurelle entre le prix de la construction neuve et la demande solvable »<sup>12</sup>, alors même que l'on démolit beaucoup plus de logements populaires que de logements pour milieux aisés.

À la fin du siècle, l'investissement immobilier s'essouffle et devient moins rentable ; l'offre de haut-de-gamme est devenue globalement excédentaire. L'activité se ralentit, les hausses de loyers également, sauf dans les quartiers populaires où, à l'inverse des quartiers aisés, l'offre de logements demeure dramatiquement insuffisante ; les coûts fonciers y deviennent prohibitifs. C'est la « crise du système des rentiers », magistralement étudiée par Topalov. Le flux d'investissement se porte désormais de préférence vers les banques de dépôt et les valeurs mobilières des sociétés par actions, françaises et étrangères. C'est l'époque des fameux « emprunts russes ».

L'existence de placements plus rentables ne suffit sans doute pas à expliquer totalement le phénomène. La logique de l'expansion des sociétés industrielles libérales aurait dû jouer pour que se développe, après saturation du haut-de-gamme, une production de standing moindre, à l'usage des classes moyennes. Peut-être celles-ci étaient-elles, à l'époque, encore trop peu nombreuses et les prix de la construction trop élevés. En tout cas, le marché du logement n'a pas enregistré l'évolution qui caractérise celui de l'automobile au début du xx<sup>e</sup> siècle. D'abord réservée à une élite fortunée, l'automobile est devenue accessible aux milieux populaires, après que Ford eut compris qu'il était finalement plus

12. C. Topalov, *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1987.

rentable de vendre une grande quantité de voitures bon marché à ses ouvriers que des quantités restreintes à des gens riches.

En France, la construction de logements n'a pas trouvé son Ford, ce qui est infiniment regrettable car c'est de ce tournant du début du siècle que date l'expansion du « logement social », quintessence de l'interventionnisme !

En effet, un puissant courant d'opinion obtient l'institutionnalisation de cette nouvelle forme d'intervention, qui prolonge les efforts philanthropiques menés depuis 1849. Le principe est justement de procurer aux ouvriers des logements de bonne qualité, mais peu chers, car construits non en vue de la rentabilité, mais dans une vision purement sociale. Le Député-maire du Havre, Jules Siegfried, fait voter en 1894 la création des Habitations à Bon Marché (HBM). Dans son esprit, il faut multiplier le modèle mulhousien (réalisé aussi à Auteuil) d'accession sociale à la propriété en pavillons. Mais, comme c'est évidemment moins rentable, peu sont réellement construits, car on ne trouve pas assez de capitaux intéressés ! A Marseille pourtant, Rostand, Président de la Caisse d'Épargne et de Prévoyance des Bouches-du-Rhône, découvre l'intérêt de la mobilisation de l'épargne populaire au service du logement social (1889)<sup>13</sup>. Une méthode centenaire donc et qui, aujourd'hui encore, demeure, via le Livret « A » et la Caisse des Dépôts, à la base du financement du logement social en France.

L'État officialise l'idée, en 1912, par un texte qui introduit les collectivités locales dans le jeu, avec la création d'Offices publics et le recours à la Caisse des Dépôts et aux Caisses d'Épargne. C'est ce qui va permettre le véritable essor de la construction sociale. Les logements seront surtout locatifs, ce qui va créer des générations d'obligés durables, contrairement à ce que voulaient Siegfried et le Musée social en 1894.

Sans attendre un redéploiement naturel de l'investissement, d'un secteur haut de gamme saturé vers un autre, plus adapté aux classes moyennes, l'État jette les bases d'un secteur « social » de la construction, distinct du reste du marché, avec des règles d'accès particulières, à l'origine, par conséquent, d'une ségrégation durable sur le marché du logement.

13. Quilliot et Guerrand, 1989, p. 53.

Mais, peu de HBM sont construites dans les premières décennies et la crise perdure.

Avec la guerre de 1914-1918, l'Etat intervient dans une nouvelle dimension, par un contrôle des prix, le moratoire des loyers. C'était une réponse immédiate et compréhensible aux difficultés rencontrées par les ménages, la plupart des chefs de familles étant au front. Mais, comme dans plusieurs autres pays, cette intervention, qui aurait dû disparaître à la fin de la guerre, est maintenue par suite de l'absence de courage et d'éducation économique des hommes politiques. Pendant tout l'entre-deux-guerres, la réglementation « encadre » les loyers et les maintient à un niveau très inférieur à celui qui résulterait de la confrontation de l'offre et de la demande<sup>14</sup>.

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, en 1944, le montant des loyers devenait insignifiant, le taux d'effort (part des ressources du ménage affectée au logement) étant tombé à environ 3 %.

Cette politique qui se veut « sociale » va provoquer des ravages économiques... et sociaux. Elle entraîne un effondrement de l'investissement immobilier, de moins en moins rentable ; et un arrêt des dépenses d'entretien que les propriétaires ne peuvent plus assurer. Le caractère néfaste de cet arrêt de l'investissement privé locatif n'apparaît pas immédiatement. En effet, la demande, malgré les destructions de la Grande Guerre, est globalement ralentie pour des raisons démographiques.

D'autre part, des formules de substitution sont mises au point. Dans les villes, c'est la formule de copropriété par appartements qui se développe (Loi de 1938) alors qu'elle n'était auparavant répandue qu'à Rennes et Grenoble. Ne trouvant plus à se loger sur le marché locatif, les gens aisés font construire un appartement pour l'habiter.

Pour les classes moyennes, la construction pavillonnaire se développe en banlieue, dans des lotissements trop souvent sommaires ou défectueux. « Les grandes villes, quel que soit leur taux de croissance, toutes embarrassées d'un stock immobilier vieilli, inadaptable et sans entretien, se livrent à ce déversement de leurs problèmes sur des

14. *Salaires et loyers 1914-1938 à Paris :*

Année	1914	1920	1925	1930	1935	1938
Moyenne indice loyers	100	105	200	310	400	409
Indice Salaires métallurgie	100	337	392	662	626	895

(Source : Houdeville, 1969, p. 88.)

communes rurales mal préparées et peu aidées à recevoir cette nouvelle fonction<sup>15</sup> ».

Pour les personnes aux revenus modestes, les pouvoirs publics (Etat, municipalités) n'ont rien trouvé de mieux que de relancer les HBM. Il ne leur apparaît pas que la logique industrielle même aurait amené les investisseurs, sur un marché unifié et libre, à se porter sur la construction de logements populaires après avoir « saturé » le logement de standing. « L'aide au logement social se transforme, se hiérarchise et tend à reproduire dans les types de logement, dans les modes de financement et le paysage, la gamme des catégories sociales et des revenus. L'Etat prend, à travers ce dispositif, un rôle considérable ; il fixe les programmes annuels, joue à la fois un rôle de contrôle, de soutien financier, de réglementation, puisqu'il faut imposer le respect des règles d'urbanisme édictées par les communes et les départements »<sup>16</sup>. Puisque l'Etat construit lui-même, et impose des références de prix artificielles, les investisseurs sont dissuadés de s'intéresser au logement populaire, d'y développer une construction « industrielle » qui permettrait de rentabiliser des logements locatifs à prix modique.

L'Etat, ayant découragé les investisseurs, a de bonnes raisons pour construire par lui-même. La loi Ribot (1922) organise un financement avantageux du logement social, mais surtout la loi Loucheur (1928) lance un ambitieux programme de 200 000 logements.

Cette loi visait surtout à multiplier l'accession sociale en pavillons ou petits immeubles. De rares parlementaires, comme Paul Reynaud, avaient rappelé en vain la nécessité, bien comprise par Henri Sellier, d'équipements sociaux nombreux en accompagnement. Ce programme, soutenu pour la première fois massivement par la Caisse des Dépôts, fut presque rempli.

Au moment où le « Mouvement moderne », qui va bientôt produire la fameuse Charte d'Athènes (1933), étend ses préoccupations hygiénistes de l'architecture vers l'urbanisme, les pouvoirs publics commencent à être gagnés par la tentation d'intervenir à l'échelle des quartiers, voire des agglomérations. Les « cités-jardins » sont nées en Grande-Bretagne au début du siècle, et « l'aménagement urbain » est porté par un fort

15. Agulhon et Roncayolo, 1983, p. 141.

16. Agulhon et Roncayolo, 1983, p. 143.

courant d'opinion. En 1919, une loi impose aux communes de plus de 10 000 habitants de se doter d'un « plan d'extension, d'aménagement et d'embellissement ». La qualité n'était pas négligée dans ces plans, mais déjà perçaient les premiers projets de barres et de tours inhumaines. Ils avaient consacré le souci de circulation et d'hygiène dans les bâtiments, avec de larges escaliers et de grandes cours ouvertes sur les rues, un bon ensoleillement et un solide environnement d'équipements, une préfiguration en quelque sorte de la « Cité radieuse ». Ce modèle allait être mis en œuvre notamment dans la fameuse « ceinture rose » des HBM de l'ex-« zone » de Paris dans les années 1922/1935<sup>17</sup>. Ce fut à la tête de l'Office de Paris que travailla Henri Sellier, l'un des premiers penseurs de « l'urbanisme » français, constructeur des « cités-jardins » de Suresnes dont il fut le Maire de 1919 à 1941. Homme d'action au service d'un idéal coopératif d'éducation populaire, il mit l'hygiénisme, élevé au rang de science exacte, en application pour construire ces cités-jardins dans des parcs de banlieue parisienne, avec un net effort paysager et une conception technique remarquable pour les immeubles.

Mais l'effort de construction des HBM cesse assez rapidement, avec la crise économique qui, de 1931 à 1938 environ, frappe sévèrement. Le bâtiment est paralysé par les décisions déflationnistes. Les destructions de guerre s'y ajoutant, la situation du logement en France en 1945 est devenue catastrophique...

On entre alors dans une profonde « crise du logement », car la France a pris depuis la fin de la Première Guerre un retard considérable en matière de constructions.

Notre pays a donc connu en un siècle une si forte croissance urbaine que la construction, très peu industrialisée, a eu du mal à suivre. Pendant la période haussmannienne, les pouvoirs publics ont intéressé les investisseurs privés à l'urbanisation, mais ceux-ci ont, bien sûr, commencé par la partie la plus rentable du marché, où les prix grimpaient puisque les travaux publics avaient brutalement donné une valeur beaucoup plus grande aux quartiers bouleversés. Mais leur intervention s'est limitée à certains quartiers, créant un important décalage par rapport à ceux qui n'étaient pas encore traités. Ceux-ci, présentant de bien moindres perspectives de profit, n'intéressaient pas encore les spéculateurs qui n'en

17. Quilliot et Guerrand, 1989, p. 72-74.

avaient pas terminé avec les nouvelles percées. Mais bientôt, l'intérêt les aurait poussés à améliorer à son tour le bâti d'autres quartiers, et donc à élargir progressivement le marché neuf dans des proportions telles que les classes moyennes y seraient entrées, ce qui aurait libéré d'autres logements pour les familles pauvres jusqu'alors entassées dans des taudis. Il faut bien comprendre cette logique économique, qui consiste à trouver toujours de nouveaux créneaux et de nouveaux marchés et amène nécessairement les investisseurs à s'intéresser à des clientèles différentes, moins riches. Celles-ci bénéficient dans un premier temps des logements, meilleurs que les leurs, libérés par des ménages un peu plus aisés qui eux-mêmes ont trouvé mieux ; puis, ensuite, directement de nouveaux logements, aux prix abordables grâce aux gains de productivité et à l'équilibre global issus des programmes vendus plus chers.

Mais, en France, la construction était encore très artisanale et l'investissement-logement insuffisamment dynamique, et cet élargissement naturel du marché se faisait attendre. Il fut bloqué par les pouvoirs publics, qui ne lui firent pas confiance et lancèrent le logement social, un investissement dont on n'attend pas de rentabilité, et donc face auquel ceux qui en attendent une ne sauraient être concurrentiels. On créait ainsi un système à double secteur, le marché populaire où les gens attendent tout de l'Etat, puisque les promoteurs de l'époque, bien moins bien organisés que ceux d'aujourd'hui, ne peuvent s'y aventurer (d'autant moins avec l'encadrement des loyers, qui bloque la rentabilisation) ; et le marché libre, le seul où les investisseurs peuvent gagner de l'argent, et où donc ils cherchent à en gagner beaucoup... avec un seuil entre les deux, formant goulot d'étranglement et zones de tensions pour ceux qui (on le voit bien aujourd'hui) ont du mal d'un côté à obtenir un logement social, et d'autre part renâclent à payer ce qu'attend le marché libre.

Cette zone permanente de tensions est directement issue de l'intervention publique dans la construction de logements populaires, aggravée par le blocage des loyers après 1914. En poursuivant des objectifs sociaux sans tenir compte des réalités économiques, les pouvoirs publics, sous la III<sup>e</sup> République, ont à plusieurs reprises brisé le dynamisme du marché, qui aurait pu résoudre de façon plus efficace les problèmes quantitatifs posés.

L'erreur d'origine fut sans doute d'intervenir imprudemment sur

certains segments seulement du tissu urbain, sans prendre garde à l'écart que l'on créait avec les quartiers non rénovés. Ces mesures autoritaires créaient des distorsions et des cloisonnements durables entre les types de marché de l'habitat. Ensuite, l'Etat ne semble plus capable d'en corriger les conséquences, de plus en plus brutales et ségrégatives. On ne peut refaire l'histoire de phénomènes alors sans précédents, vus avec notre expérience, mais il est clair que les pouvoirs publics ont joué les apprentis sorciers.

Les pouvoirs publics se sont dangereusement engagés dans une logique inéluctable d'interventions successives dans le tissu urbain. Interventions maladroites sur les sols, sur les loyers, sur les habitations, sur la construction... Nous avons vu dans ce chapitre se mettre en place tous les éléments du problème. Les « Trente Glorieuses », ainsi qu'il est convenu d'appeler la période 1945/1975, vont malheureusement leur donner une ampleur inégalée et entraîner de nouvelles conséquences malsaines...

---

## Croissance et crises de la construction, avatars et pesanteurs d'un système hybride

La croissance urbaine a connu, depuis 1945, des développements considérables, qui ont entraîné une demande soutenue et multiforme de logements, d'une ampleur inégalée. Les enfants du baby-boom (1942-1964) sont nés essentiellement dans les villes. Alors que la moitié seulement des Français habitait la ville à la veille de la guerre, ils sont plus des trois quarts aujourd'hui dans cette situation. C'est notamment le mouvement naturel, l'excédent des naissances sur les décès, qui a alimenté la croissance urbaine, laquelle par conséquent s'est beaucoup ralentie depuis vingt ans.

D'autres facteurs jouent également : la recherche de plus d'espace par personne, la décohobitation, les besoins nouveaux des entreprises. L'expansion des agglomérations se poursuit ainsi, même en période de moindre croissance, dans un espace national encore peu densément peuplé. D'après l'enquête-logement réalisée par l'INSEE en 1988, la taille moyenne des logements atteint 85 m<sup>2</sup> contre 77 il y a dix ans ; le confort s'améliore avec l'espace disponible. Les disparités demeurent pourtant importantes.

Dans le même temps, les migrations internes se sont poursuivies avec une ampleur accrue. Des flux d'immigrations soutenus et importants, coloniaux, Français rapatriés, travailleurs immigrés, réfugiés politiques et économiques du tiers-monde, ont également contribué à diversifier le tissu social de nos villes, donc à en rendre plus complexe la gestion.

Cette croissance continue des villes et des agglomérations a entraîné

des besoins accrus et toujours soutenus, en espaces urbanisés, et en logements. Les grandes agglomérations ont vu leurs banlieues s'étendre à l'infini, les villes petites et moyennes se sont entourées de quartiers neufs parfois bien difficiles à intégrer au tissu urbain traditionnel. La construction de bâtiments a pris une importance économique considérable : environ 30 % des investissements productifs dans les années 1960. Et le logement est, plus que jamais, un enjeu politique et social déterminant.

A la Libération, la crise du logement incite les pouvoirs publics à prendre en charge le problème : l'intervention étatique est alors présentée comme seule en mesure de le résoudre.

A cette époque, avec le développement de la planification, l'Etat prend de nouvelles responsabilités dans le développement économique et l'organisation sociale, pour la modernisation du pays. « L'intervention publique... s'inscrit dans une ligne de justifications selon lesquelles la collectivité, par rapport au jeu des intérêts privés, à l'anarchie des initiatives des propriétaires et des entreprises, mène une action collective et prévoyante, requise par l'intérêt général. La légitimité est donc fondée, avant même que les moyens et les procédures ne soient clairement élucidés. (...) Par ailleurs, l'enjeu social grandit : les interventions en matière urbaine ne sont pas considérées comme le simple accompagnement de la croissance, le support des emplois. Elles participent au système de "régulation" qui assure le fonctionnement moins heurté de l'économie ; elles sont destinées à maintenir (...) la dose indispensable de cohésion sociale »<sup>1</sup>.

Les pouvoirs publics s'estiment seuls capables de conduire le développement économique et urbain du pays, pour préserver les équilibres sociaux et développer les idéaux de justice et de progrès ; à partir de là, on ne cesse de développer l'arsenal de procédures interventionnistes qui régent le développement urbain.

La loi, validée, du 15 juin 1943 a jeté les bases du Code de l'Urbanisme et créé les administrations correspondantes pour mettre en œuvre les réglementations nationales édictées par le pouvoir central. La première grande manifestation en sera le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, confié à la Libération au Polytechnicien Raoul Dautry.

1. Roncayolo, *Histoire de la France urbaine*, tome 5, Seuil, 1985, p. 75.

Il doit planifier et réaliser la reconstruction du pays, selon des normes efficaces et modernes.

On se contentera en fait, face à l'urgence, de reconstruire plus ou moins à l'identique.

Mais bientôt les planificateurs imposent au pays une conception nouvelle de l'urbanisme, celle du « zoning » fonctionnaliste, qui implique une réorganisation autoritaire de l'espace traditionnel. Car la Libération est l'époque où vont triompher les conceptions « modernes », définies par Le Corbusier et ses amis dans la fameuse Charte d'Athènes. Il s'agit de remodeler les villes en séparant nettement (« zoning ») les différentes fonctions : habitation, circulation, activités économiques. Le but est de rationaliser l'occupation de l'espace, et d'attribuer à chacun une place dans une « machine à habiter ».

Ces conceptions, peu appliquées avant l'expérience des villes nouvelles, laisseront des modèles ravageurs d'interventionnisme idéaliste. En particulier, elles ont encouragé et légitimé directement ces grandes barres, ces grandes tours, interminables et inhumaines des grands ensembles construits entre 1950 et 1975. Ils étaient si pratiques et si rationnels à fabriquer pour les industriels ! Pour mettre fin à la crise, on accéléra l'industrialisation et la production standardisée de ces banlieues nouvelles. Toute recherche architecturale, toute attention aux habitants dans leur diversité, semblaient y avoir disparu au profit de la concentration technocratique des décisions et de l'uniformisation des modèles.

En fait, on est frappé de l'importance tout à fait secondaire des débats sur le logement et l'urbanisme parmi les hommes politiques de l'après-guerre. Un des seuls à y avoir réfléchi, Eugène Claudius-Petit, ministre de 1948 à 1953, était l'un des plus ardents zéloteurs de Le Corbusier. Tout se passe comme si, accaparés par des débats de plus grande envergure sur l'économie et la société, ou par les difficultés considérables de l'urgence de la reconstruction, les décideurs avaient fait l'économie d'une réflexion sur le logement, qui se trouva donc « inclus » dans la politique de planification générale.

C'est pourtant le même ministre, Claudius-Petit, qui tenta, avec courage, de remettre en route l'économie de marché dans le secteur de la construction.

La loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 veut rendre la liberté aux loyers par un déblocage progressif. Les leçons du blocage des loyers et de la

politique menée dans les années 1920 et 1930 sont enfin comprises par le ministère, qui estime qu'il faut rendre aux contrats un peu de liberté. Comme les besoins de logements sont considérables, il est décidé de faire appel en même temps au financement public. Pour celui-ci, il « suffit » de dégager des crédits budgétaires ; pour celui-là, il faut l'intéresser en lui permettant un minimum de rentabilité. N'oublions pas que la charge du loyer dans les budgets familiaux ne représentait plus que 3,5 % en 1945 et 1,6 % en 1948<sup>2</sup> !

Pour relancer la construction, il fallait en premier lieu la rendre rentable. C'est le but principal de la loi de 1948. Déjà, dans un esprit d'économie libérale « tempérée », elle vise à restaurer, autant que possible, le jeu de l'offre et de la demande pour la détermination du prix du loyer.

Elle libère donc les loyers des constructions neuves, c'est-à-dire de celles qui seront réalisées après 1948, et établit un mécanisme de rattrapage progressif des loyers (encadrés depuis 1914) dans le patrimoine antérieur à 1948, dit patrimoine ancien : sur 12 ans, ils doivent revenir à un niveau normal et à la liberté. Mais pour ce patrimoine ancien, le système est très complexe. Pour déterminer les bases du loyer auquel seront appliquées les majorations, l'Administration s'en donne à cœur joie : le système de la « surface corrigée » prétend déterminer la valeur d'usage du logement considéré à l'aide de multiples coefficients dont la complexité illustre le caractère technocratique du propos. Les augmentations sont prévues en valeur absolue par rapport au loyer de 1948, ce qui fait qu'elles seront rapidement grignotées par l'inflation.

Difficile à appliquer techniquement, la Loi prête aux ministres successifs un courage peu commun aux hommes politiques. Les efforts de Pierre Sudreau, ministre de 1958 à 1962, qui corrige le mécanisme de façon astucieuse en prévoyant que les augmentations se feront en pourcentage du loyer du semestre précédent (ce qui réduit beaucoup le grignotement par l'inflation) sont réduits à néant par son successeur, Jacques Maziol. Il revient à des augmentations annuelles, dont le montant doit faire chaque fois l'objet d'une décision politique ; c'est le meilleur moyen pour que le fameux rattrapage soit effectué à pas de tortue. De fait, il n'a toujours pas été atteint quarante après !

2. Houdeville, *in* Quilliot et Guerrand, 1989, p. 116.

Le secteur aux loyers encadrés, dit secteur de la loi de 1948, subsiste donc pour longtemps. Heureusement, des modifications ultérieures de la Loi ont permis (sous certaines conditions de rénovation) aux propriétaires de « faire sortir » tel logement du secteur. L'importance de celui-ci a donc beaucoup baissé quantitativement (55 % du parc locatif en 1955, 16 % en 1973, 6,5 % en 1988).

Ce patrimoine a pu être, çà et là, restauré par les efforts d'organismes comme l'ANAH — Agence nationale pour l'Amélioration de l'Habitat — ou les Offices d'HLM — Habitation à Loyer modéré — nouveau nom des HBM depuis 1947. Ils ont racheté et modernisé des immeubles anciens, car la faiblesse de leurs loyers en faisait des logements « sociaux ». Mais, dans le centre ancien de beaucoup de villes, Paris en particulier, se maintiennent des îlots importants dont la modernisation est très lente.

Ils abritent une population vieillissante, que des loyers sous-évalués figent dans l'inconfort : les privilégiés deviennent victimes de leur privilège.

Néanmoins, la loi de 1948, et on ne saurait trop rendre hommage à son auteur, Claudius-Petit, sur ce point, a réussi à relancer l'investissement dans la construction privée, qu'elle soit aidée par les primes et les prêts du Crédit foncier ou qu'elle soit non aidée, c'est-à-dire financée par les fonds propres du promoteur ou par des prêts bancaires.

Cette construction non aidée produisit 24 500 logements en 1951, 28 200 en 1959, 38 900 en 1963, époque vers laquelle les banques commencèrent à s'intéresser de plus en plus à ce secteur, avec la bénédiction de l'Etat qui voulait leur faire jouer un plus grand rôle. Il apparaissait en effet de plus en plus clairement que le secteur public des HLM ne suffirait pas à satisfaire toute la demande. D'ailleurs, le volume des prêts du Crédit foncier, réescomptables à la Banque de France, était limité par les soucis « anti-inflationnistes » de la Rue de Rivoli.

Dans le même temps se développe, face au locatif, l'accession à la propriété, formule encouragée par les pouvoirs publics avec des ministres comme Pierre Courant. Le recours à la copropriété, réglementée en 1938, se développe et beaucoup de propriétaires d'immeubles les revendent par appartements. La copropriété par appartements favorise un meilleur entretien des logements. Elle a néanmoins pour inconvénient sa lourdeur de gestion.

La loi de 1948 a également le grand mérite de développer l'aide à la personne en matière de logement, qui était née timidement en 1937. La formule choisie était l'allocation-logement, annexe des prestations familiales, qui ne bénéficie donc pas à tous les détenteurs de revenus modestes et n'a donc pu devenir le grand levier d'une vraie politique sociale du logement<sup>3</sup>.

Rendant hommage à cette institution, le rapport Barre (1975) montrait excellemment que l'aide à la personne, si on l'étendait à l'ensemble du patrimoine, neuf comme ancien, et à tous les ménages qui en ont besoin, en considération de leurs revenus permettrait de rétablir largement l'unité et la fluidité du marché, la vérité des prix, en éliminant les aides injustifiées et les rentes de situation.

Malheureusement, les idées du rapport ne furent que très partiellement reprises par la loi de 1977 qui créait une nouvelle forme d'aide personnalisée, distincte de l'allocation-logement (qu'il aurait été plus simple de réformer). Chose plus grave, elle accordait cette APL essentiellement aux bénéficiaires des logements sociaux, créant ainsi un lien entre aide à la personne et aide à la pierre, alors que la caractéristique essentielle de la première est au contraire d'être indépendante de la nature juridique du logement.

Faute, donc, d'avoir compris tout ce qu'on pouvait tirer de cette aide à la personne pour rétablir un marché unique et dynamique du logement, les pouvoirs publics, dans toute cette période, ont continué à développer les aides « à la pierre », c'est-à-dire aux organismes constructeurs de logements plus ou moins « sociaux ». En vertu de la propension de l'administration à toujours compliquer, sous couleur d'amélioration, son domaine d'intervention, ces aides furent progressivement segmentées en multiples catégories, pour chaque couche de revenu. Le résultat est schématiquement le suivant : « les différentes formes d'aide à la pierre, fortement stratifiées, projettent en quelque sorte dans le paysage et les types de construction, les clivages sociaux. Elles fabriquent, par le jeu des règlements et des "plafonds" (prix et ressources), des formes de ségrégation »<sup>4</sup>. Belle réussite !

3. Elle sera complétée en 1971 pour certaines catégories de ménages par l'allocation-logement social.

4. Roncayolo, 1985, p. 122.

Pour le logement social, le financement direct des HLM était assuré par les avances bonifiées du Trésor aux organismes constructeurs. Pendant longtemps ces prêts furent à 1 % sur 45 ans..., ce qui est un véritable cadeau en période d'inflation. Les Caisses d'Épargne et de Prévoyance disposaient également chaque année d'un contingent (« Minjoz ») de prêts au logement social.

Outre le logement social fut créé aussi le logement « aidé », organisé autour du Crédit foncier. On voulait développer en effet un secteur privé « semi-social » de la construction, bénéficiant de l'aide publique à la pierre, sous forme d'une prime qui donnait droit à un prêt spécial du Crédit foncier. Celui-ci apportait donc, selon certaines normes minimales de confort, les aides de l'Etat pour le logement des ménages qui n'entraient pas à l'origine dans les « plafonds » HLM mais étaient censés cependant ne pas pouvoir affronter seuls le marché libre. En logement social ou en logement aidé, la quasi-totalité des ménages français pouvait être logée avec l'assistance de l'Etat. A la fin des années 1950, le secteur non aidé ne finance que 10 % environ de la construction<sup>5</sup>.

La Caisse des Dépôts, alimentée en disponibilités par la gestion des fonds des Caisses d'Épargne, se dote de deux filiales opérationnelles, la SCIC pour l'immobilier et la SCET pour les équipements, afin de mettre en œuvre les programmes publics. Elle va développer ainsi des programmes propres, parfois gigantesques, comme Sarcelles. La Caisse des Dépôts et ses filiales suscitent en outre de nombreuses sociétés d'économie mixte qui construisent, équipent et gèrent des nouveaux quartiers d'habitation.

Outre ces promoteurs institutionnels, la profession moderne des promoteurs privés, gérant le « capital circulant » de la construction, va, elle aussi, prendre son essor, à partir de la seconde moitié des années 1950. Elle s'occupe au début surtout des programmes « aidés », également de plus en plus du secteur libre redevenu rentable avec la loi de 1948.

Les entreprises ont été mises à contribution par la collecte obligatoire (1953) du fameux 1 % des salaires versés, affecté à la construction de logements. Les Comités interprofessionnels du Logement, CIL, collecteurs du 1 %, deviennent ainsi des acteurs importants de l'investissement en logements.

5. Voir tableau page 45 : Logements terminés par secteurs de construction.

L'Etat, qui s'est mis en tête de loger tous les Français, a réglementé pour chaque clientèle le cadre de vie qui ferait son bonheur. Mais il ne peut, bien sûr, donner un grand confort à tout le monde, et chaque catégorie a droit à une certaine dose de faveur publique, et de confort. Les normes techniques distinguent différents degrés de confort selon les couches sociales.

Ainsi, dès 1950, on établit, à côté des HLM ordinaires, une catégorie aux normes réduites, destinée au relogement des populations des zones insalubres. Pour ces familles, les plus modestes, moins de confort : elles sont habituées aux conditions sommaires, et c'est toujours mieux que les bidonvilles ! Il en ira de même des PSR (Programmes sociaux de Relogement), mis en place en 1961. A l'inverse, cette construction « sociale », dans sa recherche d'une clientèle plus stable et plus solvable, tend à accueillir dans son patrimoine les classes moyennes ou aisées, au risque même d'exclure des familles plus modestes... D'autant que si, au début des années 1970, 80 % des salariés français peuvent réglementairement solliciter un logement HLM, tous ne peuvent en obtenir un, pour des raisons quantitatives évidentes. C'est la porte ouverte aux pressions, aux privilèges et aux passe-droits !

Certes, la composition d'ensemble des habitants du parc social reflétera des diversités beaucoup plus souples que les normes affichées. Mais cela n'empêchera pas la formation de ségrégations particulièrement fortes, ni même d'une évolution générale, au départ plutôt vers « l'embourgeoisement » de ces constructions, plus tard vers la paupérisation d'une part croissante de leurs locataires.

De 1950 à 1970, une dizaine de catégories de logements sociaux est ainsi inventée par les technocrates de la construction, surveillés de près par les exigences des Finances ; on aura ainsi, sur toute l'échelle sociale, les Logements économiques normalisés (1952), les Logements populaires et familiaux (1954), les logements de cités de transit (1960), les Programmes sociaux de relogement, les Programmes à loyer réduit (1968), alors que les Immeubles à Loyer normal (1961) et les Immeubles à loyer modéré (1968) visaient ouvertement la clientèle plus aisée.

Comme l'observent deux critiques alors d'inspiration marxiste : « la concentration, le dimensionnement des modules expriment ouvertement dans le paysage français que ce n'est pas de l'individu ou de sa famille qu'il s'agit, mais bien de groupes sociaux... d'une classe sociale entière.

C'est la brutalité de cette expression du logement de classe (...) qui mettra en cause les fondements mêmes de cette politique. (...) Le processus qui met en place le logement de classe est clair pour tout le monde et pour les habitants tout particulièrement. L'échelle de masse et la ségrégation des classes sont là des constituants d'une prise de conscience plus globale des fondements du fonctionnement capitaliste »<sup>6</sup>.

A partir de 1975, les organismes d'HLM se sentent attaqués et menacés dans le cadre de la remise en cause des grands ensembles. Comble d'infortune, c'est donc de la gauche que leur viennent les dénonciations les plus sévères. Ils réagissent en s'arc-boutant sur les idéaux de leur période faste : « Les organismes d'HLM ont-ils encore un rôle à jouer dans une société d'abondance ? Oui, répondent les responsables HLM, qui revendiquent un rôle de généralistes de l'habitat, une vocation de loger presque tous les Français, dans le cadre d'une construction de qualité »<sup>7</sup>. Utile précision ! Prétentions qui sont encore aujourd'hui le grand cheval de bataille de certains responsables HLM. Nous y reviendrons.

Aux stratifications du logement social s'ajoutent celles des logements « aidés » par les primes et les prêts du Crédit foncier. Les LOGECO de Pierre Courant connurent entre 1953 et 1963 un grand succès ! Le secteur du logement aidé fut pourtant beaucoup moins ségréguatif et beaucoup plus souple que le secteur « social » : concurrentiel, il incitait les promoteurs à trouver des formules attractives, les plus susceptibles de répondre rapidement à une demande spontanée précise<sup>8</sup>. Mais aussi, il donna lieu à des abus et à d'importants dérapages, qui incitèrent les pouvoirs publics à restreindre leurs largesses dans ce domaine, à partir de 1963. Là encore, la nécessité de la personnalisation des aides apparut, puisque l'on créa les prêts familiaux ; mais, une fois de plus, cette logique essentielle ne fut pas exploitée à fond, car on persista à mélanger les deux « logiques » ; aide à la pierre et aide à la personne. « L'aide à la pierre ainsi conçue transfère donc dans les programmes de construction la distinction de strates sociales définies par les ressources, éventuellement corrigées par la situation familiale »<sup>9</sup>.

6. Butler et Noisette, *Le logement social 1815-1981, Éléments pour une analyse des grands ensembles*, 1983, p. 81.

7. Quilliot et Guerrand, 1989, p. 138.

8. Roncayolo, 1985, p. 311.

9. Roncayolo, 1985, p. 296.

Chaque ministre inventait une nouvelle catégorie, une nouvelle mesure de confort, pour une catégorie sociale précise ! Le but était de moduler l'aide à la pierre en fonction de la situation sociale des ménages... Mais alors, pourquoi ne pas plutôt utiliser l'aide à la personne ? Le débat, sans cesse relancé depuis quarante ans, n'a point cessé d'être d'actualité.

Par le système des aides à la pierre, l'Etat soutient donc massivement la construction. D'une manière générale, on atteint des volumes importants : 300, 400, puis (en 1972-1975) 500 000 logements achevés dans l'année. Le logement constitue une part importante de l'activité économique de la nation, et cet investissement connaît une croissance de 10,50 % en moyenne chaque année de 1945 à 1965 : il a été multiplié par 5 en francs constants<sup>10</sup>.

Parallèlement, les fonctionnaires du ministère de la Construction veulent faire du logement social un secteur modèle quant aux équipements.

Il s'agit en effet de développer le confort des logements dont beaucoup, faute d'entretien suivi entre les deux guerres, sont mal entretenus ou mal équipés, comme le montrent les recensements.

Une série d'études parues en 1957/1958, à partir des résultats d'enquêtes diverses, mais principalement du recensement de 1954, montrent que 36 % des Français vivent dans des logements surpeuplés, selon les normes officielles ; 9 millions dans des conditions critiques (trois personnes dans deux pièces), et 5 600 000 autres de façon « temporairement admissible ». Le recensement a établi que 90 % des logements ne possèdent ni douche ni baignoire, 73 % pas de WC, 92 % pas de téléphone, 42 % pas de poste d'eau individuel. Des centaines de milliers de personnes vivent dans des meublés ou à l'hôtel<sup>11</sup>.

Les pouvoirs publics décident donc de « pousser les feux » sur les logements sociaux, comme modèles de constructions bien équipées, aux normes « modernes ». Les techniques de fabrication issues de l'industrialisation du bâtiment et des concours publics permettent alors de battre chaque année de nouveaux records !

L'ouvrage (apologétique du système HLM) de Roger Quilliot décrit ainsi cette époque : « Etonnés, les Français découvrent le logement

10. Roncayolo, 1985, p. 97.

11. Article dans *Population* en 1957 et dans *Le Monde* d'avril 1958. Voir aussi Houdeville, 1969, p. 120.

confortable (...). Chaque ville veut sa tour ou sa barre et les nouveaux immeubles sont inaugurés avec solennité. La presse rend compte largement du nouveau mode de vie qui se structure et se banalise. Les grands ensembles sont des lieux de promenade et les cartes postales diffusent à des dizaines de milliers d'exemplaires le nouveau visage de la France urbaine. Les habitants sont satisfaits. Le souvenir du logement d'hier est encore tout proche (...). C'est donc sans complexe que la France des années soixante se couvre de quartiers satellites tracés à l'équerre. Leur construction ressemble quelquefois à un palmarès d'exploits : 400 mètres de façade continue au Haut-du-Lièvre à Nancy, 4 000 logements d'un coup à La Courneuve... Les problèmes n'apparaîtront que plus tard »<sup>12</sup>.

En effet, les désillusions ont été rapides ! Ces ensembles sont, comme le relève l'ouvrage de Quilliot, d'une très grande monotonie. La longueur et la hauteur des bâtiments résultent d'une conception assez fruste des économies. Par exemple, pour « économiser » les ascenseurs, ceux-ci ne sont prévus qu'au-delà de quatre étages, ce qui explique l'urbanisme des barres (bâtiments de 4 étages) et des tours (bâtiments hauts pour « rentabiliser » l'ascenseur).

Les grands ensembles renforcent fatalement les phénomènes d'exclusion du fait de leur situation géographique : ils sont la plupart du temps à l'extérieur de la ville, mal desservis, donc « en rupture d'urbanisme ». Du fait aussi des négligences et des retards dans la mise en place des équipements d'accompagnement : les pouvoirs publics construisaient dans l'urgence, sur des volumes considérables, et les coûts dépassaient trop souvent les devis initiaux, si bien que l'on ne pouvait assurer ces dépenses (notamment celles des « espaces verts ») qui auraient pu donner un aspect moins rébarbatif à ces masses inhumaines.

« Les transports sont rares et chers. Les équipements sont pour la plupart inexistants. Le « cadre de vie », tant celui du logement que celui de l'ensemble de la ZUP, est invivable, non pas seulement en raison de son esthétique ou du bruit, mais parce qu'il cherche à interdire toute vie commerciale réelle (...). La plupart du temps, le centre commercial est sans concurrence locale et peut en toute sécurité appliquer de véritables prix de monopoles »<sup>13</sup>.

12. Quilliot et Guérard, 1989, p. 134.

13. Butler et Noisette, 1983, p. 85, La ZUP (zone à urbaniser en priorité) était le cadre juridique, créé en 1958, pour ces réalisations démesurées.

Mais comment les consommateurs, à qui les pouvoirs publics offraient ces logements au terme d'une longue attente, auraient-ils pu se plaindre ? Il fallait bien s'en contenter, les promoteurs ne parvenant pas à présenter des alternatives aussi peu chères. C'est le danger des prix artificiellement bas : les gens refusent de payer le vrai prix, ayant l'habitude de se faire offrir une réduction par la solidarité nationale. Les critiques durent en passer par des arguments écologiques ou sociologiques, et, heureusement pour le paysage français, ces formes caricaturales d'urbanisme opérationnel, ZUP et rénovation urbaine, qui concernèrent plus de 20 % de la construction de logements entre 1959 et 1967, furent abandonnées autour de 1973, sous la poussée des contestations et des interrogations, et avec le net ralentissement de la croissance économique et démographique.

L'intervention en matière foncière connut également un important développement. La loi du 6 août 1953 élargissait le recours à l'expropriation pour la création de zones d'habitations ou d'activités. Avec les procédures de rénovation urbaine et des zones à urbaniser en priorité (ZUP), l'Etat prétend, après 1958, en préparation de grandes opérations de (re)logement, à la fois contrôler et concentrer les patrimoines fonciers et l'affectation des sols, prévenir les hausses spéculatives, et récupérer lui-même les plus-values liées aux urbanisations qu'il finance.

Par ces différents moyens, on a, certes, réussi à fournir aux opérations publiques les terrains nécessaires, mais, malheureusement, les dérapages financiers ont souvent fortement réduit, voire annulé, l'intérêt de la démarche.

Préteceille et les sociologues marxistes des années 1970, attachés à stigmatiser dans les grands ensembles le produit du « technocratisme flamboyant de la V<sup>e</sup> République », se délectaient ainsi à montrer que « les prix d'acquisition des terrains au moyen de la procédure d'expropriation, ont été le plus souvent fixés au "prix du marché", autrement dit à un niveau intégrant largement la rente foncière correspondant au nouvel usage du sol (...). Du fait de ces prix et de l'effort d'équipement réalisé dans ces zones (qui n'a pourtant rien d'extraordinaire) (...), la charge foncière par logement s'est trouvée, au total, plus élevée dans les ZUP qu'en dehors »<sup>14</sup>.

14. Preteceille *in* Butler et Noisette, 1983, p. 76.

Le coût financier de la réalisation des ZUP, notamment pour les collectivités locales, est en effet bien souvent plus élevé que pour les autres opérations. Selon Prêteceille, en 1966, les charges financières (par mètre carré habitable) étaient en moyenne :

- en province, de 133 F en ZUP et 110 F hors ZUP (HLM)  
de 153 F en ZUP et 132 F hors ZUP (logements primés CFF)
- en région parisienne,  
de 153 F en ZUP et 140 F hors ZUP (HLM)  
de 171 F en ZUP et 152 F hors ZUP (CFF)<sup>15</sup>.

Dans le cas des ZUP, « la nécessité de conserver un équilibre financier de l'opération écarte les constructeurs du secteur libre ou faiblement aidé et impose des sacrifices aux promoteurs sociaux (...). Ceux-ci rétablissent leurs comptes, en aggravant la densité d'occupation envisagée par les programmes. Ainsi, un processus d'appauvrissement en termes de diversité, puis de cadre de vie, est-il enclenché »<sup>16</sup>.

Pour la rénovation urbaine, la lourdeur des procédures a induit des retards fort coûteux, pour des résultats urbanistiques et sociaux bien discutables. Les conflits autour de la rénovation du quartier Italie, dans le XIII<sup>e</sup> arrondissement de Paris, chers aux théoriciens des « luttes urbaines », furent célèbres.

Face à l'inflation des coûts d'immobilisation lors de ces opérations interminables, on mit en place des Zones d'Aménagement Différé (1962), sous prétexte de réserver « pour plus tard » des terrains convoités aujourd'hui par la demande naturelle des constructeurs. A ceux qui avaient besoin d'un logement sur place, on répondait qu'il fallait laisser la place aux gens qui risquaient de venir quelques décennies plus tard. On amputait le marché, renchérisant ainsi le prix des terrains restés disponibles. En constituant de grandes réserves foncières, l'Etat privait les constructeurs d'une partie des sols dont ils avaient besoin.

En 1975, une nouvelle loi créait les Zones d'Intervention Foncière et le Plafond légal de Densité, réglementations complexes et tâillonnes, abandonnées largement au cours de la décennie suivante.

15. Butler et Noisette, 1983, p. 86. Le dérapage des coûts fonciers dans les ZUP a été également montré de manière claire et convaincante par le journaliste Gilbert Mathieu, *Peut-on loger les Français*, Seuil, 1965, p. 79-81.

16. Roncayolo, 1985, p. 103.

Finalement, dans les secteurs les plus demandés, ceux où l'Etat agissait le plus pour prévoir et organiser l'avenir, l'offre foncière, après ces interventions maladroites, vient à manquer au début des années 1980. On recherche donc de nouvelles interventions pour essayer de la reconstituer et alimenter les constructeurs, désormais habitués à se tourner sans cesse du côté des pouvoirs publics. Les solutions interventionnistes sont toujours le premier réflexe.

Mais ceci coûte de plus en plus cher, et l'Etat est amené à réduire progressivement ses engagements. Il laisse se développer le financement privé bancaire, à partir du marché hypothécaire. « Ce que l'on vise, dans un pays qui globalement s'enrichit, c'est un retour à la normale du secteur de la construction : des taux d'intérêt moins avantageux, des apports et des contributions plus élevés de la part des acquéreurs, le développement d'un marché libre des loyers »<sup>17</sup>. C'est un réflexe naturel de confiance et de saine répartition des tâches : bâtir quelques bonnes règles pour que le marché fonctionne bien, organiser une réponse souple et adaptée à la demande.

Une telle politique, de relatif désengagement, s'est déroulée sur de nombreuses années. Dans les années 60, on limite les prêts spéciaux, on supprime le programme « logéco » (1 million de logements construits entre 1953 et 1963), on subordonne l'aide aux accédants à des conditions de ressources. Le financement public du logement social est désormais assuré par la Caisse des Dépôts, qui gère la Caisse de prêts aux organismes d'HLM (créée en 1966, supprimée en 1986). L'Etat n'accorde plus directement de prêts, mais assure le caractère social de ceux qu'accordent ces institutions en bonifiant leur taux d'intérêt. Depuis 1966 l'Etat, en se désengageant, a amené les banques à augmenter peu à peu le volume de leurs crédits à moyen et long terme dans la construction. Le capital financier prend donc, depuis lors, une part essentielle à son financement.

Dans les années 70, avec la réforme du système du Crédit foncier, on supprime le financement monétaire *stricto sensu* de ce système. Pour pallier sa disparition, on a développé en 1972 puis 1977, les prêts conventionnés, principal instrument de la « banalisation » de la distribution des prêts au logement.

17. Roncayolo, 1985, p. 106.

L'épargne liquide ou semi-liquide a été également directement mobilisée au travers du marché hypothécaire, créé en 1966 sous la tutelle du Crédit foncier, pour le financement de prêts au logement à long terme. Mais aussi par le régime des Comptes (1965) puis Plans (1970) d'Épargne-logement, qui ont pris la suite de l'Épargne-Crédit créée par Pierre Sudreau, et ont connu un succès considérable.

Le secteur non aidé, qui représentait 12 à 14 % de la construction entre 1955 et 1963, atteint 43,5 % en 1976<sup>18</sup>. Au début des années 1970, l'association des promoteurs et des banques répond à la demande par une offre diversifiée et concurrentielle, conditions toutes différentes de l'univers « social » de la période 1950-1970.

Les investissements publics se réduisent, se désengagent, se réorientent vers les efforts généraux d'infrastructures, notamment dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire. Il s'agit moins de se substituer aux acteurs du marché que d'orienter leur dynamisme sur de nouveaux sites pour loger les ménages et construire des entreprises.

La planification régionale, qui met en valeur de nouveaux pôles, donne aussi l'occasion de développements fructueux. On parle alors d'un « âge d'or » des promoteurs, les monteurs d'opérations financières de promotion immobilière. Ils sont au centre, avec certaines banques, de nombreuses « affaires » montées en épingle pour montrer quelques enrichissements rapides et parfois douteux de cette époque de croissance.

C'est ce secteur libre, avec sa souplesse de produits et de financements, qui saura le mieux affronter la crise du pétrole et continuer à répondre à la demande, notamment pour le desserrement des agglomérations, mais aussi la réorganisation de certains espaces centraux.

La demande demeure importante, mais elle est plus exigeante, plus sélective et souhaite de nouveaux modèles, notamment en individuel et en accession. Les grands promoteurs se répandent alors sur le marché de la maison individuelle, attirés d'ailleurs par certains concours publics (Chalandon). Progressivement les investisseurs privés, par la diversité et

18. Roncayolo, 1985, p. 307.

la souplesse de leur offre, parviennent à bien comprendre ce que veut réellement la clientèle, et à satisfaire ces millions de citoyens hantés par le rêve de la maison individuelle. Ils savent s'adapter, voire anticiper, les préoccupations liées au « cadre de vie », qui prennent une place importante.

Dans la crise, la construction sociale au contraire, insuffisamment souple et autonome, s'effondre, ce qui contribue largement au marasme de la construction, jusqu'au milieu des années 1980. Et la dégradation de la situation du parc social menace l'équilibre économique et social de nombreuses communes où l'Etat a imposé ces constructions ; il est tenté de les abandonner à leur sort au nom de la décentralisation.

Les communes avaient vu leurs prérogatives sérieusement bornées par les textes successifs. Au nom de l'efficacité maximale et de l'intérêt général, en effet, les administrations d'Etat avaient été dotées de l'essentiel des pouvoirs d'organisation et de décision en matière de développement urbain. Les urbanisations nouvelles en particulier avaient largement échappé à la responsabilité des communes, à qui on les avait imposées, sans beaucoup leur demander leur avis. Par ailleurs, un certain nombre d'élus, voulant bien faire, avaient « marché » dans ce système et étaient les premiers à réclamer davantage de logements sociaux.

L'Etat cependant, qui ne pouvait tout financer, laissa bien souvent les équipements complémentaires en bonne part à la charge des communes, dont les finances se trouvaient brutalement déséquilibrées par les nouveaux grands ensembles. Des ensembles qu'un promoteur n'aurait tout simplement pas vendus reçoivent tout de même des locataires, puisque les loyers sont tellement moins chers, mais ces gens, rapidement mécontents d'un tel cadre de vie, contribuent à sa dégradation. Ces « ghettos » concentrent bien des misères qui exigent des interventions sociales publiques renforcées.

Les élus locaux durent organiser les réponses, faire face au mécontentement des uns et des autres, nouveaux habitants désenchantés, indigènes furieux de l'arrivée des intrus. Nombre d'équipes municipales, qui s'étaient imprudemment lancées dans l'aventure, y perdirent leurs sièges, notamment dans la vague de 1977. Les municipalités eurent de plus en plus à se pencher sur les problèmes et les coûts de la gestion des constructions sociales édifiées hâtivement et au moindre coût possible (malgré d'énormes dérapages) entre 1950 et 1975. Paradoxalement, ce

sont les immeubles les plus récents, de la période 1968/1974, qui posent le plus de problèmes : mal construits, très excentrés, rarement liés à des zones d'emplois précises, ils ont rapidement concentré tous les types d'exclusions pour les populations les plus démunies, françaises et immigrées, mêlant quart-monde et tiers-monde dans la spirale infernale d'une paupérisation accélérée. Nous reverrons tout cela au cours des chapitres suivants.

Dans le même temps, la procédure des Zones d'Aménagement concerté (ZAC) plus souple que celle des ZUP, créée en 1967 mais utilisée en grande échelle surtout depuis la décentralisation (1983), apparaît comme une meilleure formule d'urbanisme opérationnel. Les collectivités locales les dimensionnent aux besoins locaux, et les ouvrent largement aux initiatives et aux programmes du secteur non aidé. On réalise souvent des opérations bien équilibrées au terme de la négociation entre les opérateurs publics et privés. Les ZAC sont souvent conçues à l'origine dans le cadre des Plans d'Occupation des Sols (POS), documents d'urbanisme communaux apparus, eux aussi, durant la même période.

C'est souvent au moyen de ZAC ou de lotissements, que l'on a pu répondre à la demande d'urbanisation en l'organisant sous des formes équilibrées, notamment, à la périphérie des agglomérations, associant petits collectifs, maisons individuelles et sites d'activités. Mais on en trouve aussi pour le réaménagement d'espaces urbains vétustes, dont on a voulu conserver et redynamiser autant que possible la structure sociale, le rôle économique et l'insertion urbanistique. Le logement social lui-même y est rarement oublié.

Finalement, la décentralisation de l'urbanisme, entre 1983 et 1988, fera franchir une étape logique du désengagement de l'Etat... sans renoncer pour autant aux pesanteurs administratives, qui demeurent puissantes et se renforcent à nouveau depuis quelques années.

## CONCLUSION

Au terme de ce panorama rapide du développement et des avatars de l'intervention publique, et de ses ouvertures plus ou moins franches sur le dynamisme des initiatives privées, nous voyons s'esquisser les

données de la situation actuelle et des problèmes qui restent posés. On a tenté bien des expériences, on dispose de bien des enseignements, mais en tire-t-on toutes les leçons ? Hélas, bien souvent, l'incohérence ou l'ambiguïté des politiques suivies n'ont abouti qu'à accumuler les difficultés, en multipliant les catégories, les barrières, les cloisonnements.

Aujourd'hui, on supporte le poids de toutes ces ébauches, de toutes ces imperfections. Le recours à l'Etat, même s'il n'est plus aussi pesant, continue de freiner la recherche des bonnes solutions, celles qui rendraient le marché du logement plus fluide et plus accessible aux désirs de tous.

Il est urgent d'agir, car, en dépit de toutes ces actions, la région parisienne et certaines grandes villes de province connaissent aujourd'hui une nouvelle crise du logement, des tensions graves sur ce secteur trop assisté, trop dépendant des pouvoirs publics : on se plaint des insuffisances de la construction sociale, ruineuse et ségrégative, des aides sociales mal appliquées, des distorsions entre les loyers d'un marché cloisonné, d'un urbanisme enserré, d'une profession déresponsabilisée...

Ces données vont être à présent analysées méthodiquement, pour en bien faire comprendre les causes et les conséquences, et pour dégager les principales propositions qui permettront d'en sortir.

1950-1979 :

*Logements terminés par secteurs de construction*

Année	Reconstruction	HLM Locatif	HLM Accession	CFF Prêt	CFF Sans prêt	Non aidés	TOTAL
1950	31 000	5 800	1 500	400	—	33 300	72 000
1951	31 000	10 100	3 700	10 700	—	24 500	80 000
1952	29 000	12 500	6 000	29 700	—	12 800	90 000
1953	36 000	15 800	8 400	44 400	—	15 400	120 000
1954	37 214	20 154	10 399	73 024	—	21 202	161 993
1955	34 658	36 037	14 187	105 010	—	25 157	215 049
1956	32 561	30 407	15 255	130 196	—	22 918	231 337
1957	32 956	54 537	18 657	145 833	—	21 765	273 748
1958	24 230	68 690	18 916	154 358	—	25 496	291 690
1959	17 095	82 776	18 120	174 278	—	28 232	320 441
1960	12 716	77 016	18 811	176 685	—	31 326	316 564
1961	11 850	70 795	20 680	180 642	—	32 080	316 047
1962	8 266	68 332	20 876	177 560	—	33 897	308 931
1963	3 853	78 937	22 498	191 950	—	38 946	336 184
1964	2 391	92 295	24 929	137 655	69 647	41 882	368 799
1965	1 344	95 803	28 645	148 101	78 915	58 791	411 599
1966	728	96 900	30 122	125 874	75 875	84 672	414 174
1967	310	105 330	31 452	123 868	69 238	92 680	422 878
1968	101	116 553	31 773	116 107	60 661	85 788	410 983
1969		116 784	31 286	126 727	55 160	96 994	426 961
1970		121 290	34 077	147 494	52 073	101 340	456 274
1971		127 848	38 368	149 338	56 185	103 970	475 709
1972		126 900	49 400	124 800	69 700	175 500	546 300
1973		109 000	55 000	94 200	34 200	207 400	500 500
1974		121 700	60 000	85 200	37 500	196 000	500 500
1975		111 500	58 000	80 100	44 200	220 500	514 500
1976		98 100	55 000	76 900	36 300	182 600	448 900
1977		88 900	60 000	78 100	37 800	183 800	448 600
1978		75 200	56 100	76 600	33 600	203 200	446 700
1979		63 000	79 200	69 100	21 700	170 600	403 600

1980-1989 :

Mises en chantier	PLA	PAP	PC	libres ménages	libres sociétés	TOTAL
1980	60 000	120 000	100 000	99 900	17 500	397 400
1981	56 000	126 000	82 000	119 400	16 100	399 500
1982	64 000	127 000	81 000	66 800	5 000	343 800
1983	57 900	115 000	90 000	64 800	5 000	332 700
1984	55 100	113 000	92 000	29 900	5 000	295 000
1985	65 000	93 000	105 000	29 300	3 200	295 500
1986	60 000	86 000	99 000	45 800	4 700	295 500
1987	54 000	78 100	114 000	55 800	8 200	310 100
1988	54 000	60 000	108 000	92 800	12 300	327 100
1989	50 000	48 000	105 000	118 500	17 500	339 000

Sources : Pour 1951 à 1980 : Henri Heugas-Darraspen, *Le logement en France et son financement*. Notes et études documentaires n° 4794, La Documentation française, 1985, p. 140.

Pour 1980 à 1989 : B. Lefevre, M. Mouillart et S. Occhipinti, CEREVE et Université de Paris-X Nanterre, *Perspectives du secteur et du financement du logement à l'horizon 1993*, document préparé pour les rencontres « Construction-Aménagement du Territoire », Assemblée nationale, 21 juin 1990, p. 5 et mise à jour pour les mêmes rencontres au Sénat, 11 octobre 1990, p. 7 : « La détérioration de l'activité de construction ».

Légendes : CFF : Crédit foncier de France. — PLA : Prêt locatif aidé (HLM locatif). — PAP : Prêt pour l'Accession à la Propriété (accession sociale). — PC : Prêt conventionné.



## DEUXIÈME PARTIE

---

### *La politique du logement « social » ou les pavés de l'enfer*

Nous avons vu apparaître et se développer le logement social, au cours de notre bref survol historique, comme remède public aux mauvaises conditions de logement des familles modestes. Conçu au départ simplement pour les plus démunis, il devient progressivement, après la Seconde Guerre mondiale, un outil essentiel des pouvoirs publics, qui pensent y loger la plupart des ménages français. L'économie du bâtiment elle-même paraît ne plus pouvoir se passer de ce financement public toujours renouvelé. Loin d'aider à la réinsertion, le secteur social devient un univers particulier, enjeu de contrôle électoral, cloisonné en de multiples sous-catégories de prix et de qualités, en fonction des réglementations successives.

Le système est maintenant largement ancré dans les mœurs des Français, qu'il a habitués, comme le disait Eugène Claudius-Petit à « attendre de l'Etat qu'il leur offre le principal, quitte à se payer eux-mêmes le superflu ». Ce système satisfait, en effet, les technocrates qui l'ont conçu et compliqué à plaisir, ainsi qu'un grand nombre d'élus à l'esprit « faustien », qui se plaisent à construire le plus possible avec des financements publics. Ils croient ainsi « faire social », tout en disposant d'un nombre croissant d'obligés. Reste à savoir si le système est aussi social qu'on veut bien le dire !



---

## Des résultats sociaux très contestables Ségrégation et favoritisme

Le logement social ne saurait échapper aux analyses sur ses vrais résultats. Il convient de le juger par rapport à l'objectif prioritaire de justice sociale et de réinsertion des exclus ou des démunis, qui était, à l'origine, la justification invoquée par ses promoteurs.

Le système du logement social est par essence ségrégatif, puisqu'il définit des catégories sociales qui, en fonction de leurs ressources, ont droit à se voir attribuer cette catégorie de logements. A partir de là, ou bien ces logements composent une vaste cité, ou bien ils sont en petit nombre et mieux insérés dans un quartier. Après avoir échoué dans la première voie (parce que seuls les plus pauvres sont restés, les autres ayant souvent fui la cité), on tente aujourd'hui la seconde, plus modeste. Cette confrontation avec d'autres types de constructions oblige les constructeurs publics à adopter des comportements de marché, et l'on comprend mal pourquoi tant d'efforts technocratiques ont été déployés pour parvenir à ce résultat si naturel. Mais on a beaucoup de mal à casser la première logique, ségrégative, à l'origine du fameux « mal des grands ensembles », si souvent dénoncé, qui provient largement de cette uniformité des clientèles dans chaque ensemble de logements...

Il n'est pas très étonnant que, lorsque l'on construit des quartiers entiers, voire des « villes nouvelles », en enfermant la clientèle de ces immeubles dans des plafonds de ressources assez stricts et en donnant des priorités à ceux qui sont censés être dans les conditions les plus intéressantes (habitants des taudis, expulsés, familles surpeuplées), on

aboutisse à une grande uniformité sociologique des habitants. Ces nouveaux quartiers ressemblent peu ou prou à des ghettos. On trouvait le plus souvent à l'origine, dans ces logements, une clientèle populaire d'ouvriers, employés, petits fonctionnaires. Cette population apparaissait comme très homogène.

L'uniformité des conditions sociales se double d'une uniformité des tranches d'âges. On a, au moment où ces ensembles se constituent, une forte proportion de ménages dont les enfants sont en bas âge. Ce sont ces ménages qui sont les plus « prioritaires » pour un relogement. Il en résulte que les équipements prévus à l'origine (écoles maternelles, primaires et « jeux de sable ») ne conviennent plus dix ans plus tard car l'âge moyen des enfants a augmenté. De nouveaux équipements pour adolescents (collèges, maisons de jeunes, terrains de sports) seraient nécessaires, qui n'avaient pas été construits la plupart du temps. Plus l'âge moyen des jeunes augmente, plus les équipements qu'ils demandent sont coûteux, et hors de portée du quartier (cinémas, discothèques, bibliothèques, lycées aux filières diversifiées, etc.), d'où un sentiment de frustration de la part de certains, habitués dès l'enfance à tout recevoir des pouvoirs publics. Et l'éloignement en banlieue leur pèse, car ils recherchent l'animation des centres pour échapper à un quotidien jugé déprimant. L'impression demeure d'une pauvreté en équipements, scolaires, culturels ou même commerciaux (car les commerçants eux-mêmes s'aventurent avec réticence en des lieux excentrés, peuplés de gens peu solvables).

De même ces quartiers ont peu de personnes âgées, car celles-ci, même mal logées, n'apparaissent pas aussi « prioritaires » que les jeunes ménages. Paul Delouvrier, alors en charge du district de la région parisienne, se plaignait de ne pas voir de grands-mères dans les grands ensembles, qui auraient pourtant été bien utiles pour s'occuper des enfants au retour de l'école, lorsque les mères ne sont pas encore rentrées du travail<sup>1</sup>. Cette constatation mettait en cause des réglementations

1. Le phénomène persiste, selon une étude de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) publiée par l'INSEE : « Principale caractéristique des banlieues en difficulté : la jeunesse de la population. 40 % des habitants ont moins de 20 ans, contre 29 % dans les communes concernées. En revanche les troisième et quatrième âge sont sous-représentés : 6,3 % de la population a plus de 60 ans, contre 13,8 % dans les communes d'implantation » indique Muriel Prat, commentant cette étude dans *Le Figaro* du 16 août 1991.

trop tâillonnes, propres aux organismes d'HLM. Mais ceux-ci n'en étaient pas responsables, enserrés qu'ils étaient dans des règles imposées d'en haut. En effet, l'aide à la pierre représentait, on l'a vu, une charge financière très importante pour l'Etat ; il était donc naturel que le ministère des Finances fasse pression sur celui chargé du Logement pour que cette aide ne soit pas gaspillée et bénéficie uniquement à la clientèle des « personnes modestes » (on n'osait pas dire des « pauvres »). D'où les barèmes stricts concernant les ressources et les conditions de priorité.

Les inconvénients de cette uniformité des clientèles apparurent vite, au fur et à mesure que se multipliaient les grands ensembles. On donna même le nom de « sarcellite » (du nom de Sarcelles, l'une des plus célèbres créations de la Caisse des Dépôts) à cette désespérante reproduction des mêmes immeubles et des mêmes problèmes : marginalité, insécurité (du fait de bandes d'adolescents désœuvrés), médiocrité des conditions de vie, échec scolaire, en un mot exclusions de toutes sortes.

« Le logement social projette au sol les différences de catégories sociales », écrit Roncayolo, qui stigmatise « la marginalisation à l'égard du tissu social existant, l'effet brutal de la distance ou, plus simplement, du paysage et des ruptures »<sup>2</sup>.

Si l'on compare les grands ensembles d'HLM avec les quartiers populaires des villes de l'époque pré-haussmannienne, le progrès du « confort moderne » est certain ; mais la ségrégation sociale est plus forte. Au XIX<sup>e</sup> siècle, comme nous l'avons vu, les classes sociales étaient davantage mêlées. Les « rentiers », en faisant construire des immeubles de rapport, se réservaient souvent les étages nobles, qui étaient à l'époque les premiers étages. Leurs locataires occupaient les étages supérieurs. Les appartements les moins chers étaient les plus élevés, à une période où les ascenseurs n'existaient pas. Il y avait donc, du fait de cette contiguïté de classes sociales différentes, une communauté plus diversifiée, qui rendait la vie sociale plus variée, voire plus conviviale, dans le côtoiement des conditions sociales et des générations. Tant il est vrai que le marché libre, que l'on accuse d'être aveugle, aboutit souvent à des situations plus humaines que les constructions technocratiques.

C'est précisément pour remédier à l'uniformité excessive des grands

2. Roncayolo, 1985, p. 300.

ensembles que les pouvoirs publics, au cours des années 50-60, décidèrent de diversifier le système, dont les dispositions n'étaient pas assez « fines ». On a pensé qu'en élargissant l'éventail des ressources des bénéficiaires et en découpant plus précisément le champ d'intervention en sous-catégories, on « ciblerait » mieux les différents types de population que l'on décidait de loger.

En effet, alors même que les ministres essayaient de ranimer l'investissement privé, les technocrates de leur ministère, s'activant à bien faire, étaient stimulés par la naturelle tendance des organismes sociaux à développer l'importance de leur patrimoine. De même, les élus étaient pressés de satisfaire la demande de logements s'exprimant dans leur territoire. Ils légitimaient la conception selon laquelle la quasi-totalité des Français pourrait satisfaire ses besoins en logements par le système du logement social.

Cette ambition se traduit dans les chiffres. En vingt ans, le nombre de logements HLM terminés est multiplié par 10 : 10 100 locatifs et 3 700 en accession terminés en 1951. 127 000 locatifs et 38 000 en accession terminés en 1971. Dans la même période, les logements non aidés ne sont multipliés que par 4 : 24 000 terminés en 1951 et 103 000 en 1971. Ce n'est qu'après la crise de 1973 que s'amorce la décrue du système du logement social (qui représente néanmoins encore le tiers des logements mis en chantier en 1988).

Il était donc logique, puisque, virtuellement, une grande partie de la population pouvait bénéficier du système, que celui-ci se diversifie. Tant par souci d'économie que par souci d'une certaine justice distributive, les plus modestes doivent être les plus aidés. Mais comment aussi permettre que les quartiers neufs aient une moins grande uniformité ? Dans certains cas, les promoteurs des ZUP ou des ZAC parvinrent à composer des programmes destinés à des clientèles différentes. Mais traditionnellement les organismes, n'étant pas réellement affrontés à une demande exigeante, ne veillaient pas suffisamment à mixer les types de programmes, donc les clientèles, dans un même espace. La « diversification » portait aussi sur les caractéristiques techniques, d'où des complications dont les organismes, qui gardent une notion répétitive de l'industrialisation, s'accommodent mal. D'autre part, ils sont peu enclins à beaucoup construire pour une clientèle encore plus modeste que celle des HLM ordinaires, laquelle a déjà du mal à s'acquitter des loyers.

En réalité donc, l'élargissement théorique des clientèles autorise essentiellement les organismes d'HLM à ouvrir leurs programmes, qu'ils soient ordinaires ou un peu améliorés, à des couches sociales plus aisées : elles présentent moins de risques dans le paiement des loyers. C'est ce contre quoi veut lutter la loi du 31 mai 1990 qui affecte aux HLM la mission de loger « les plus démunis ». On revient à la case départ.

Il était souhaitable que la construction HLM s'améliore techniquement. C'était d'ailleurs le but avoué du ministère de la Construction qui n'a cessé de lancer de grands concours (type « conception-construction ») pour améliorer la qualité du secteur et lui donner un air moins rébarbatif et un confort plus moderne. Orientation pourtant sensiblement contradictoire avec celle de la rue de Rivoli qui souhaitait faire prévaloir les « économies ». Mais heureusement, par la force des choses, c'est la première conception qui finit par l'emporter.

C'est alors que l'on vit apparaître une autre conséquence sociale du système. Après le phénomène de ségrégation vint celui du favoritisme. En effet, dans les quartiers de rénovation du centre des grandes villes, dans certaines banlieues mieux desservies et dont le tissu urbain est plus attractif, les logements HLM sont devenus tout à fait compétitifs. Tant leur emplacement que leur bonne intégration au quartier, et leurs qualités intrinsèques, soutiennent la comparaison avec le secteur libre, alors qu'ils offrent des loyers beaucoup plus bas, puisqu'ils sont en grande partie financés par les fonds publics. Dès lors, habiter dans ces logements « sociaux » devient une sorte de privilège très apprécié. Il n'y en a évidemment pas assez pour tous ceux qui en voudraient et les élus locaux, dont l'intervention peut peser sur les décisions d'attribution, ont du mal à résister à tous ceux qui leur demandent une telle faveur. En effet, les Offices sont largement entre les mains des collectivités locales, malgré le contrôle des préfets sur la liste des prioritaires. Disons même que certains élus ont fait de ce « pouvoir d'attribution », dans une conception « clientéliste » de la politique, un véritable instrument de domination, les heureux bénéficiaires étant ceux qui possèdent la carte du parti au pouvoir localement.

Il règne, dans beaucoup trop de communes, pour ces attributions des logements sociaux, un climat de « foire d'empoigne » qui répand un sentiment justifié d'injustice, puisque c'est généralement le plus débrouillard et non le plus méritant qui gagne à ce jeu.

Une fois le fameux logement obtenu, l'attributaire n'a plus qu'une idée : s'y incruster, car il n'a pas envie de revivre souvent cette chasse au Trésor. En admettant même qu'au départ l'attribution ait été parfaitement justifiée par les caractéristiques du ménage bénéficiaire, il est évident que de nombreux événements peuvent remettre en cause cette situation. Les ressources du ménage ont pu s'améliorer dans de fortes proportions, ou bien ses enfants sont partis de leur côté et le logement est surdimensionné pour le couple (ou le veuf) qui reste seul. Mais il n'est pas question de déménager, car l'aide de l'Etat est « enfermée » dans la pierre et l'on n'emmène pas son privilège à la semelle de ses souliers. Puisque le loyer est « modéré », on reste, quitte à sous-occuper le logement. Dans certains cas limites (plus nombreux qu'on ne veut le dire, en particulier à Paris) le logement n'est plus qu'une résidence secondaire, offerte à bas prix par le contribuable.

Comme le dit l'OCDE, « en maintenant les loyers au-dessous du niveau du marché, les contrôles empêchent le système des prix d'émettre les signaux qui inciteraient les consommateurs à utiliser rationnellement le parc de logements. Ainsi, les ménages de personnes âgées, seules ou en couple, habitent souvent des logements beaucoup plus grands que ceux dont ils ont désormais besoin (...). Aussi devient-il difficile aux familles plus nombreuses de trouver un logement suffisant. De plus, quand ces familles habitent déjà dans des immeubles soumis au contrôle des loyers, elles hésitent souvent à chercher un logement plus grand parce que, dans le secteur non réglementé, le coût marginal d'une chambre supplémentaire est très élevée.

Cette mauvaise affectation des ressources a aussi des retombées sur le marché du travail. Si un locataire, qui a quitté un logement réglementé, ne peut trouver un autre logement pour un loyer comparable, rien ne l'encourage à déménager. Cela réduit d'autant plus la mobilité du travail et donc la capacité de l'économie de s'adapter en douceur à la restructuration industrielle et à d'autres réformes »<sup>3</sup>. On croirait que l'OCDE, qui se fonde sur un large panel de pays, vise directement certaines situations françaises. Sans parler des HLM, rappelons ainsi l'article 23 du statut du mineur (décret du 14 juin 1946) qui garantit le logement gratuit aux ouvriers et employés des mines, comme aux

3. Rapport OCDE : *Le financement du logement en milieu urbain*, OCDE, 1988, p. 75-76.

veuves et aux retraités. Comment s'étonner de la faible mobilité et du chômage persistant dans certaines anciennes régions minières ?

Dès qu'un sentiment de crise apparaît, les locataires sociaux se retranchent dans leur logement et la mobilité se réduit encore davantage, même dans les secteurs détestables que, traditionnellement, les locataires fuyaient dès que possible. En région parisienne ainsi, le taux de vacance en HLM est tombé de 1,7 % en 1985 à 0,7 % en 1989 ; le taux de rotation moyen est passé de 8,7 % en 1987 à 6,2 % en 1989. Les ménages qui ont pu obtenir une HLM n'osent plus en sortir<sup>4</sup>.

On voit donc clairement les conséquences néfastes d'un tel état de fait sur la mobilité des individus. Le système HLM, malgré le caractère national des réglementations applicables, est très cloisonné dans sa gestion. Chaque office, chaque commune, chaque département considère uniquement ses ressortissants. Le rapprochement du lieu de travail, qui devrait, dans les grandes agglomérations où les pertes de temps en transports sont considérables, constituer une des premières causes de priorité, ne peut généralement être pris en considération. Il n'y a pas de moyen d'échanger avec un autre locataire d'HLM. C'est déjà difficile lorsqu'il s'agit du même organisme gestionnaire. C'est hors de question entre les organismes, tant la lourdeur administrative, dans un climat de pénurie, l'emporte sur l'esprit de service qui devrait animer le gestionnaire. La Bourse des échanges de logements, l'Office interdépartemental d'HLM de la région parisienne, qui avaient été conçus pour faciliter ces échanges, ont été supprimés dans les années 70, sans raisons sérieuses. On peut donc affirmer que l'organisation HLM est un frein majeur à la mobilité, ce qui est préjudiciable à tous. Les intéressés s'usent dans les transports et sont parfois obligés de laisser passer l'occasion d'une promotion, ils sont souvent amenés à refuser l'enfant supplémentaire. Les entreprises emploient un personnel peu dispos et doivent recruter dans un vivier restreint. Les collectivités locales paient très cher le phénomène des pointes dans les transports en commun. Il est lamentable que les responsables des grandes agglomérations n'aient pas été capables, empêtrés dans le système, d'organiser ces possibilités d'échanges qui économiseraient tant de temps gaspillé !

4. Commissariat au Plan, *Rapport de la Commission Financement du Logement* présidée par Daniel Lebègue, juillet 1991, La Documentation française, p. 62.

Après quarante ans d'expérience, un système qui devait faire régner plus de justice sociale et installer les classes populaires dans un habitat moderne, se révèle donc comporter de graves défaillances sur le plan social. C'est pourtant celui sur lequel se plaçaient délibérément ses promoteurs. A tel point que l'on doit se demander si les initiatives d'un marché libre n'auraient pas abouti à de bien meilleurs résultats.

Le système est ballotté constamment entre des ambitions contradictoires. Ou bien il s'agit de s'occuper en priorité des familles modestes et le résultat est l'uniformité désespérante d'ensembles ségrégatifs. Ou bien, pour diversifier, on est amené à relever les normes et à faire entrer virtuellement 80 % de la population dans le système. Et l'on crée alors le favoritisme et son cortège d'injustices, puisqu'on ne peut construire assez pour tout ce monde !

Selon les secteurs, c'est une solution ou l'autre qui l'emporte. Dans les banlieues où les programmes sont bien insérés au tissu urbain, dans les secteurs de rénovation du centre des grandes villes, les attributaires apparaissent comme des privilégiés, car l'opinion voit mal pourquoi ils bénéficient au frais du contribuable de loyers très avantageux pour des logements peu différents de ceux du secteur libre. L'importance de la rente de situation provoque un phénomène de « queue » qui accroît le mécontentement de ceux qui restent exclus de la manne et qui fatalement sont toujours plus nombreux puisque le moindre prix appelle les amateurs.

Au contraire, dans les banlieues lointaines, pour les programmes mal desservis, pauvres en équipements, mal rattachés au tissu urbain qu'ils jouxtent, c'est le phénomène de ségrégation qui domine. On peut même dire que, dans ces cas (qui sont encore très nombreux, notamment dans la « grande ceinture » parisienne) la dégradation s'est accentuée au cours des quinze dernières années. Le chômage, d'une part, a atteint de plein fouet ces populations moins armées contre les aléas économiques. De plus, les immeubles sont mal entretenus parce que la faiblesse des loyers ne permet pas aux organismes propriétaires de réaliser les travaux nécessaires. Enfin, les locataires, parfois peu enclins à respecter la « chose commune » faute d'éducation civique, y sont d'autant moins incités qu'ils n'ont pas vraiment l'impression d'être chez eux dans ces « machines à habiter », au caractère très inhumain.

On a remarqué qu'à Stains, en banlieue Nord de Paris, les taudis

du bidonville, construits par les habitants, étaient mieux entretenus que les immeubles où ils furent relogés, cages de béton, où ils se sentaient finalement moins à l'aise. Peu à peu, les habitants subissent un lent déclassement ; y vivre est ressenti comme une disgrâce ; dès qu'on le peut, on les fuit. On supporte difficilement cet environnement qui vous colle à la peau et vous enferme dans vos difficultés, dont on a tant de mal à s'échapper.

Malgré les généreux efforts des travailleurs sociaux, et d'énormes investissements publics de rénovation, c'est la « zone », comme on l'a vu à Vaulx-en-Velin. Peu à peu les familles les plus défavorisées, notamment des immigrés, s'y concentrent. Le taux de rotation y est élevé : on y reste le moins longtemps possible, on cherche à gagner la tour la moins dégradée, l'immeuble où il n'y a encore que des Français, ou le centre-ville, pour ceux qui peuvent. C'est le fameux « vote par les pieds », refuge caractéristique des habitants des systèmes collectivistes.

« Les classes moyennes, qui bénéficient du boom économique de la V<sup>e</sup> République et disposent d'une offre plus importante de logements neufs sur le marché libre, quittent les HLM et laissent la place à ceux que l'habitat social avait en principe vocation à loger : les ouvriers et, parmi eux, cette composante importante de la classe ouvrière française contemporaine, les immigrés », expose le sociologue Kepel<sup>5</sup>. Le piège se referme sur les vrais destinataires : les exclus vont demeurer entre eux. Ensuite, ce sera le cercle vicieux ; progressivement ne restent que ceux qui ne peuvent aller ailleurs.

Aujourd'hui, selon Ballain et Jacquier, « les perspectives pour les ménages les plus modestes de réintégrer une société qui s'est fragmentée sont de plus en plus faibles... Il faut dorénavant développer des systèmes d'assistance financière, éviter la constitution de ghettos et traiter les situations de cohabitation difficile, multiplier enfin les opérations de restauration d'un patrimoine construit rapidement et qui vieillit mal ». Les deux chercheurs concluent que tous ces programmes de constructions sociales spécifiques « permettaient certes de répondre ponctuellement à des situations délicates, mais ont montré que l'on aboutissait ainsi à créer des ségrégations inadmissibles empêchant toute évolution ultérieure des populations »<sup>6</sup>.

5. G. Kepel, *Les banlieues de l'Islam*, 1987, p. 162.

6. R. Ballain et C. Jacquier, « La politique française en faveur des mal-logés », *Economie et Humanisme*, n° 299, 1988, p. 30-33.

Cette aggravation des ségrégations s'est cristallisée avec la présence des immigrés. Le système du logement social, dans les cités périphériques, est un facteur de concentration et de fixation des populations immigrées. On peut même se demander s'il n'est pas un des obstacles à leur intégration.

Certains pourront estimer ce tableau trop pessimiste. Nous avons au contraire l'impression que l'on aurait pu le noircir en utilisant maintes citations tirées des nombreuses enquêtes disponibles. Nous n'avons pas voulu le faire, nous efforçant surtout d'essayer de faire comprendre les liens logiques entre les résultats du système et ses principes, en eux-mêmes ségrégatifs, puisqu'il s'agissait de traiter en priorité les catégories les plus modestes de préférence aux autres.

On ne peut nier l'importance de l'effort de construction des logements sociaux (on verra ci-après à quel coût elle a été obtenue), ni le dévouement des responsables d'organismes constructeurs. Il s'agit seulement de porter un jugement sur le bilan social du système, puisque les motivations de ces promoteurs étaient essentiellement sociales.

Le moins qu'on puisse dire est que ce bilan est plus que contestable. Les plus modestes restent trop souvent à l'écart du reste de la société. Des sommes, très importantes on le verra, ont été trop souvent détournées au profit d'autres catégories qui n'avaient pas, a priori, le même besoin d'aide.

Certes, on croyait à une époque qu'il fallait faire entrer la quasi-totalité de la population dans les bénéficiaires théoriques. Mais ceci ne pouvait manquer de susciter un sentiment d'injustice de la part de ceux qui n'étaient pas attributaires : lorsque les conditions d'accès s'élargissent, chacun croit avoir droit à bénéficier des avantages offerts.

Le bilan est surtout décevant du point de vue de ce qu'on appelle « la qualité de la vie ». Ce n'est pas seulement la médiocrité ou le retard des équipements qui est ici en cause. C'est le fait que les attributaires des logements sociaux (même si ce sont des ILN) sont considérés beaucoup plus comme des administrés que comme des clients, voire comme des gêneurs s'ils émettent trop de souhaits. Ils ne choisissent pas leur logement, on le leur « attribue » et s'ils refusent plus d'une fois celui qui leur est attribué, on les raye de la liste. Les améliorations sont décidées par l'administration, c'est-à-dire d'en haut, sans que les besoins réels puissent vraiment s'exprimer (d'où la politique négative en matière

d'échanges). Le Corbusier et ses émules avaient la science infuse : pas besoin de consulter les futurs habitants. Philippe de Villiers stigmatise à juste titre cette désinvolture technocratique : « l'Histoire jugera très durement tous ceux qui ont cru que l'homme pouvait vivre dans des "cages à lapins". Ou ceux qui l'ont voulu... Responsabilité immense de tous ceux qui ont cru aux clapiers, aux tours, aux barres, à cette planification de l'espace qui chasse l'âme et proscrit le rêve »<sup>7</sup>. On ne saurait mieux dire !

Il est piquant de rapprocher ce propos de celui des deux chercheurs cités plus haut « le logement social n'est pas une réponse aux problèmes du logement, mais il constitue l'un de ces problèmes. Que représente, au fond, le fait de changer de cellule, si ce n'est simplement rendre la pilule moins amère ? Mais si l'on veut parler de liberté d'habiter, si l'on veut se fixer comme objectif de réforme la capacité pour chacun du choix et de la maîtrise de son habitat, il faut passer par l'abolition du logement social (...). Celle-ci ne résoud bien entendu pas en elle-même les problèmes du logement. Mais elle seule peut ouvrir la voie à un traitement d'ensemble de ces problèmes, c'est-à-dire du logement de tous et de chacun, dans la liberté et la différence »<sup>8</sup>.

7. Philippe de Villiers, *La chienne qui miaule*, Albin Michel, 1990, p. 180-181.

8. Butler et Noisette, 1983, p. 7-8.



---

## Des résultats financiers et économiques plus que décevants

Les considérations financières et économiques, les préoccupations de rentabilité, étaient marginales dans l'esprit des promoteurs du logement social. Leur principe étant que l'Etat fournit des logements moins chers aux ménages modestes, ils estimaient que le souci de faire du social devait l'emporter. Tant mieux si l'entreprise se révélait équilibrée, tant pis si elle ne l'était pas. La recherche d'une rentabilité de l'investissement ainsi réalisé n'est que très secondaire. Le contribuable solidaire est là pour faire les frais des éventuels déficits. On accepte le risque d'engloutir des sommes considérables... si elles ont servi cet objectif « social » ! En termes économiques, c'est l'acceptation de la dévalorisation structurelle du capital engagé, non ou sous-rémunéré, pour produire des logements aux loyers allégés<sup>1</sup>.

Comme l'écrit P. Le Besnerais, résumant la plupart des problèmes que l'on devra étudier ici, « on peut avancer qu'aucun autre secteur de l'économie ne bénéficie de transferts aussi importants, pas même la santé, la sidérurgie, ni l'agriculture. L'opinion n'en a généralement pas conscience parce que cette aide est diluée et qu'elle est largement indirecte : mais l'habitude est prise, avec tous les effets pervers qui font des Français des assistés en matière de logement »<sup>2</sup>.

1. Voir Topalov, 1987, p. 236.

2. P. Le Besnerais, Institut La Boétie, 1985, p. 11-12.

### *Un gouffre financier pour les contribuables*

Rappelons le mécanisme par lequel les loyers des ménages « modestes » sont allégés grâce à la solidarité nationale décrétée par l'Etat.

L'aide « à la pierre », c'est-à-dire aux organismes constructeurs, qui doivent la répercuter sur leurs locataires ou sur les accédants à la propriété du secteur social, s'analyse comme une combinaison de prêts et de bonifications d'intérêt. Celles-ci ramènent le taux de ces prêts à un niveau inférieur à celui du marché financier pour des prêts de même durée. Les organismes dont les constructions ont été financées par ces prêts « bonifiés » doivent pratiquer des loyers eux-mêmes inférieurs aux loyers du marché libre. L'aide financière des pouvoirs publics n'est donc pas donnée directement aux catégories sociales qui doivent en bénéficier (contrairement à l'aide « à la personne »). Elle doit passer par une construction, dont les normes sont elles-mêmes réglementées, d'où son appellation d'aide « à la pierre », dans le langage des spécialistes.

Les prêts actuels, issus de la réforme de 1977, sont les successeurs du mécanisme mis en place depuis l'époque où le nombre de logements sociaux à construire dans l'année est devenu un des indicateurs de la politique et des finances gouvernementales. C'est surtout à partir de 1950 que s'est développée la vaste panoplie des prêts, souvent affectés d'un différé d'amortissement, et des subventions en capital, primes ou bonifications d'intérêt, qui permettent de réduire les taux proposés aux emprunteurs « sociaux ».

Ainsi, pendant longtemps, ont existé pour les offices HLM les prêts à 1 % sur 45 ans, financés sur des ressources empruntées elles-mêmes à 4 ou 5 % ; l'argent des contribuables payait la différence<sup>3</sup>. A cette époque, l'Etat assurait le réescompte des prêts du Crédit foncier, eux-mêmes bonifiés par lui sous formes de primes. Il accordait aussi aux accédants à la propriété du secteur intermédiaire, pendant 20 ans, des « primes sans prêts » (à 600 ou 1 000 anciens francs par mètre carré).

Actuellement, l'aide est constituée par les Prêts locatifs aidés (PLA) et les Prêts pour l'Accession à la Propriété (PAP), dont le volume est défini chaque année dans le budget du ministère du Logement. Les PLA

3. Mécanisme bien décrit à l'époque par G. Mathieu, 1965, p. 49.

sont financés par l'excédent des dépôts sur les livrets A gérés par les Caisses d'Épargne et la Caisse des Dépôts.

Le budget de l'Etat inclut diverses autres « lignes » qui financent le logement social par d'autres biais, d'autant que le parc considéré comme social ne se limite pas à celui des organismes d'HLM. L'Etat finance ainsi des primes à l'amélioration des logements anciens et vétustes des centres-villes, habités souvent par des ménages modestes.

Les collectivités locales concourent aussi, pour une part non négligeable, au financement des programmes de logements sociaux. Elles l'ont fait très souvent en offrant les terrains nécessaires, soit gratuitement soit à bas prix.

Une part non négligeable du logement social est financée également par les entreprises au titre du 1 %, prélèvement obligatoire sur les salaires qui leur a été imposé par l'Etat en 1953.

Enfin divers organismes apportent une partie de ces financements par des prêts divers.

Tel est l'essentiel du dispositif. Il est généreux ! C'est la solidarité nationale qui finance l'essentiel de cette aide à la pierre. Certains organismes profitent de la différence entre le taux des prêts HLM et les taux bancaires normaux, pour gagner des produits financiers en plaçant leur trésorerie, « dont une partie de la croissance provient du placement à 8 ou 9 % de prêts consentis par la Caisse des Dépôts à 5,8 % pour la construction de logements PLA (HLM) ou la réhabilitation du parc existant. Si bien que nous nous trouvons devant une situation doublement absurde : le service rendu aux locataires est souvent insatisfaisant alors que, dans le même temps, certains organismes thésaurisent (...) » déclare le ministre socialiste du Logement lui-même !<sup>4</sup>.

Depuis la fin de la guerre, des sommes considérables ont été consacrées à la construction sociale, surtout entre 1950 et 1980. La France a un parc de 3 263 000 logements locatifs sociaux (16,23 %) <sup>5</sup>, position moyenne par rapport aux pays voisins<sup>6</sup>. Ceci sans compter les logements sociaux en accession, ni le secteur considéré comme social sans l'être par

4. L. Besson, Assemblée nationale, 30 octobre 1989, 1<sup>re</sup> séance Loi de Finances pour 1990, Urbanisme et logement.

5. INSEE, *Enquête nationale Logement* 1984, tableau 108, p. 72.

6. F.-X. Roussel, « Le parc locatif social public en Europe », *L'Observateur de l'Immobilier*, n° 10, été 1988, p. 11-12.

son mode de financement d'origine. De 1952 à 1965, entre 85 et 92 % des logements construits en France avaient bénéficié d'une aide de l'État (dont 35 % de HLM).

Pour la seule année 1964, par exemple, on a construit quelque 119 000 HLM, 326 000 logements aidés au total, soit 88,6 % des 368 000 logements achevés cette année-là. L'aide publique à la pierre représentait 43 %<sup>7</sup> des fonds investis dans la construction ; 22 % par les seules aides publiques aux HLM. Par ailleurs, l'allocation-logement représentait, à la même époque, 1,4 milliard de francs versés à 1 300 000 familles<sup>8</sup>. Au total, aujourd'hui plus du quart des Français sont logés en habitat social. Rappelons que, pour plus du tiers, les logements mis en chantier en 1988 sont encore des logements sociaux (PLA et PAP) et que les sommes inscrites au budget de l'État au titre de « l'aide à la pierre » (toutes modalités) s'élèvent pour la même année à 19 milliards de crédits de paiement<sup>9</sup>.

Sur la même période, pourtant, les pays voisins ont construit plus que la France, alors qu'ils faisaient, eux, appel largement à d'autres méthodes que l'aide publique massive à la pierre<sup>10</sup>. L'Allemagne s'appuyait sur les prêts hypothécaires (des « Bausparkassen » notamment) et les incitations fiscales, la Grande-Bretagne avait recours au financement par les prêts aux épargnants des « Building societies », les États-Unis à des systèmes comparables de recours à l'épargne. Dans ces pays, l'appel à l'investissement privé et à l'épargne des bénéficiaires des logements était beaucoup plus large qu'en France. Ceci veut dire qu'en France les finances publiques ont été mises davantage à contribution pour un nombre de logements global moindre, chaque logement ayant reçu en moyenne une aide plus forte.

La plupart des observateurs de la situation du logement ont noté le retard français, mais sans chercher à en comprendre les causes. Ils pensaient qu'on ne pouvait appliquer en France les solutions de l'étranger. L'interventionnisme ambiant faisait que les commentateurs trouvaient

7. 4,383 milliards de F de l'époque, soit 25,8 milliards de F 1990.

8. G. Mathieu, 1965, page 57, note ; soit 8,24 milliards de F 1990.

9. Dont 6,4 milliards pour les bonifications des PLA, 6,1 pour l'accession sociale, 1,9 pour l'amélioration de l'habitat, 3 pour le reliquat des anciennes aides (antérieures à 1977), 0,5 pour les DOM...

10. Entretien avec M. Claudius-Petit, 19 avril 1989.

normal que l'Etat soit obsédé par la prise en charge des besoins par lui seul. Ils ne savaient préconiser qu'une intensification de ses engagements. Le journaliste Gilbert Mathieu, dans son ouvrage de 1965, observait bien que la politique de relais par les fonds privés avait été mise en œuvre efficacement dans les pays voisins, qui avaient ainsi résolu leur crise du logement. Mais, de manière contradictoire, il se faisait l'écho complaisant de ceux qui critiquaient les hausses des loyers anciens destinés à « donner confiance à l'épargne », et dénonçait vigoureusement « le mythe de l'unité du marché » et de la possible rentabilité de l'investissement construction<sup>11</sup>.

Vingt ou trente ans plus tard, ces raisonnements paraissent bien dépassés ; dans l'évolution actuelle, les mécanismes traditionnels d'aide à la pierre sont largement remis en cause. Le système des financements privilégiés de l'Etat, issu d'une époque où le marché financier était extrêmement réglementé et cloisonné, apparaît de plus en plus anachronique.

Ces sommes considérables versées par les contribuables pour le financement de la politique du logement social ont-elles au moins été gérées au mieux ? En ce qui concerne le coût de la construction, il est difficile de faire des comparaisons entre les performances des organismes d'HLM et celles des promoteurs du secteur privé, mais on peut être très sceptique sur la prétendue supériorité, affirmée maintes et maintes fois par le ministère, du système du logement social, du point de vue des économies dans le processus de construction.

Certes, l'administration a périodiquement lancé des concours et des programmes qui avaient pour objectif d'améliorer tantôt la qualité architecturale, tantôt les éléments de confort, tout en maintenant la construction dans des coûts « raisonnables ». Ce fut la politique des prix-plafonds, imposée dès l'origine par le ministère des Finances, qui tenait à éviter que ce secteur social ne soit trop luxueux ! Cette politique était ainsi difficilement compatible avec une véritable créativité architecturale. A part quelques exceptions rares, l'architecture des logements sociaux s'est plutôt fait remarquer par une grande monotonie. Mais elle était aussi peu compatible avec de véritables économies.

Les ministères de tutelle croient qu'il est possible et nécessaire d'imposer à des professionnels des améliorations techniques conçues par des fonctionnaires, réaction typique de leur tradition dirigiste. Mais c'est

11. G. Mathieu, 1965, p. 57.

une idée fausse. Il est évident (et l'effrayante et horrible monotonie des constructions modernes des villes d'Europe de l'Est l'a démontré) que les incitations venues d'en haut, tant sur la qualité architecturale que sur la qualité technique, sont des substituts souvent dérisoires de la concurrence. C'est essentiellement la confrontation quotidienne avec les clients, sur le marché, qui amène les professionnels à rechercher et à trouver eux-mêmes les moyens d'améliorer efficacement leurs prestations et de construire mieux à moindre prix.

En réalité, les organismes qui ont été obligés de construire en respectant les nombreuses règles techniques qui leur étaient imposées sous prétexte de promouvoir des économies, ont peut-être construit à meilleur marché que le secteur privé. Mais ils en ont eu « pour leur argent », c'est-à-dire que, dans bien des cas, leurs constructions étaient moins chères parce que de moins bonne qualité, comme l'a ultérieurement montré la rapidité de leur dégradation. On peut même affirmer que, souvent, elles ont été a posteriori plus chères car les pertes de temps, les lourdeurs administratives ont constitué des freins puissants aux véritables économies. Celles-ci résultent bien plus de la bonne organisation du chantier, de la rapidité d'exécution, de la liberté d'innovation des architectes et des maîtres d'ouvrage, que du respect de règles administratives trop nombreuses et trop complexes. Le dépassement des devis initiaux a remis souvent en cause le prétendu bon marché obtenu lors des adjudications.

Si l'on considère uniquement le facteur temps, il est bien évident que les procédures de financement des logements sociaux, étroitement liées aux péripéties budgétaires de l'Etat et des collectivités locales, sont moins performantes que celles du secteur libre, qui dépendent du secteur bancaire, incontestablement plus souple. Les organismes HLM disposent ainsi en 1989 d'une trésorerie de 40 milliards — montant ahurissant lorsque l'on sait les énormes besoins qui demeurent en matière de réhabilitation et d'entretien courant. Le rapporteur socialiste du budget du logement reconnaît, comme son ministre, que certains organismes HLM réalisent des bénéfices (produits financiers) sur les financements publics à taux modéré<sup>12</sup> ! Puisqu'ils savent si bien jouer des astuces financières, pourquoi ne pas leur faire confiance pour se gérer normalement ?

12. Anciant, Assemblée nationale, 30 octobre 1989 1<sup>re</sup> séance Loi de Finances pour 1990, Urbanisme et logement.

Il ne faut pas oublier que la plupart des organismes constructeurs de logements sociaux ont été gérés plus comme des administrations que comme des entreprises, ce qui explique que les avantages d'un financement privilégié ont pu être gaspillés par des frais administratifs.

C'est pourquoi le contribuable, en plus de la charge des constructions neuves, doit de plus en plus payer les conséquences coûteuses des insuffisances passées en matière de construction, et des lourdeurs (voire des erreurs) de gestion. Car qui d'autre que l'Etat ou la collectivité locale est en mesure de renflouer les organismes d'HLM en difficultés ?

Le poids du parc vétuste est considérable. Selon une enquête du CREDOC, 41 % des locataires HLM-ILN sont « peu » ou « pas satisfaits du tout » de leur cadre de vie quotidien, contre 8 % des pavillonnaires et 23 % des autres locataires<sup>13</sup>. L'enquête de l'association APOGEE (1986) montre que « la norme souhaitable » des dépenses d'entretien et de grosses réparations dans le parc actuel est presque deux fois supérieure aux dépenses observées réellement dans les comptes cumulés des organismes. Et les besoins d'entretien et de réparation du parc existant vont croître fortement en raison de sa structure d'âge dans les années à venir, quand les logements construits entre 1960 et 1977 (2/3 du parc) auront entre 25 et 30 ans.

Parfois même, comme aux Minguettes, à La Courneuve, à Mont-Saint-Martin, on doit démolir des barres ou des tours HLM trop dégradées ou inutilisables, et cela coûte encore très cher<sup>14</sup>. Dès juillet 1972 aux Etats-Unis (Saint-Louis/Missouri), on avait procédé à la première démolition d'un grand ensemble construit selon les théories du mouvement « moderne », les fameuses tours et barres.

Le député socialiste du Nord, B. Derosier, cite l'exemple de 1656 HLM de Grande-Synthe que l'Office HLM a fait démolir (leur réhabilitation eût été ruineuse) mais qui coûteront encore 82,5 millions de F, à cause des remboursements d'emprunts, jusqu'en... 2023<sup>15</sup> !

13. Commissariat général du Plan, *Logement locatif social*, Rapport de la Commission présidée par Dominique Figeat (1987), Paris, La Documentation française, 1988, p. 52-54.

14. L'implosion d'une petite barre HLM à Mont-Saint-Martin (banlieue de Longwy) en juin 1990 aurait coûté quelque 7 millions de F, pour une demi-seconde de spectacle. Mais il fallait auparavant « déshabiller » complètement le bâtiment, ne laisser que la structure en béton et la truffier d'explosifs.

15. Derosier, Assemblée nationale, Budget de l'Équipement, 2<sup>e</sup> séance du 10 novembre 1988.

Si l'on examine la gestion courante des organismes, le tableau est plutôt sombre. M. Mouillard et G. Rotillon, étudiant l'évolution récente des comptes d'organismes HLM, observent depuis 1971 une décroissance régulière du solde d'exploitation<sup>16</sup>. Ceci est dû principalement à la hausse très forte des fournitures, services et frais de personnel. Les loyers ont augmenté en moyenne de 2,9 % l'an, bien en-deçà de l'inflation, et n'ont donc pu compenser ces hausses. En outre, « la poursuite mécanique de la montée des charges financières va affecter considérablement l'équilibre financier des organismes d'HLM dans un avenir proche », estiment les deux chercheurs.

Le rapport Figeat fait le même diagnostic<sup>17</sup>. L'inflation en son temps assurait une « formidable rente », avec le remboursement de prêts antérieurs à taux réel parfois négatif. C'est le phénomène inverse qui s'est produit depuis quelques années, et le remboursement des prêts PLA contractés entre 1978 et 1984 (90 milliards, sur une dette totale de 315 milliards) sera difficile avec une inflation ralentie. D'où les mesures d'allègement de la dette des organismes HLM prises en 1988, portant sur ces prêts-là<sup>18</sup>.

Il existe donc encore de bonnes raisons d'être inquiet, malgré les redressements et améliorations apportés ces dernières années dans la gestion. D'après les experts, « on peut dire que la "rente inflationniste" dont ont bénéficié les organismes d'HLM jusqu'à 1983, a été très largement gaspillée par le dérapage des charges de gestion »<sup>19</sup>.

Certes, la dégradation des comptes des organismes HLM n'est pas propre à ceux de notre pays, puisque les mêmes causes engendrent les mêmes effets. Lourdes dettes, non-maîtrise des loyers, frais démesurés de gestion et d'entretien, se retrouvent également dans plusieurs pays voisins. Ainsi, en Italie (1 million de logements locatifs sociaux, soit quelque 4,5 % du parc), les 3/4 des organismes n'arrivent même pas à équilibrer frais de gestion et d'entretien<sup>20</sup>.

Au total, la situation financière des organismes d'HLM est loin d'être

16. M. Mouillard et G. Rotillon, « Déséquilibres de gestion et d'entretien du parc d'HLM », in *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1987, n° 4, p. 600-605.

17. Figeat, 1987, p. 58-59 *sq.*

18. *Le Monde*, 9 juin 1988, p. 1.

19. Figeat, 1987, p. 61.

20. Roussel (article cité), 1988.

réjouissante, même si elle s'est un peu améliorée tout récemment. Le rapport Figeat, très pessimiste, nous avertissait que le système est au bord de l'asphyxie.

### *Un frein au dynamisme de la construction*

Le système du logement social est coûteux pour les finances publiques. Pour cette seule raison, il constitue déjà un frein au développement harmonieux de l'économie française, qui souffre largement, chacun le sait, d'un poids excessif des prélèvements obligatoires, fiscaux ou parafiscaux.

Mais, il n'est pas interdit de penser qu'il est aussi un frein au dynamisme du secteur économique de la construction.

Certes, ce n'est pas l'avis de beaucoup des professionnels regroupés dans la Fédération du Bâtiment. Ils pensent que le secteur HLM, financé essentiellement par des crédits budgétaires, constitue une sorte de matelas, assuré en toute hypothèse, qui permet d'atténuer les aléas de la conjoncture économique générale. Opinion discutable, car les quinze dernières années ont montré que la crise économique ne frappait pas seulement le secteur non aidé. Entre 1975 et 1979, le nombre de logements terminés du secteur non aidé est passé de 220 000 à 170 000, tandis que ceux du secteur aidé tombaient de 249 000 à 164 000 (et les seuls HLM de 169 000 à 95 000). En période de rigueur, les pouvoirs publics ne peuvent faire de largesses sur la construction sociale, dont les réalisations se sont fortement réduites au fil des années.

De toute façon, il n'est sans doute pas bon pour la profession que le secteur du logement social soit si important. C'est à notre avis un facteur d'alourdissement et de moindre dynamisme de l'ensemble des professions qui concourent à l'acte de construire.

C'est vrai lorsqu'il s'agit de la qualité architecturale : encore une fois, les concours administratifs lancés sur une grande échelle ne sont pas le meilleur moyen de générer des architectures exaltantes. Celles-ci résultent davantage d'un climat d'émulation entre des promoteurs, agissant dans un même contexte économique stimulant, comme c'est le cas dans les pays, comme les Etats-Unis ou l'Italie, où la construction privée a une plus grande place qu'en France. Il n'est pas très étonnant que certains architectes français, habitués à rogner toutes les audaces pour

complaire à des aréopages de fonctionnaires, finissent par stagner dans une répétition des mêmes modules, les éternelles tours et barres. La seule originalité qui leur est permise est d'habiller celles-ci de « modénatures » quelque peu différentes.

Il en est de même pour le progrès des techniques de construction. Lorsque les clients sont en grande partie des organismes sociaux dont le réflexe n'est pas avant tout de satisfaire les goûts du locataire, mais de construire beaucoup à « moindre » (?) prix, l'amélioration de la qualité n'apparaît pas aussi importante aux maîtres d'œuvre. Là encore, ce n'est pas le CSTB (Centre scientifique et technique du Bâtiment), qui peut suppléer au manque d'esprit d'innovation résultant fatalement d'un système où il est plus important pour les entreprises d'être en bons termes avec les élus locaux et les dirigeants des grands Offices, que d'avoir le plébiscite des habitants des logements.

Nous avons dit, plus haut, que l'un des drames de la construction, en France, a été de n'avoir pas eu, au début du siècle, un Ford qui s'attaque au marché du logement populaire dans le cadre de l'économie de marché. Grâce à Ford, le développement de l'industrie automobile s'est fait de manière harmonieuse et efficace. Dans un premier temps, assez court, les nouveaux modèles ont été achetés par les gens riches qui ont « lancé » la mode de l'automobile. Puis les idées de Ford s'imposèrent, qui popularisa la voiture automobile en construisant des modèles moins coûteux, grâce aux économies d'échelle et en payant mieux ses employés pour qu'ils puissent les acheter. Mais, dans les débuts, toutes ses automobiles étaient noires, ce qui veut dire que cette « démocratisation » de la clientèle imposait une assez grande uniformité, une certaine rusticité. Pourtant celle-ci ne dura pas, car les constructeurs automobiles comprirent qu'il fallait, pour maintenir leur expansion, miser autant ou davantage sur le désir de renouvellement des possesseurs de voitures que sur l'accession à l'automobile de nouvelles couches de clientèle.

Autrement dit, une fois le système lancé, son fer de lance redevint la construction de modèles plus performants, destinés à une clientèle aisée, exigeante, soucieuse de qualité. C'est alors que les chaînes de fabrication s'affinèrent et qu'il fut possible, pour chaque nouveau modèle, d'offrir plusieurs couleurs, puis plusieurs variantes, enfin quantité d'options à la demande. La gamme des produits offerts se diversifia, allant de la voiture populaire à la voiture de luxe. Il y eut finalement

des modèles pour tout le monde, et jamais les constructeurs, dans leur ensemble, n'eurent l'idée qu'il fallait absolument distinguer une catégorie réservée aux acquéreurs les plus modestes. Ceux-ci, en fonction des sacrifices qu'ils acceptaient de consentir, pouvaient acquérir neufs les modèles les moins chers ou se porter acquéreurs de voitures d'occasion. En effet, l'automobile étant un bien de consommation durable, présente cette caractéristique de pouvoir satisfaire des utilisateurs successifs. Le marché de l'occasion permet d'effectuer, en prolongeant le parc des voitures neuves, une promotion en souplesse et à moindres frais des utilisateurs les plus modestes.

Mais le logement présente justement la même caractéristique. Si l'on accepte de le considérer essentiellement non comme un investissement exceptionnel (ce qui semble appeler ou justifier l'intervention des pouvoirs publics) mais comme un bien de consommation durable (plus durable, certes, que la voiture), on voit alors qu'il se prêterait aussi bien que l'automobile à cette accession par étapes au marché neuf par l'intermédiaire du marché d'occasion.

Est-ce que tout le drame de la politique française du logement n'est pas d'être passée à côté de ce schéma ? Les préoccupations « sociales » étant dispensées de tout souci économique, les pouvoirs publics ont pensé pouvoir offrir en priorité des logements neufs aux catégories sociales les plus défavorisées, alors même qu'elles étaient incapables de les acquérir ou de les louer à un prix assurant la rentabilité. Les dotations budgétaires feraient la différence. On aurait pu au contraire tenter de favoriser le plus possible, par des aides personnalisées, l'accès des familles modestes au logement ancien, libéré par ceux qui peuvent se payer les constructions neuves. Comme dans l'industrie automobile, on aurait ainsi fait reposer l'expansion du secteur sur un mécanisme naturel et sûr, les besoins progressifs d'amélioration et de renouvellement. Autrement dit, assurer le dynamisme et l'expansion du secteur par le haut (efforts spontanés des classes moyennes et aisées pour économiser afin d'avoir un meilleur logement) plutôt que par le bas (construction neuve pour une clientèle non solvable), comme cela s'est fait pour l'automobile.

Imaginons qu'à la Libération nos dirigeants, animés par le généreux dirigisme de l'époque, aient décidé de résoudre le « problème de l'automobile » comme celui du logement. Ils auraient alors déclaré qu'il fallait mettre, aux frais du contribuable, une voiture « sociale » neuve à la disposition de chaque famille modeste. Moyennant une forte

subvention, Citroën aurait été « prié » de pousser sa fabrication de 2 CV et de les offrir aux ménages « intéressants » à moitié prix. Bien entendu le ministère des Finances aurait exigé la suppression des enjoliveurs et maintenu par règlement pendant de nombreuses années des normes techniques spartiates pour ces voitures, qui auraient eu sans doute l'aspect pitoyablement fruste des « Trabant » d'Allemagne de l'Est. Néanmoins, compte tenu de l'avantage financier, la clientèle se serait précipitée et les services commerciaux de Citroën auraient été débordés. L'État, en effet, n'aurait pas été capable d'augmenter le volume des subventions de façon suffisante pour satisfaire tous les demandeurs. Il aurait donc fallu créer une administration spéciale chargée de vérifier les ressources des demandeurs et d'établir des priorités. Les demandeurs auraient attendu des années avant d'obtenir un véhicule, comme dans les pays de l'Est.

Les dirigeants de Citroën et le ministère de l'Industrie fort satisfaits de ce développement du secteur « social » de l'automobile, auraient été amenés à élargir la clientèle en remontant les plafonds de ressources et en luttant contre la rue de Rivoli pour obtenir l'assouplissement des normes techniques. Moyennant quoi, les catégories sociales intermédiaires, qui auraient été capables d'épargner pour acquérir une voiture normale, auraient en majorité préféré attendre d'obtenir une « priorité » pour une voiture sociale, toujours compte tenu de l'avantage financier. Il en serait résulté une chute de la production des chaînes de voitures normales chez Citroën et ses concurrents. La courbe de répartition de la production de voitures entre les différents modèles, au lieu d'avoir une allure classique (courbe de Gauss), aurait pris celle d'un chapeau à deux bosses, une grosse au niveau de la voiture sociale et une plus petite, au niveau de la voiture de luxe (puisque les ménages très aisés auraient préféré continuer à en acheter). L'aspect de la rue aurait été assez semblable à celui de l'ex-Allemagne de l'Est avec son parc de Trabant contingentées, parfois émaillé d'une limousine de la nomenklatura.

Cette petite « parabole des logements et des automobiles » permettra sans doute de mieux comprendre ce que veut dire Pierre Le Besnerais lorsqu'il écrit : « Cette aide massive est génératrice de distortions dans la formation des prix, dans le choix des investissements et des localisations, dans le libre choix des individus, dans l'égalité des citoyens devant le problème de leur logement »<sup>21</sup>.

21. Le Besnerais, Institut La Boétie, 1985, p. 12.

## TROISIÈME PARTIE

---

### *Le cloisonnement du marché*

Les économistes classiques, lorsqu'ils décrivent le marché libéral, le définissent comme celui où sont réalisés l'atomicité et la fluidité des offres et des demandes. La concurrence joue alors au mieux et les prix s'établissent au niveau de confrontation d'offres et de demandes multiples. Ces conditions sont réalisées lorsqu'il y a un très grand nombre de vendeurs et d'acquéreurs ayant à peu près le même poids économique. Le marché concurrentiel est celui qui n'est ni « monopolistique » ni « oligopolistique ».

Or, si l'on examine le marché du logement, on constate qu'il devrait se rapprocher de très près de ce modèle. En effet, on y trouve, du côté de l'offre, une multiplicité de propriétaires, d'entrepreneurs, de promoteurs, d'architectes, de marchands de biens, d'agents immobiliers et, du côté de la demande, une multiplicité de locataires, d'accédants à la propriété. C'est un marché où il n'y a pas ou peu d'oligopoles. Il existe de grandes entreprises de construction, mais elles sont très nombreuses. On peut donc dire, qu'il y a bien atomicité et fluidité de l'offre et de la demande et que le marché du logement devrait être un des modèles de fluidité... Tout au moins en théorie. Car, en pratique, l'intervention de l'Etat vient tout changer.

Dans l'économie française, de nombreux secteurs fonctionnent selon ce schéma, dans un climat de concurrence, d'abondance et satisfont la clientèle, que ce soit le secteur de l'habillement, de l'automobile, de la nourriture ou des services. Les prix sont libres et s'établissent au niveau de confrontation des offres et des demandes. La hiérarchie des prix est grosso-modo calquée sur la hiérarchie des qualités des produits. Chacun sait qu'il y a une très grande différence de prix (qui peut être de 1 à 10) entre le costume acheté chez un fripier et celui confectionné par un maître-tailleur du quartier de l'Opéra. Mais cette différence de prix est logique. De même, des fruits exotiques seront payés beaucoup plus chers chez Hédiard qu'au supermarché. Mais, là encore, la différence de prix est expliquée comme traduisant une meilleure qualité. Dans ces différents secteurs, le consommateur « en a pour son argent ». La diversité des biens offerts est telle qu'il y en a pour toutes les bourses. Mais le prix pratiqué dépend de l'intensité de la concurrence et de la qualité intrinsèque de la marchandise ou du service rendu. Chaque consommateur exerce son choix en fonction des qualités et des prix, mais ceux-ci ne varient pas en fonction de ses ressources : le boulanger en France ne fait pas payer la brioche dix fois plus cher au client qui vient de descendre d'une Mercedes !

Si l'on examine le marché du logement, c'est tout à fait différent. Les mêmes éventails de prix existent. Mais, sur le marché de Paris ou de certaines grandes villes, très différent de celui du reste du pays où règnent la fluidité et l'équilibre de la concurrence, ces écarts existent pour une même marchandise. Si l'on prend des appartements locatifs dans un même quartier de Paris, leur prix pourra varier du simple au quintuple, selon le régime auquel ils sont soumis, alors même que leur surface et leur confort sont voisins. Dans ce marché du logement *la hiérarchie des prix n'a rien à voir avec la qualité du service rendu*. Elle dépend essentiellement du régime juridique dans lequel se trouve chaque logement. L'explication doit être recherchée dans le cloisonnement du marché organisé par les réglementations. Celles-ci ont abouti à fragmenter les offres en secteurs quasiment étanches, régis par des systèmes de prix autonomes.

Voyons les choses de plus près.

---

## Un système de loyers lourdement marqué par l'interventionnisme

Le cloisonnement du marché est dû essentiellement aux diverses réglementations des loyers, qui ont proliféré depuis 80 ans et créé des « strates ».

Certes, le patrimoine locatif n'est pas le seul, puisqu'il existe un nombre important de ménages français propriétaires de leur logement. Ce n'est que depuis le début des années 80 que ce nombre est devenu supérieur à celui des ménages locataires : 51,2 % en 1984, 54,4 % au recensement de 1990. Le pourcentage n'était que de 46,7 % en 1978 et 44,8 % en 1970.

Il y a une telle aspiration à la propriété que la part des locataires continue de reculer. Au recensement de 1990, on compte 11,7 millions de ménages propriétaires de leur résidence principale : ils n'étaient que 6 millions en 1962<sup>1</sup>.

La proportion de propriétaires en France, quoiqu'en progression, est encore inférieure à celle de la plupart des pays de la Communauté : 58 % au Danemark et au Portugal, 65 à 68 % en Belgique, en Grande-Bretagne, au Luxembourg et en Italie, 75, 76 et 79 % en Espagne, en Irlande et en Grèce : seuls l'Allemagne et les Pays-Bas comptent une moindre proportion de propriétaires que nous<sup>2</sup>.

1. C. Cluzeau et Cl. Taffin, « Moins de logements neufs, plus de rénovation », les logements en France selon le recensement de 1990, *Insee Première*, n° 147, juin 1991.

2. Estimations de 1990 par M. Mouillart et S. Occhipinti, « Le logement est-il un frein à la mobilité en Europe », in *Cahiers du Crédit mutuel*, n° 74, avril-mai 1990, p. 22-23.

Mais cette progression est ambiguë, à une époque où l'acquisition du logement devient contradictoire avec la mobilité croissante de la main-d'œuvre, l'évolution rapide des situations professionnelles et familiales, et la diversification des patrimoines qui limite les risques ; certains experts pensent que, « dans certains cas, les acquéreurs n'ont sans doute pas été totalement libres de leur choix », obligés d'acheter à cause de la rarefaction des locations privées et de l'engorgement du système dit social. « Certains d'entre eux ont d'ailleurs été ensuite placés dans une situation financière difficile »<sup>3</sup>. Dans une ville nouvelle, des immigrés trop pauvres pour les standards de loyers HLM ont été poussés à l'accession !

Bien que désormais minoritaire en volume, le marché du logement locatif exerce une influence capitale sur l'ensemble du marché du logement. Parce que la réglementation des loyers et le degré de protection des locataires pèsent sur la valeur des appartements (ils valent plus chers s'ils sont libres que s'ils sont « occupés »). Parce que certains avantages financiers créés pour le locatif ont été étendus aux accédants à la propriété : il y a tout un secteur « social » de l'accession. On retrouve donc une partie des cloisonnements du secteur locatif dans le secteur de l'accession.

Comment se présente le marché locatif ?

En 1990, la France comptait quelque 9 800 000 ménages locataires, dont 1 283 000 logés gratuitement ; la question des loyers concerne donc plus de 8 500 000 ménages ! Parmi ceux-ci, 304 000 étaient en meublé ou à l'hôtel, 3 133 000 en HLM (contre 2 900 000 en 1984) ; le reste, soit 5 094 000 ménages, relevait du marché privé<sup>4</sup>.

Ce marché locatif connaît de multiples réglementations, que l'on peut regrouper en quatre secteurs principaux :

a) *Le secteur encore soumis à la loi de 1948*, dont on a déjà noté l'interminable survivance. Il est néanmoins aujourd'hui en voie de disparition : il regroupe moins de 500 000 ménages aujourd'hui, contre

3. Professeur André Babeau (Université de Paris-X-Dauphine), « Comportement d'épargne et d'investissement : évolution et perspectives », Colloque de la FNB, « A l'horizon des années 2000 : le financement de l'habitat en question », in Cahiers n° 7 de *Connaissance du bâtiment*, juin 1991, p. 18-19.

4. C. Cluzeau et C. Taffin, « Moins de logements neufs, plus de rénovation », Les logements en France selon le dernier recensement, *Insee Première*, n° 147, juin 1991.

700 000 en 1984, 1 140 000 en 1973 et 3 600 000 en 1960. Sa décrue aurait dû être beaucoup plus rapide si le « rattrapage » prévu en 1948 avait joué, ce qui aurait impliqué un peu de courage des hommes politiques. On a vu que tel n'a pas été le cas ! Il a fallu attendre 1986 et la loi Méhaignerie pour que soit supprimée l'hérédité du privilège des locataires de la loi de 1948. En effet, avant cette loi, le privilège était transmissible aux héritiers du titulaire qui vivaient avec lui dans les lieux lors de son décès, quelles que soient leurs ressources !

Mais la loi Méhaignerie n'a pas supprimé le privilège pour les occupants actuels. Elle a confirmé le droit au maintien dans les lieux à loyer réduit pour tous les locataires de plus de 65 ans, quelles que soient leurs ressources, et pour ceux de moins de 65 ans qui ne disposent pas de ressources supérieures à un plafond fixé assez haut (de l'ordre de 20 000 francs par mois en 1989).

Aurait-on pu aller plus loin ? Les logements de la loi de 1948 sont généralement habités par des personnes âgées et des ménages à revenus modestes, ce qui en fait une sorte d'annexe du parc social officiel. Compte tenu de la faiblesse des loyers, le taux d'effort de ces ménages (8,7 % à Paris en 1978) et le taux de rotation (3,5 %) sont très faibles malgré l'inconfort<sup>5</sup>.

Il n'est pas concevable de soumettre brutalement cette population à un régime de liberté des loyers sans compensation. Mais on aurait pu imaginer des solutions plus équitables, comme par exemple de les faire bénéficier de taux améliorés de l'allocation-logement. Car il reste très choquant que les générosités de l'Etat soient payées non par lui mais par les propriétaires. Il en existe quantité qui sont aussi de ressources modestes (parfois plus modestes que celles de leurs locataires) et qui ont vu leurs économies, voire leurs moyens d'existence, fondre comme neige au soleil. N'oublions pas aussi que, parmi les personnes de plus de 65 ans, certaines sont aisées et qu'il n'est pas absolument évident qu'il faille continuer à les avantager uniquement à cause de leur âge.

Il faudra donc encore attendre, si ces dispositions demeurent, jusqu'aux alentours de 2010 pour que les logements de la loi de 1948 aient tous rejoint le marché, par suite de la disparition de leurs loca-

5. Rapport Merlin, 1982, p. 58. Le taux de rotation est la proportion d'habitants qui quittent leur logement dans l'année.

taires actuels. Soit 100 ans après avoir été soustraits aux règles du marché... Bel exemple de spoliation organisée et de démission collective !

b) *Le secteur HLM*, qui fait l'objet des précédents chapitres. On l'a vu, les organismes sociaux louent leurs logements à des prix artificiellement bas, qui ne leur permettent pas d'équilibrer leurs comptes, malgré l'importance des avantages financiers dont ils bénéficient de la part de l'Etat et des collectivités publiques.

Si les loyers HLM sont fixés à des niveaux inférieurs par définition à ceux qui s'établiraient spontanément sur le marché, il est difficile de savoir exactement dans quelles proportions. Il règne une grande diversité du niveau de ces loyers, selon les programmes et selon l'époque de la construction. Et beaucoup d'organismes n'opèrent pas une péréquation suffisante entre leurs différents groupes de logements. Les locataires les plus récents paient davantage que les plus anciens, alors même que la qualité respective des logements ne justifie pas ces différences, et alors même qu'ils ont souvent à supporter des charges d'installation et se trouvent financièrement moins à l'aise<sup>6</sup>. Les loyers réels sont donc le résultat de calculs technocratiques mystérieux, intégrant de multiples variables, pondérées par des considérations « politico-sociales ». On ne sait trop ce qui se passe. L'essentiel, aux yeux des partisans du système, est que les habitants soient bien conscients de payer un loyer modéré par rapport au secteur dit libre.

Ainsi, faute d'oser transférer directement l'essentiel des aides à la pierre sur les aides à la personne, on imagine des mécanismes plus ou moins autoritaires qui tentent de transférer sur les premières les avantages des secondes. Au lieu d'aider directement les locataires qui en ont besoin et de suspendre l'aide pour les autres, on voudrait épurer la population des HLM, « mieux contrôler la mise en œuvre de la réglementation, contrôler le niveau de ressources des personnes accédant aux logements HLM » : ceux-ci « doivent adopter un comportement social exempt de tout reproche »<sup>7</sup>. On veut les normaliser en n'y concentrant

6. Rapport Figeat, 1987, p. 77.

7. Gilbert Santel, directeur de la Construction, audition, in Assemblée nationale, 28 mars 1991, *Rapport d'information déposé par la Mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme*, rapporteur Jacques Guyard (PS, Essonne), président Jean Anciant (PS, Oise), p. 68.

vraiment que les pauvres, et l'on prétend lutter contre les ségrégations, les exclusions ! La mission parlementaire d'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme recommande ainsi en 1991 « d'affecter les aides publiques à l'habitat social d'après la contribution effective du bailleur au logement des plus démunis, en dépassant le cadre de la législation HLM ». Pour cela, on imagine de « développer le bilan social des bailleurs de tout statut »<sup>8</sup>... alors qu'il est tellement évident qu'il faut voir surtout celui des ménages logés eux-mêmes ! On « brûle » à proximité de la solution la plus simple et la plus juste, mais on se refuse à la nommer : il faut considérer les personnes qui ont besoin de l'aide, qu'elles soient locataires ou non, HLM ou non, mais les aider directement, plutôt que de passer par d'autres biais coûteux !

Des rentes de situation importantes apparaissent donc dans le parc HLM ; elles ont fini par émouvoir les pouvoirs publics. Cela tient d'une part à l'inévitable diversification des niveaux de vie des habitants, au fur et à mesure que le temps s'écoule depuis l'entrée en HLM et, d'autre part, aux effets de favoritisme lors des attributions dans certains programmes (phénomène dont on a déjà examiné les causes). On a cherché à y remédier en instituant des « surloyers » applicables aux locataires qui dépassent les plafonds de ressources. La loi Méhaignerie en a d'ailleurs réformé les barèmes. Mais les organismes gestionnaires, qui sont déjà satisfaits d'avoir une bonne proportion de locataires solvables, appliquent cette législation avec une grande faiblesse, et les enquêtes sur les ressources des locataires sont très sporadiques. « De nombreux ménages n'y répondent pas, préférant risquer l'application du surloyer forfaitaire, plutôt que celle du surloyer correspondant à leurs revenus réels »<sup>9</sup>.

Les surloyers sont appliqués en 1989 par seulement 46 % des organismes, représentant 59 % des logements. C'est surtout en région parisienne, bien sûr, que les organismes HLM appliquent des surloyers, en l'occurrence sur près de 18 % des logements de leur parc en moyenne ; le surloyer majore le loyer moyen d'environ 18 %<sup>10</sup> ; le rapport Merlin

8. Assemblée nationale, 28 mars 1991, *Rapport d'information déposé par la Mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme* ; rapporteur Jacques Guyard (PS, Essonne), président Jean Anciant (PS, Oise), p. 4.

9. Rapport Merlin, 1982, p. 145.

10. Commissariat au Plan, rapport de la Commission Financement du Logement présidé par Daniel Lebègue, juillet 1991, La Documentation française, p. 65.

notait aussi que 50 % des locataires d'HLM à Paris avaient un revenu supérieur à la moyenne des ménages parisiens...

Le problème des modalités d'application du surloyer fait bien toucher du doigt les contradictions de l'aide à la pierre : on comprend bien que cette forme d'aide est mal adaptée aux situations réelles des personnes. Par sa structure même, elle ne peut empêcher des gaspillages, en s'appliquant à des situations qui ne la justifient pas vraiment. Mais, d'un autre côté, on ne peut essayer de les corriger, ou de diminuer le scandale de ces situations de rente, qu'en accentuant davantage la déconnection entre le niveau des loyers et la qualité des logements. Le surloyer aboutit à la situation selon laquelle deux mêmes logements du même immeuble sont payés à des prix très différents, en contradiction avec les caractéristiques d'un marché sain.

c) *Le secteur des logements « intermédiaires »* est constitué d'un agrégat de situations ou de réglementations diverses. C'est le secteur du logement aidé non HLM, issu de la « diversification » des aides à la pierre de l'Etat, avec un zeste d'aide des collectivités locales. C'est le domaine des sociétés d'économie mixte, dont celles de la ville de Paris (SAGI, RIVP, SIEMP, SGIM, etc.) constituent un excellent exemple. Ces sociétés ont une politique plus ou moins « sociale », c'est-à-dire que leurs loyers se situent entre ceux des HLM et ceux du secteur privé. D'où le nom de secteur « intermédiaire ».

En vertu du principe de la diversification, et parce que l'aide à la pierre est moins forte par logement que dans le secteur HLM, ce secteur s'est développé depuis plusieurs années avec un succès mitigé. Généralement bien construits et bien situés, ayant peu à envier aux immeubles privés voisins, mais de loyer moindre, ces logements peuvent offrir à leurs locataires de fort belles rentes de situation.

d) *Le marché privé* est celui des promoteurs et des investisseurs indépendants. Ce secteur est dit « libre » depuis la loi de 1948, bien que ces loyers demeurent sous surveillance ; ils sont généralement limités ou « encadrés » selon les avatars de la politique du logement. 1981 a donné le départ à une ère d'interventionnisme actif dans ce secteur, pour lutter contre une hausse des loyers jugée excessive dans les grandes villes ; hausse qui n'a cessé de se renforcer suite à ces réglementations, jusqu'à

ce que le marché y mette bon ordre (lorsque les locataires ne peuvent plus payer!).

En réalité, si l'on fait une analyse économique correcte, ces hausses sont dues largement à la taxation des autres secteurs. Le secteur privé reçoit normalement la clientèle de ceux qui n'ont pas trouvé place dans les secteurs taxés. Les prix pratiqués sont plus élevés que dans ceux-ci parce qu'il y a eu un « écrémage » par le bas de la clientèle. La concurrence ne jouant pas sur la totalité du marché mais sur le seul marché « libre », plus étroit, le niveau des prix y est plus élevé naturellement que si la concurrence jouait sur la totalité du marché. Nous reviendrons sur cette analyse.

Faute de l'avoir faite, les socialistes ont prétendu lutter contre les hausses de prix en réglementant le marché privé. C'est un retour en arrière important, puisque c'est la négation de la politique qui sous-tendait la loi de 1948 et qui avait eu pour effet la création d'un secteur privé libre dont le développement, malgré tous les obstacles, a contribué largement à loger les Français.

La funeste loi Quilliot (juin 1982) prétendait régenter le secteur locatif privé au « bénéfique » des locataires. Oubliant que tout contrat doit tenir compte des intérêts des deux parties et que celui du propriétaire est de pouvoir reprendre le logement à l'issue du contrat, elle créait des rigidités qui remettaient en question ce principe ; elle réintroduisait une sorte de « droit au maintien dans les lieux » plus ou moins inspiré de celui du patrimoine « ancien » de la loi de 1948. Le résultat ne se fit pas attendre. Un certain nombre de propriétaires, redoutant des tracasseries excessives et un surcroît de coût lorsqu'il s'agirait de reprendre leur logement, préférèrent les vendre ou les laisser inoccupés en attendant le moment de s'y loger eux-mêmes ou d'y loger leurs enfants. Sur un marché déjà tendu, le résultat fut catastrophique.

L'impact négatif de la loi Quilliot a été souligné à l'envi. Prétendant abaisser le prix des logements, elle a au contraire accru ce qui était effectivement à payer ou supporter, avec les « pas-de-porte » et autres « dessous-de-table », et tous ces coûts de transaction payables en temps, en démarches, tout aussi réels que des coûts monétaires<sup>11</sup>. Les experts

11. CNAB Paris-Ile-de-France, *L'industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, p. 179.

ont tenté d'estimer le nombre de logements perdus à cause de cette loi. Selon Mouillart le niveau de la construction aurait été réduit de 10 000 logements locatifs privés, en 1982, par effet psychologique surtout<sup>12</sup>. Les experts de la CNAB estiment quant à eux que 15 ou 20 000 logements auraient été perdus, la loi Quilliot aurait « déprimé la construction neuve autant que l'aurait fait une diminution annuelle de près de 13 % du PNB ! »<sup>13</sup>.

Le nombre des petites annonces du Figaro pour les locations dans Paris passe ainsi de 7 264 en février 1980 à 2 138 en février 1983, 2 008 en février 1984, 2 171 en février 1985, 1 658 en février 1986.

Ce n'est qu'avec le choc psychologique salutaire de la loi Méhaignerie (et la suppression de l'IGF) que le marché repart : 4 208 annonces en février 1987, 5 761 en février 1988<sup>14</sup>.

Cette loi est revenue à une conception plus équilibrée des rapports entre locataires et propriétaires. Mais le dispositif demeure pesant, tant il est vrai qu'un ministre, même libéral, peut engendrer des textes qui le sont beaucoup moins lorsqu'il laisse la bride sur le cou à des fonctionnaires, trop habiles à échafauder des « systèmes » ! Ainsi le système très lourd des « références », d'ailleurs presque impossible à mettre en œuvre dans les petites villes et en milieu rural. Le locataire peut attaquer devant les tribunaux son propriétaire en tentant d'établir que le prix proposé lors du renouvellement du bail est supérieur aux prix pratiqués dans le secteur géographique considéré. On voit quel nid à procès était ainsi créé, avec la meilleure volonté du monde !

En 1988, la taxation autoritaire fut de nouveau à l'ordre du jour et le contrôle général des loyers fut rétabli pour l'Ile-de-France, où les hausses des prix étaient les plus fortes. Le décret est pris en application de la loi Mermaz-Malandain du 6 juillet 1989 ; ses auteurs deux ans plus tard reconnaissent sa nocivité à moyen et long terme, et ont demandé à ce qu'il ne soit pas reconduit. Les hausses de toute façon ne pouvaient se poursuivre éternellement... Mais, en attendant, le patrimoine

12. M. Mouillart, B. Lefebvre et S. Occhipinti : (CEREVE : Université de Paris-X-Nanterre), « Les perspectives européennes du système français du financement du logement », UNFOHLM, Mission Europe, mai 1990.

13. CNAB Paris-Ile-de-France, *L'industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, p. 180.

14. *Le Figaro économique*, 30 novembre 1988.

locatif privé, las d'être sans cesse menacé de nouveaux blocages, ne cesse de se restreindre. Les investisseurs ne veulent plus s'y risquer, et les pouvoirs publics ne savent comment relancer ce secteur indispensable. Dans une économie concurrentielle, si les systèmes de réglementations ne savent plus s'adapter, les investisseurs se détournent des marchés qui leur paraissent comporter de trop grands risques.



---

## Injustices, anarchie et blocages

Les effets du cloisonnement du marché locatif sont très nombreux et assez dramatiques.

Le phénomène essentiel, on l'a dit, est la disparité des prix pour une même marchandise (ou un même service) sans aucune explication autre que le « statut » régissant le logement considéré. Dans la région parisienne, où il se fait sentir au maximum, l'ouverture de « l'éventail » des prix est d'environ 1 à 5 pour les quartiers les plus appréciés. C'est-à-dire que si le loyer d'un appartement-type de 3 pièces dans le secteur de la loi de 1948 est au coefficient 1, celui d'un appartement HLM de mêmes caractéristiques dans le même quartier est au coefficient 2,5 à 3, celui d'un appartement du secteur intermédiaire au coefficient 3,5 à 4 et celui d'un appartement du secteur privé au coefficient 5 et plus... La même constatation peut se faire dans les grandes villes de province, avec un éventail de prix moins ouvert.

Ces disparités expliquent aisément les différences importantes qui existent dans le taux d'effort des ménages, c'est-à-dire la part de leur revenu qui est consacrée au loyer. Le taux d'effort net, en 1984, variait du simple au double entre secteur HLM (7,5 % d'effort) et secteur privé (13,1 % d'effort). En réalité ces moyennes recouvrent des écarts beaucoup plus grands, car, dans chaque secteur, du fait des retards d'ajustements qui avantagent les locataires les plus anciens par rapport aux plus récents, il y a de très grandes différences d'effort. Les locataires les plus anciens du secteur HLM ou du secteur de la loi de 1948, ont des

taux d'effort souvent dérisoires. Au contraire, dans le secteur « libre », certains ménages sont amenés, pour se loger, à consacrer 40 à 50 % de leurs revenus à leur loyer, ce qui explique que beaucoup ne puissent honorer leurs engagements.

Les bailleurs, pourtant, exigent en général trois à quatre fois le montant du loyer (+ charges) comme revenu du locataire, ce qui veut dire par exemple que, pour se loger à Paris dans 50 m<sup>2</sup> au marché libre en 1991, il faut, pour être agréé par l'agence immobilière, gagner au moins 20 000 francs nets par mois. C'est, on en conviendra, loin d'être le cas de tout le monde. Et, comme il est difficile de vivre à plus de deux ou trois dans 50 m<sup>2</sup>, on comprend que les familles doivent fuir ces zones de tensions. On sait par ailleurs que les bailleurs exigent en outre au moins une, parfois deux cautions au moins aussi riches. Mais on comprend l'inquisition à laquelle ils se livrent (exigeant toutes sortes de documents privés sur les candidats locataires), puisque, lorsqu'on réclame autant, il est difficile d'être certain qu'on sera payé ! Or il faut bien se loger...

Cette grande différence des taux d'effort pour les ménages locataires se double, évidemment, d'une différence non moins considérable des taux de rentabilité des propriétaires. Ceux des propriétaires du patrimoine ancien de la loi de 1948 sont les plus faibles. On peut même dire que, pour une bonne partie, la rentabilité est négative. Les frais de maintenance et d'amortissement du patrimoine ne peuvent être assurés, ce qui explique le très mauvais état d'entretien des immeubles de la loi de 1948, malgré les « béquilles » inventées par l'administration. L'ANAH s'épuise à aider les propriétaires à améliorer leur patrimoine, alors que certains le feraient mieux tout seuls, si on les avait autorisés à pratiquer des loyers plus normaux.

Le patrimoine HLM, dont nous avons déjà longuement parlé, coûte cher aux organismes et surtout à leur bailleur de fonds, le contribuable. On a vu que la situation financière des organismes était préoccupante.

Dans le secteur intermédiaire et le secteur privé, les situations sont également très disparates. Les loyers sont à des niveaux où des bénéfices confortables peuvent réapparaître. Certains propriétaires ayant construits après 1948 et ayant bénéficié de certaines modalités de l'aide à la pierre ont pu réaliser ainsi des opérations fructueuses, permises par le niveau des loyers du secteur libre. Avantages compensés par la menace

toujours présente (et qui s'est réalisée en région parisienne avec la loi Malandain) d'un nouvel encadrement.

Le cloisonnement du marché entraîne donc, tant pour les locataires que pour les propriétaires, des inégalités importantes et non logiquement justifiées, donc des injustices. Le sentiment d'injustice, largement répandu dans la population lorsque le problème du logement est abordé, provient précisément du climat d'arbitraire qui finit par se dégager de ces diverses réglementations dont le bien-fondé apparaît mal. Paradoxalement, alors que ces résultats avaient pour origine des intentions « sociales », le fonctionnement du marché libre dans les autres secteurs de l'économie où la concurrence règne, présente une hiérarchie des prix des marchandises et des services qui apparaît beaucoup plus justifiée. C'est le libre jeu des facteurs économiques, réputé aveugle, qui engendre le « juste prix » et non l'interventionnisme qui, lui, engendre finalement l'injustice.

Injustice sur le plan social, anarchie et blocages sur le plan économique. A partir du moment où des services de qualité équivalente sont payés à des prix aussi différents selon les catégories dans lesquelles sont situés les logements considérés, il est inévitable qu'une grande partie de la demande se porte spontanément vers les secteurs les moins chers.

Avant la loi Méhaignerie, lorsqu'il était possible de s'introduire dans le patrimoine ancien de la loi de 1948 et de bénéficier du privilège, par échange ou par « héritage », que de démarches et d'astuces y ont été consacrées par des petits malins ! On faisait un échange avec une veuve dont l'appartement était devenu trop grand. Ou l'on venait s'installer pour le « soigner » chez un parent âgé et l'on s'incrétait dans les lieux lors de son décès...

De même, pourquoi dépenser deux ou trois fois plus en se logeant dans le secteur privé ? Il vaut mieux essayer des démarches auprès des élus ou des fonctionnaires pour obtenir une attribution en HLM. L'attente est souvent très longue. Mais on décroche parfois le billet gagnant. On préfère donc attendre et dépenser plus sur les autres postes du budget familial, plutôt que de faire des efforts et des économies.

Les conséquences sur le marché sont incalculables. Citons-en quelques-unes. La mauvaise occupation du patrimoine est un phénomène assez souvent noté. Il y a sous-occupation de nombreux logements et surpeuplement de nombreux autres... Les locataires des secteurs

privilegiés n'ont aucune raison de se restreindre quand la composition de leur ménage varie. Si bien que de nombreux couples, de nombreux veufs (ou veuves) continuent d'habiter dans l'appartement qui les abritait autrefois avec leurs enfants, après le départ de ceux-ci. Dans le même temps, nombre de jeunes ménages s'entassent avec leurs enfants dans des logements trop petits. Beaucoup d'autres refusent l'enfant supplémentaire faute de place. Des propriétaires répugnent à louer un appartement vacant de peur d'avoir des locataires insolubles, tant les loyers sont élevés. Ainsi, au recensement de 1990, on note un taux de vacance de 9,13 % à Paris, ce qui est exceptionnellement fort... et n'est dépassé guère que par la Creuse (13 %) où, phénomène inverse, peu de gens veulent aller ! Si les rentes de situation n'existaient pas, il y aurait une bien meilleure fluidité, donc moins de tensions et une bien meilleure adéquation entre les surfaces disponibles et la composition des familles, entre les prix et les moyens des ménages.

Cette absence de fluidité, dont nous avons déjà noté les effets sur le marché de l'emploi et sur le phénomène des pointes de circulation dans les grandes villes, a certainement des répercussions importantes sur la démographie française.

On dira que ce n'est pas le cloisonnement du marché, mais la crise du logement dans les plus grandes villes qui est la cause de cette absence de mobilité, de cette propension des ménages à rester dans les logements qu'ils occupent, faute de pouvoir trouver mieux. C'est prendre l'effet pour la cause.

En effet, selon nous, la tension persistante qui règne dans le secteur du logement est due précisément au fait du cloisonnement et d'un système de prix déconnecté de la qualité des logements. Ce système est une réponse dramatique à l'insuffisance de l'offre, car il la restreint encore en limitant la mobilité et en décourageant l'effort d'investissement.

Supposons qu'un philanthrope ami des arts possède dix tableaux de Gauguin et qu'il décide de les mettre en vente à 100 000 F pièce. Dès que la nouvelle sera connue, une queue importante se formera devant sa porte, car il y aura évidemment plus de dix amateurs. Et l'on commencera à parler d'une « crise des Gauguin ». Même s'il doublait ou triplait le nombre des tableaux mis en vente, le résultat serait le même car il y a, bien évidemment, sur le marché un très grand nombre d'amateurs pour un Gauguin à 100 000 francs.

C'est pourquoi, même si l'affirmation peut choquer compte tenu des idées reçues, il n'est pas interdit de penser que cette crise du logement dans les grandes villes de France est largement artificielle. Les demandeurs n'auront jamais assez de ces logements rendus « bon marché » aux frais du contribuable.

Si l'on regarde à nouveau le marché de l'automobile, il y a une proportion importante de gens qui ne sont pas satisfaits de leur voiture, qu'ils jugent trop vétuste, trop cabossée, d'un modèle inconfortable ou trop petite pour véhiculer toute leur famille. Mais ils savent très bien que cette situation dépend uniquement de leur niveau de revenus et des choix qu'ils ont faits pour répartir leurs dépenses de consommation. Ils savent très bien qu'il n'y a pas de « pénurie », car dès qu'ils auront la possibilité de rembourser un prêt à l'achat d'une automobile, ils pourront immédiatement acquérir le modèle qu'ils souhaitent. Ils n'attendent nullement une « attribution » car il n'y a pas de « secteur social de l'automobile ».

Au contraire, le marché du logement étant cloisonné et trois secteurs sur quatre étant soumis à des niveaux de prix artificiellement minorés (dont deux aux frais des contribuables), l'impression dominante de pénurie provient du fait que les dotations budgétaires ne seront évidemment jamais assez élevées pour satisfaire toute la demande qui se porte sur ces secteurs financièrement avantageux.

Les demandeurs de logements ne sont pas, dans leur ensemble, persuadés que c'est à eux-mêmes de résoudre leur problème, car le marché est tellement perturbé par l'interventionnisme qu'ils ont de bonnes excuses pour se retourner vers les pouvoirs publics. A partir du moment où les secteurs « encadrés » représentent encore une très forte proportion du patrimoine<sup>1</sup>, comment s'étonner que la phrase de Claudius-Petit, déjà citée, reste toujours vraie : « Les Français attendent de l'Etat qu'il leur offre le principal, ils peuvent ainsi se payer eux-mêmes le superflu. »

Le paradoxe de la situation est que le nombre de demandeurs de logements est important et que, pourtant, cette insatisfaction de la clientèle virtuelle ne profite pas au dynamisme du marché. En effet, les secteurs aidés dépendent des dotations budgétaires qui ne peuvent être

1. Le maire du XX<sup>e</sup> arrondissement déclare que 30 % du patrimoine bâti à Paris est constitué de logements sociaux, *Le Figaro*, 18 août 1990.

indéfiniment extensibles. Quant au secteur privé, il est gêné dans son développement par la concurrence, que l'on pourrait taxer de « déloyale », du secteur public. Du fait des aides qu'il reçoit, celui-ci peut offrir des logements comparables à moindre prix. De ce fait, une partie de la clientèle naturelle du secteur privé, celle des classes moyennes, lui échappe. Ne se tournent vers lui que les demandeurs trop pressés qui ne peuvent attendre « l'attribution » dans le secteur aidé et acceptent de lourds sacrifices pour se loger rapidement, ou les demandeurs riches qui acceptent de payer nettement plus cher que les prix du secteur aidé. En effet, sur le secteur privé, lorsqu'il y a la liberté de fixation des loyers (ce qui, on l'a vu, n'est pas toujours le cas), ceux-ci s'établissent à un niveau plus élevé que celui qui s'établirait si l'ensemble du patrimoine locatif était dans la concurrence. Lorsque le marché est étroit et que la clientèle est plus riche, la situation joue en faveur des offreurs qui peuvent faire accepter des loyers plus élevés. Ils le font d'autant plus qu'ils ne peuvent, du fait de leur clientèle étroite, bénéficier des économies d'échelle qu'apportent des programmes importants. Ayant, dans le passé, subi les surprises désagréables des blocages, ils tentent d'essayer de rattraper les blocages passés ou de se prémunir contre les blocages futurs.

Chaque secteur de prix est donc enfermé sur lui-même par les réglementations qui le régissent. Le passage de l'un à l'autre est très difficile car les efforts à faire sont quasi insurmontables. Dans un marché sain, il suffit de payer un peu plus pour avoir un peu mieux et l'échelle de *l'ascension vers le mieux-être est relativement facile à gravir*, car les degrés sont prévus par les fabricants. La ménagère a, dans les magasins, toute la gamme de frigidaires ou de machines à laver. Les prix sont progressifs avec les performances de ces machines, mais la variété est telle qu'elle peut changer sa machine pour une plus grande ou plus perfectionnée sans que l'effort financier soit trop grand, car il y a peu de différence de prix d'un modèle au modèle immédiatement supérieur. Il en est de même pour les appareils photos, pour les voitures, les vêtements... Pour les logements, pour avoir un peu mieux il faut, la plupart du temps, payer beaucoup plus cher. Le locataire de la loi de 1948 doit payer nettement plus s'il veut devenir locataire HLM. Celui-ci devra payer deux fois plus ou trois fois plus pour louer un logement du secteur privé. Ils sont donc bloqués dans leur catégorie, *victimes de leurs*

*propres privilèges*. Victimes, car ils sont obligés de continuer à vivre dans des surfaces insuffisantes, d'accepter des conditions de confort médiocres, de rentrer chaque soir dans des immeubles d'aspect médiocre car mal entretenus. Tout ceci parce que la « marche d'escalier à franchir », pour avoir un peu mieux, est beaucoup trop haute pour eux. Malgré toutes les complications de la réglementation et l'invention fertile des fonctionnaires, rien ne vaut la liberté et la concurrence entre les offreurs pour bénéficier des possibilités d'une ascension douce vers davantage de confort.

Comment sortir de tous ces cercles vicieux ? Essayons maintenant de tracer les grandes lignes d'une politique économiquement saine.



## QUATRIÈME PARTIE

---

### *Comment retrouver l'unité du marché?*

Nous avons essayé de montrer quels effets pervers ont été produits par le cloisonnement du marché locatif. Selon nous, la solution au problème du logement passe par un *retour à l'unité du marché*, par suppression aussi rapide que possible des obstacles juridiques qui s'opposent à la mise en concurrence entre tous les offreurs et tous les demandeurs. Il faut mettre bas cet édifice abusif, secrété depuis près de 80 ans par des esprits bien intentionnés, mais ignorants des vertus d'un marché libre et dynamique dans des règles claires et simples.

Cette tâche peut paraître colossale, tant le « système » actuel est entré dans les mœurs. Pour répondre au sentiment de crise qui se manifeste dans les agglomérations les plus dynamiques, il faut donc d'abord se battre sur le terrain des idées. La limite des quelques ministres qui avaient bien vu le problème comme E. Claudius-Petit, Pierre Sudreau, Raymond Barre ou Pierre Méhaignerie, est de n'avoir pas expliqué à l'opinion publique le bien-fondé des mesures qu'ils préconisaient, en les rattachant à une conception économique claire. Ces mesures pouvaient aller, fragmentairement, dans le bon sens, mais elles n'emportaient guère

l'adhésion car le grand public percevait mal en quoi elles étaient nécessaires au redressement de la situation. C'est ainsi que la loi Méhaignerie a été remise en question avec l'alternance, ce qu'il aurait été possible d'éviter si un dispositif meilleur et une meilleure explication avaient entraîné, plus rapidement, des résultats clairs pour le déblocage de la situation.

Notre programme d'action est ambitieux, mais il nous paraît indispensable, si l'on veut éviter l'enlèvement dans une situation qui sera de plus en plus en contradiction avec l'évolution des autres secteurs de l'économie, qui jouent depuis longtemps la satisfaction du consommateur.

Les besoins restent importants, et le resteront jusqu'en l'an 2000, en raison notamment de la montée du nombre de personnes seules, de la multiplication des familles monoparentales et de la nécessité de satisfaire la masse énorme des ménages qui s'estiment aujourd'hui mal logés.

Le nombre des ménages a augmenté chaque année de 1,4 % en moyenne depuis 1960, contre 0,73 % pour la population en général. La tendance au desserrement est continue : en 1990, 57 % des ménages comprennent seulement une ou deux personnes, et 27 % des logements (mais 50 % à Paris) sont occupés par une seule personne. Le nombre de ménages composés d'une seule personne devrait augmenter de 26 % entre 1988 et l'an 2000, la taille moyenne des ménages pourrait chuter de 2,7 en 1982 à 2,4 en 2000<sup>1</sup> ; le nombre moyen d'habitants par logements est tombé de 3,1 en 1962 à 2,57 en 1990. Les Français recherchent des appartements plus spacieux (le nombre moyen de pièces par logement a augmenté d'un quart en trente ans), et si possible une maison individuelle : il s'en est construit 2 millions au cours des années 1980, contre 460 000 appartements<sup>2</sup>.

« La demande de logement (...) restera donc forte, et les deux tiers des ménages concernés disposent de ressources mensuelles inférieures à trois SMIC »<sup>3</sup>. Il y a urgence à permettre une véritable relance de l'investissement, notamment du parc locatif privé, qui se réduit de 70 à 100 000 logements par an.

1. INSEE 1988, cité in CNAB, Paris-Ile-de-France, *L'industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, p. 109.

2. C. Cluzeau et Cl. Taffin, « Moins de logements neufs, plus de rénovation », Les logements en France selon le recensement de 1990, *Insee Première*, n° 147, juin 1991.

3. Carton, Assemblée nationale, 30 octobre 1989, 1<sup>re</sup> séance, Loi de Finances 1990, Urbanisme et logement.

---

## La réforme des aides de l'Etat

### *Le « déperissement » de l'aide à la pierre*

Nous l'avons vu, avec le rétrécissement du domaine de la loi de 1948, l'aide à la pierre au logement social (accessoirement au logement intermédiaire) est devenue la principale cause de la fragmentation du marché, dont nous avons montré les conséquences néfastes.

De même que les marxistes poursuivaient (si on les en croyait) le « déperissement » de l'Etat, les libéraux devraient poursuivre le « déperissement » de l'aide à la pierre. Ce qui veut dire que les interventions des pouvoirs publics dans le secteur du logement devraient être réorganisées pour mieux aider les ménages, en les laissant accéder à un marché plus fluide et plus large, donc détendu, du fait d'une concurrence plus saine entre les offreurs et les demandeurs. L'aide à la pierre favorise maladroitement certains constructeurs, certains locataires ou certains accédants à la propriété. Parfois injuste, exagérée ou tout juste suffisante, elle déséquilibre le marché et empêche finalement chacun de pouvoir disposer librement de ce qu'il souhaite.

L'Etat devrait donc annoncer la réduction progressive des dotations budgétaires consacrées à l'aide à la pierre. Leur suppression pourrait être quasi totale au bout de quelques années. L'aide à la pierre pourrait subsister ponctuellement, pour quelques programmes de relogement d'urgence réservés à des cas où il convient d'aller très vite (évacuations d'immeubles en péril).

L'argent budgétaire ainsi gagné serait reporté sur l'aide à la personne préalablement réformée, comme on le verra. Ce transfert porterait donc sur une vingtaine de milliards de francs, ce qui n'est pas négligeable. Bien entendu la réforme se contenterait de supprimer les aides financières spécifiques accordées à certaines catégories de programmes. Elle ne remettrait pas en cause l'existence des organismes d'HLM, qu'il ne s'agirait pas de « privatiser », mais seulement de mettre en situation de concurrence loyale par rapport aux autres constructeurs.

On pourrait d'ailleurs assouplir leur statut de façon à leur permettre, s'ils le désirent, de mieux équilibrer et diversifier leurs programmes en construisant pour des clientèles variées. La justification de leur appellation (Habitations à Loyer modéré) viendrait non plus du fait qu'ils doivent abaisser leur loyer en contrepartie de l'aide financière de l'Etat, mais que, s'ils sont bien gérés, ils peuvent pratiquer des loyers modérés du fait qu'étant à but non lucratif, ils n'ont pas à rémunérer le capital. Toujours sous la condition d'une bonne gestion, ils continueront donc à jouer un certain rôle social en pesant à la baisse sur le niveau des loyers. Mais ce niveau ne leur serait plus imposé par l'Etat. Bref, il s'agit de permettre à tous ces organismes de décider de leur politique, de leurs programmes, de leurs loyers, donc de leur clientèle.

On peut penser que les plus dynamiques et les plus performants apprécieraient cette réforme qui leur redonnerait les coudées franches. Elle les débarrasserait des tutelles très lourdes de l'Etat, dont la seule justification est l'aide financière importante qu'il leur accorde. On devrait même pouvoir en profiter pour les affranchir également de toutes les prescriptions techniques spéciales qui ne sont pas imposées aux autres constructeurs. C'est là une évolution qui conforterait les grands progrès réalisés par la plupart d'entre eux depuis quelques années.

De même, l'Etat ayant supprimé ses dotations budgétaires, les prêts de la Caisse des Dépôts et du Crédit foncier ne seraient plus bonifiés par ses soins. Mais ces organismes resteraient libres de prêter de préférence à leurs emprunteurs actuels.

Cette banalisation du financement du logement<sup>1</sup> et cette remise en

1. En réalité, cette banalisation du financement du logement au profit des établissements bancaires classiques est déjà commencée depuis longtemps, compte tenu du désengagement progressif de l'Etat, que nous avons déjà mentionné. A l'heure actuelle, l'effort financier des

concurrence des divers constructeurs, qui sont d'ailleurs engagées depuis le milieu des années 80, devraient amener assez rapidement un effacement du cloisonnement qui sépare aujourd'hui les logements sociaux, et les logements dits « intermédiaires », du reste du marché.

Dans un premier temps, du fait de l'existence chez beaucoup d'organismes d'un important patrimoine immobilier, l'ajustement de leurs loyers pourra se faire en souplesse. Ce sera à eux de déterminer quelles hausses sont nécessaires — et acceptables — pour que l'entretien correct soit assuré, que les marges d'autofinancement soient dégagées. En effet, ils n'auront plus le « mol oreiller » des subventions et seront obligés de se conformer progressivement à une politique plus soucieuse des souhaits de la clientèle, donc plus voisine de celle des investisseurs privés. Faute de quoi, n'ayant plus la possibilité de maintenir des loyers trop bas, ils seraient face au danger d'une fuite de clientèle.

Une telle réforme amènera certainement l'ensemble des organismes d'HLM à une gestion beaucoup plus dynamique et moderne. Tant il est vrai que rien ne vaut le coup de fouet de la concurrence pour améliorer les performances. Elle seule rétablira l'environnement juridique qui leur permettra d'amener leur gestion aux standards normaux.

Parallèlement, il faudrait lever les obstacles juridiques et psychologiques à la vente, par les organismes HLM, d'une partie de leur patrimoine. Ils seront plus enclins à le faire qu'aujourd'hui, à partir du moment où la suppression de l'aide à la pierre les obligera à équilibrer leurs comptes dans les conditions des autres investisseurs en logements.

Plusieurs législations étrangères ont essayé de favoriser la vente de leurs logements locatifs par les organismes sociaux. En Italie, près de 5 % du parc a été ainsi vendu, pour procurer de l'autofinancement. En Grande-Bretagne surtout, cette politique s'est déployée à grande échelle au cours des années 1980. Près d'un million de logements (14 % du parc initial) ont été ainsi vendus. Le gouvernement britannique cher-

ménages pour le logement reste fort (85 % de leur épargne globale), tandis que le volume des prêts aidés par l'Etat est tombé : une proportion de 1 à 10 par rapport à celui des prêts non aidés. Ce que nous proposons, l'alignement des organismes d'HLM sur les autres emprunteurs, ne risque donc pas de perturber un marché financier qui est déjà habitué à fournir l'essentiel des besoins. Voir à ce sujet le rapport de Daniel Lebègue, qui, à la demande du gouvernement, a présidé en 1991 un groupe de réflexion sur les problèmes de financement du logement.

chait aussi à faire racheter de grands ensembles de logements sociaux par des sociétés privées. Le parc locatif social britannique demeurerait souvent dans un état de délabrement effroyable, concentrant des exclus et amenant donc périodiquement des explosions. Il était donc indispensable de trouver moyen de casser ces « fatalités ».

Nous ne préconisons pas une politique aussi vigoureuse. Nous pensons que les organismes doivent eux-mêmes assumer leurs responsabilités et utiliser davantage que dans le passé les possibilités qui existent déjà. Il faut seulement élargir ces possibilités, car les textes actuels sont encore trop timides<sup>2</sup>. Les organismes doivent pouvoir vendre soit aux locataires (dans des conditions préférentielles), soit même à des investisseurs privés, à la seule condition qu'ils respectent les termes des baux en cours.

Les recettes des premières ventes de logements sociaux permettront de rénover ceux qui sont actuellement invendables, et ainsi de les rendre enfin attractifs, et même susceptibles d'être cédés à leur tour<sup>3</sup>. Certains, bien sûr, resteront en locatif après avoir été rénovés de cette façon. Les organismes feront ainsi « d'une pierre deux coups ». Grâce aux reventes, ils permettront l'accession à la propriété de beaucoup de leurs locataires actuels. Ceux qui resteront locataires bénéficieront d'un meilleur entretien, voire d'améliorations de leurs logements. C'est une vraie politique de solidarité.

Cette politique permettrait ainsi de « faire bouger » les choses, de redonner la liberté de choix aux familles qui ont été autrefois logées en

2. Le domaine est régi par la loi du 10 juillet 1965, dont le champ d'application a été élargi par une loi de novembre 1983, puis par l'article 61 de la loi Méhaignerie. Des logements de plus de 10 ans, en bon état, peuvent être vendus sous certaines conditions, à leurs locataires. Ils doivent y rester ensuite au moins 5 ans. Le prix est évalué par les Domaines. Ces conditions sont encore trop restrictives. Il faut, notamment, éliminer la clause qui stipule que cette vente « ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements locatifs sociaux existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée », ce qui prête à un contentieux d'interprétation. Les organismes doivent être libres de gérer en bon propriétaire, donc de vendre à qui leur plaît et au prix du marché (c'est-à-dire moins cher pour les logements occupés que pour les logements vacants) à la seule condition de continuer à payer les annuités des prêts contractés pour la construction de ces logements.

3. Figeat (1987, p. 17), un des nombreux experts à préconiser cette évolution, observait que « la vente de 30 000 logements par an rapporterait une plus-value unitaire de 70 000 F, autoriserait un autofinancement de 10 % en PLA et de 30 % en PALUOS, sans déséquilibre majeur ». On ne l'a pas entendu. (PALUOS : primes de l'Etat pour l'amélioration des logements sociaux.)

locatif et peuvent maintenant se lancer dans une accession. Ce serait une autre forme, tout à fait satisfaisante, d'accession sociale à la propriété, puisque les logements pourraient être vendus à leurs occupants à un prix raisonnable. Il y aurait là l'amorce d'un « marché de l'occasion », analogue à celui qui rend tant de services aux acquéreurs d'automobiles de ressources modestes.

De telles mesures auraient l'immense avantage de réintégrer, en quelques années, le vaste patrimoine « social » dans le patrimoine général des logements. La principale barrière qui divise le marché serait supprimée, puisque les organismes sociaux seraient en concurrence avec le secteur privé. Le caractère artificiel des loyers qu'ils pratiquent actuellement étant supprimé, le niveau de ceux-ci *ferait baisser la moyenne* de celui du secteur privé. On comprend bien que la hausse des prix en effet est due essentiellement à l'insuffisance de l'offre ; elle serait nécessairement limitée si le choix était plus large et même, avec l'apport de tout le patrimoine social, elle s'inverserait certainement, d'autant que ce qui dans la hausse est simplement spéculatif, s'effondrerait devant cette détente du marché.

Les demandeurs de logements se trouveraient en face non de deux marchés étanches, mais d'un seul marché, où, l'avantage des situations de rente ayant disparu, ils pourraient se décider à nouveau en fonction des qualités intrinsèques du logement considéré, et non plus de l'importance de ces rentes de situation. L'élargissement de l'offre est essentiel, c'est un objectif majeur vers lequel il faut absolument tendre. S'il y a assez de choix pour que les candidats au logement puissent trouver ce qu'ils recherchent, ils seront en mesure de négocier les prix et donc de ne pas subir des hausses que la qualité propre au logement ne justifie pas. Or actuellement, on cherche certes à élargir l'offre en construisant davantage, mais, d'un autre côté, le paysage de l'offre est de plus en plus compartimenté. On ne progresse donc pas beaucoup, les clientèles particulières subissent des goulots d'étranglement qui favorisent les hausses. Il faut balayer ces segmentations injustes et coûteuses !

Si l'on unifie le marché, on parviendra aussi à atténuer largement les processus de ségrégation des ménages selon leur niveau de revenus. Des ménages diversement nantis pourront loger au même endroit, mais simplement certains, au vu de leur quotient familial, recevront une aide personnalisée au logement, alors que d'autres n'en ont pas besoin et donc n'y auront pas droit.

Les organismes d'HLM pourront diversifier leurs programmes, afin de supporter la baisse des aides de l'Etat. Mais ces aides, leurs locataires modestes les retrouveront directement à leur profit, en fonction de la situation réelle de chacun. Beaucoup mieux ciblée, attachée aux personnes, l'aide pourra donc accompagner les classes moyennes vers le marché libre, qu'elles n'osent actuellement aborder dans les zones de tension. Les constructeurs privés retrouveront une partie de cette clientèle qui actuellement, plutôt que de faire des efforts normaux pour se loger, fait la queue auprès des organismes d'HLM. Devant cette demande plus importante, ils pourront, eux aussi, diversifier leur production et chercheront comment offrir à nouveau des logements locatifs à des prix plus compétitifs qu'actuellement.

Le marché de la construction de logements retrouvera un nouveau dynamisme, à partir d'une clientèle solvable de gens pas très bien logés. Ils n'auront qu'une « marche d'escalier » à hauteur supportable à gravir, pour réaliser leur souhait d'améliorer leur logement (et non pas de « trouver » un logement).

Remarquons que ce processus est déjà en marche. En tout cas du côté des établissements de crédit. Il est bien fini le temps où les établissements de crédit au logement étaient presque tous « hors marché », jouissant d'un monopole sectoriel, que ce soit le Crédit foncier, la Caisse des Dépôts, la COFEC, la CAECL. Aujourd'hui, avec le marché unique européen, on découvre la libre prestation des services financiers, qui intensifie la concurrence entre les établissements<sup>4</sup>. Ces « banques universelles » multiplient les produits et les innovations commerciales et financières dans un climat concurrentiel où les financements privilégiés sont en réduction rapide et connaissent même une véritable crise d'identité, aux dires des spécialistes<sup>5</sup>.

4. Ph. Pontet (président de la banque La Héning), « Conséquences à moyen terme de la liberté de circulation des capitaux sur l'environnement immobilier », colloque de la FNB, « A l'horizon des années 2000 : le financement de l'habitat en question », in *Cahier n° 7 de Connaissance du bâtiment*, juin 1991, p. 51-52.

5. « Il y a crise du concept de logement social, cette crise ne traduit pas uniquement un problème financier (...) mais c'est une crise conceptuelle. On ne sait plus très bien ce qu'est le logement social en France et derrière cette interrogation assez philosophique, sans doute accélérée par l'ouverture européenne, apparaît un vrai débat économique (...). On retrouve inévitablement le débat classique sur le choix entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne. » Professeur Ch. de Boissieu (Université de Paris-I), « Grandes mutations de la sphère financière

La Caisse des Dépôts évolue rapidement dans son positionnement économique, les monopoles traditionnels disparaissent, la banalisation concurrentielle est perçue comme source de dynamisme et de souplesse de l'économie.

Même les gestionnaires du 1 % Logement, le logement « social » des entreprises, demandent aujourd'hui à « élargir au maximum leurs capacités d'intervention, (...) en trouvant une gamme de produits, la plus large possible, avec une gamme de possibilités d'intervention la plus élargie, du plus social au marché libre, en passant par l'intermédiaire, (...) dans le neuf ou dans l'ancien indifféremment »<sup>6</sup>... Les organismes collecteurs travaillent aujourd'hui encore selon des mécanismes complexes avec agrément administratif, sous la double tutelle du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'Équipement, et interviennent au travers d'organismes et de sociétés constructeurs de logements sociaux<sup>7</sup>.

Il est clair que, dans les années à venir, les interrogations vont se développer. Les financements privilégiés sont de plus en plus remis en question. Les exigences d'efficacité économique et d'équité sociale leur font subir un cruel examen ; l'aide à la personne, moins coûteuse et plus adaptée, doit s'imposer comme alternative bien supérieure aux mécanismes actuels d'aide à la pierre.

C'est ici qu'il faut s'expliquer sur l'objection qui sera certainement faite pour justifier le maintien du système actuel, malgré tous ses inconvénients. La mise en concurrence des constructeurs « sociaux » avec les autres ne va-t-elle pas entraîner, au moins dans les grandes agglomérations, une flambée des loyers ? Tous les loyers ne monteront-ils pas, dès

des années 1980-1990 et leurs conséquences », colloque de la FNB, « A l'horizon des années 2000 : le financement de l'habitat en question », in Cahier n° 7 de *Connaissance du bâtiment*, juin 1991, p. 9 à 11.

6. Paul Mermet (délégué général de l'Union nationale interprofessionnelle du logement, UNIL), « Efficacité et enjeux du dispositif 1 % Logement », colloque de la FNB, « A l'horizon des années 2000 : le financement de l'habitat en question », in Cahier n° 7 de *Connaissance du bâtiment*, juin 1991, p. 77.

7. Livre blanc rédigé par l'OCIL (Office central interprofessionnel du logement, premier organisme gestionnaire du 1 % Logement), *La politique de l'OCIL...*, octobre 1991, p. 4-9. On doit pouvoir simplifier le fonctionnement et l'affectation de cette collecte (au taux d'ailleurs sans cesse réduit), pour la rendre plus efficace et plus productive. Aujourd'hui, elle représente en masse quelque 80 ou 90 milliards, 16 ou 17 en flux annuels (8 milliards de collecte plus les retours).

qu'ils seront tous libérés, jusqu'au niveau actuel des loyers les plus élevés (ceux du secteur privé qui jouissent encore de la liberté)?

La réponse qu'il faut faire est négative, pour plusieurs raisons.

D'abord parce que la liberté des loyers sera donnée à des organismes à vocation sociale auxquels il faut faire confiance pour en user à bon escient. Nous avons montré qu'ils auront d'autres moyens qu'une hausse brutale de leurs loyers pour maintenir leur équilibre financier, en particulier la vente d'une partie de leur patrimoine. D'autre part, le transfert des dotations budgétaires de l'aide à la pierre *vers l'aide à la personne* se fera sur quelques années, de manière à amortir des effets qui pourraient s'avérer trop brutaux.

La seconde raison est que, même si les hausses de loyer du patrimoine social sont diluées dans le temps, dès que la politique de suppression de l'aide à la pierre sera connue, les locataires actuels feront des anticipations. Prévoyant des hausses futures, ceux qui ont des ressources confortables jugeront le moment venu de profiter du temps où ils bénéficient encore d'une rente de situation pour faire des économies<sup>8</sup>, afin d'entrer dans un processus d'accession à la propriété qu'ils avaient jusqu'alors différé. D'autres, au contraire, ont des ressources modestes, mais sous-occupent leur appartement : ils pourront craindre que les augmentations de l'aide à la personne ne soient insuffisantes pour leur permettre de garder des surfaces supérieures à leurs besoins, et commenceront à déménager pour des logements plus petits. Un échange naturel se produira entre eux et ceux qui sont trop pauvres pour pouvoir sortir de leurs petites surfaces : ils trouveront davantage d'offre, donc des prix plus abordables. L'essentiel est donc que des logements ou des surfaces seront libérés : une certaine « détente » se manifesterà sur le marché plus ouvert et plus fluide. Elle jouera comme « amortisseur » du mouvement de hausse des loyers pratiqués par les organismes sociaux privés des dotations de l'Etat.

Mais la principale raison pour laquelle la flambée des loyers ne peut se produire est bien, on commence à le comprendre, l'ouverture du marché à tous les logements et tous les demandeurs, par suppression du cloisonnement. On a rappelé que les prix élevés constatés sur le marché privé

8. On a déjà vu que les « surloyers » qui devraient les frapper ou bien restent trop faibles, ou bien ne sont pas appliqués.

sont dus à l'étroitesse de ce marché, qui joue en faveur des offreurs : il a été amputé précisément de la catégorie des demandeurs qui ne peuvent ou ne veulent payer ces prix. Mais, le cloisonnement supprimé, les règles classiques joueront à nouveau et le prix d'un logement type se négociera à un niveau moyen compatible avec les possibilités de l'ensemble des locataires.

Il faut que l'investissement locatif privé reparte pour que l'offre de logements soit plus large. Mais l'ouverture du marché du logement apparaît, en bonne justice, comme une priorité essentielle, pour que chaque ménage puisse arbitrer entre divers possibilités, négocier un prix acceptable avec des offreurs qui se savent nombreux et en concurrence. Les offreurs aussi y gagneront, car ils pourront vraiment choisir le locataire ou candidat à l'accession avec qui ils s'entendront le mieux. Ils courront moins le risque, en fixant le loyer le plus élevé possible, d'avoir des locataires insolubles, comme les banques de ne pouvoir récupérer leurs prêts.

Prenons par exemple la région parisienne, qui concentre un nombre très important de ménages dont les ressources se répartissent selon une courbe de Gauss. Il est bien évident que, si la grande masse de ces revenus mensuels se répartit autour de 8 à 10 000 francs, le logement type de 3 pièces ne pourra s'établir à 5 ou 7 000 francs (niveau actuel du marché libre dans le centre de Paris) car il représenterait alors la moitié ou plus du revenu mensuel d'un ménage type. Alors que certains actuellement sont obligés de faire un tel effort, ce ne serait certainement pas le cas de l'ensemble des ménages, compte tenu des habitudes de consommation de la région. Les organismes propriétaires du patrimoine social, même s'ils en avaient envie, ne pourraient pas aligner leurs loyers sur le niveau actuel du secteur libre, car ils n'auraient plus preneurs à ce prix. Ce serait d'ailleurs, progressivement, le cas des propriétaires privés, qui, au fur et à mesure des renouvellements de leurs baux, seraient contraints de baisser leurs prix actuels : le loyer du logement type ne pouvant dépasser le niveau tolérable pour l'ensemble (et non plus pour une élite) des demandeurs de logements locatifs.

On peut donc estimer que, bien loin qu'il y ait une flambée des loyers, il y aurait essentiellement dégagement d'un prix d'équilibre, situé entre les niveaux actuels du secteur HLM et du secteur privé. Il serait probablement plus proche du premier que du second, compte tenu de

l'importance respective des deux patrimoines. Il est bien entendu impossible de déterminer à l'avance de façon plus précise ce niveau d'équilibre, qui s'établira par tâtonnements successifs et qui dépendra de quantité de facteurs : allure de la courbe des revenus de l'agglomération considérée, taux d'effort jugé acceptable par la grande masse des ménages, importance des mouvements de locataires susceptibles de « détendre » la demande, capacité pour la promotion privée de satisfaire rapidement les nouvelles couches de demandeurs qui auront cessé de postuler un logement social, etc.

Dans une économie de marché, le prix d'un produit ou d'un service est moins le prix de revient d'un producteur, que le prix que le consommateur, acquéreur potentiel, est prêt à verser pour obtenir ce produit. Le producteur essaie de faire en sorte que, dans le prix que les clients accepteront, il puisse couvrir ses coûts et dégager une marge. Mais, si son prix est trop élevé, les clients vont ailleurs, démarche normale dans la négociation concurrentielle.

Pour ceux qui resteraient dubitatifs, donnons deux autres arguments, l'un issu de l'évolution récente du marché du logement parisien, l'autre de l'analogie avec le marché des bureaux.

La baisse des prix des logements parisiens à partir de mai 90 s'explique par le fait que le niveau des prix en était venu à excéder et épuiser la solvabilité de la clientèle. Les vendeurs qui exigeaient trop ont été obligés de consentir des rabais ou des remises assez importants. C'est que les prix du marché tiennent compte autant de la demande que de l'offre ! Leur hausse s'arrête spontanément et nécessairement si les ménages demandeurs ne peuvent plus payer. La spéculation d'intermédiaires douteux sur des logements surévalués est durement sanctionnée par le marché, qui refuse de les rémunérer au niveau de leurs ambitions.

Selon Philippe Rousselet, directeur général de la CNAB, « Ceux qui vont souffrir, ce sont ceux qui ont considéré le marché immobilier comme un MATIF, un marché de couverture à terme : on finissait par acheter uniquement en vue d'un profit spéculatif rapide. Ils sont devenus fous ! »<sup>9</sup>. Mais la demande les a ramenés à la raison.

« Cette baisse indéniable correspond à l'effort que doivent consentir les vendeurs pour correspondre au marché » note une enquête auprès

9. *Le Point* du 5 octobre 1991.

des professionnels<sup>10</sup>. Lorsque la conjoncture médiocre dissuade les ménages de s'endetter, ils obligent les vendeurs à réduire leurs exigences. L'enquête conclut : « Sur le long terme, la progression des prix devra, dans la plupart des secteurs, s'aligner peu ou prou sur celle des revenus. La croissance des salaires et la santé de l'emploi commanderont l'évolution de la valeur des logements. » C'est l'ajustement naturel du marché, pas besoin de lois interventionnistes pour cela ! Et les hausses ne seraient pas allées à de tels niveaux si l'offre avait été plus ouverte et plus fluide.

On le voit bien sur le marché des bureaux, pour lequel ce raisonnement économique est admis de tous. Marché si proche de celui des logements, puisque les entreprises elles non plus ne peuvent pas ne pas se loger ; c'est pour elles aussi un investissement coûteux et durable, essentiel en termes de fonctionnement et d'image.

Le marché français des bureaux traverse en 1990/1992 une mauvaise phase, liée bien sûr au ralentissement de l'activité économique après quelques années de croissance retrouvée et d'euphorie. Si les rendements se tassent, c'est aussi parce que les promoteurs ont trop construit ces dernières années ; l'offre devient excédentaire par rapport à la demande qui se fait plus prudente et plus sélective. Elle refuse par exemple les opérations les plus chères, celles du « Triangle d'or » parisien où les promoteurs, malgré des prix d'achat des plus élevés (ils avaient atteint 200 000 francs le m<sup>2</sup> place de l'Etoile), espéraient tout de même de belles plus-values en revendant à des tarifs encore plus étonnants : la demande ne les suit plus.

En d'autres termes, après des années de forte demande et de pénurie chronique (dans le Triangle d'or, les prix ont augmenté de 500 % au cours des années 1980)<sup>11</sup>, comme la demande en 1990/1991 est moindre, les prix de commercialisation cessent de monter. En réalité, les grandes sociétés aujourd'hui fuient ce secteur central prestigieux, mais beaucoup trop cher. Les investisseurs pensent que Paris n'est plus aussi rentable, et vont ailleurs.

Pour que les prix se maintiennent, il faut que l'offre « colle » à la

10. *L'Express* du 30 mai 1991, p. 71 et 74.

11. Selon le cabinet Jean-Thouard, cité in *Le Monde* du 16 octobre 1991 (supplément « Immobilier d'affaires »).

demande sans l'excéder, comme dans certaines métropoles de province où « le rythme de sortie des nouveaux programmes se cale sur les capacités d'absorption de la demande locale : Lyon, Nice, Lille, Toulouse, Strasbourg confirment leur bonne position ».

Ayant le choix d'une offre suffisante, la demande n'est pas obligée d'en passer par les produits les plus chers sous prétexte de pénurie, et laisse donc les promoteurs trop audacieux avec de coûteuses opérations à porter beaucoup plus longtemps que prévu.

Sur le marché où de nombreux opérateurs sont en situation permanente de concurrence, si l'offre est suffisante, les prix n'augmentent plus et se tassent même, alors qu'ils augmentent lorsque la demande excède l'offre. On est presque gêné de rappeler ces évidences... qui pourtant n'en seraient plus lorsqu'on passe sur le marché du logement ! Là, on n'arrive pas à faire accepter cette explication pour les mouvements de prix.

Si donc, dans cet ouvrage, nous suivons le raisonnement économique, c'est bien, de toute évidence, parce qu'il est indispensable, d'une part pour clarifier des débats trop souvent compliqués par toutes sortes d'autres considérations politico-idéologiques, et d'autre part pour dire enfin l'intérêt réel, « social », des ménages, et ce que l'on peut faire pour que, sur un marché enfin assaini, ils ne subissent plus de hausses exagérées.

### *Réunification et revalorisation des aides à la personne*

Il est vraiment étrange que notre politique sociale du logement ait depuis si longtemps reposé sur cette aide à la pierre dont nous avons longuement examiné tous les inconvénients, alors que, parallèlement, existait une aide à la personne, par nature bien mieux adaptée aux buts sociaux que l'on prétendait poursuivre.

L'aide à la personne a été instaurée par la loi de 1948, en même temps que s'échafaudait la première tentative d'une réintroduction des capitaux privés dans le secteur du logement. Malheureusement, cette aide à la personne n'apparut pas tout de suite comme un instrument de la politique du logement. Elle avait été conçue comme un des éléments de la politique d'aide aux familles. L'allocation-logement, puisqu'il faut l'appeler par son nom, était une prestation familiale additive aux

allocations familiales. Elle n'était donc accordée qu'aux familles recevant des allocations familiales, donc de deux enfants et plus. Mais elle n'était donnée que si le logement correspondait par son confort et sa surface aux besoins « sanitaires » de la famille considérée. Le ministère tuteur était celui chargé de la famille et non celui chargé du logement.

Nous subissons encore les conséquences de cette première orientation, qui nous paraît pieuse, mais fâcheuse. En effet, l'allocation-logement possédait, dès sa création, toutes les caractéristiques qui pouvaient faire d'elle l'instrument privilégié de la politique sociale du logement. Si les ministres chargés du logement n'ont pas plus tôt misé sur elle, c'est peut-être parce qu'ils n'étaient pas les principaux tuteurs de cette institution.

L'aide personnalisée est, par nature, bien mieux adaptée que l'aide à la pierre à la situation de chaque famille. Sont pris en compte à la fois les charges, les ressources et les besoins. L'aide permet d'atténuer l'effort lorsque celui-ci se révèle trop élevé compte tenu des ressources et de la composition de la famille. La dépense prise en compte est aussi bien le paiement du loyer pour les locataires que les annuités de remboursement des prêts, pour les accédants à la propriété.

Le principal avantage de l'aide personnalisée est sa souplesse. L'allocation-logement est souple, puisqu'elle est recalculée chaque année en fonction de l'évolution des données concernant la famille considérée. L'aide à la pierre est accordée une fois pour toutes lors de l'attribution du logement et est donc maintenue même si le bénéficiaire a amélioré sa situation financière ou vu sa famille diminuer. L'allocation-logement, au contraire, peut être augmentée ou diminuée chaque année, voire supprimée lorsque les raisons de l'aide ont disparu.

La neutralité par rapport au statut du logement est une qualité précieuse. L'allocation-logement est accordée quel que soit le propriétaire du logement, organisme social ou propriétaire privé. Elle est également octroyée aux accédants à la propriété quel que soit l'organisme prêteur. Cette caractéristique est très importante à nos yeux : elle signifie que la liberté de choix des bénéficiaires est respectée. Elle signifie aussi que l'aide personnalisée est parfaitement compatible avec un marché fluide du logement, voire le postule. En effet, il est plus facile d'établir les aides personnalisées de façon équitable lorsque la concurrence joue et restreint les fourchettes de prix pour des services de qualité comparable.

La compatibilité de cette forme d'aide au logement avec l'économie de marché est un avantage considérable, car elle permet de faire bénéficier réellement les ménages des avantages de la fluidité et de l'ouverture du marché, tout en assurant pour chacun des conditions équitables d'accès à l'offre. C'est finalement la fameuse « égalité des chances ». D'une manière générale, les systèmes d'aide sociale qui respectent le marché et la libre concurrence, et se contentent d'améliorer la solvabilité du bénéficiaire, sont supérieurs à ceux qui créent des secteurs « réservés » et « protégés » où le bénéficiaire de l'aide est obligé de venir consommer. C'est ainsi que le chèque-restaurant est un meilleur système que la cantine d'entreprise, car il respecte mieux la liberté de choix du salarié, qui peut choisir parmi plusieurs restaurants acceptant le chèque remis par l'entreprise. C'est ainsi que le système français de Sécurité sociale, qui est fondé sur des remboursements de soins et a laissé subsister le principe du libre-choix du médecin par le malade, est meilleur que les systèmes anglais ou russe qui obligent l'assuré social à s'adresser aux médecins du système national de santé. C'est ainsi que l'allocation-logement est un meilleur système que le « logement social » qui oblige les bénéficiaires à « consommer » dans un secteur spécial protégé !

Tous les rapports officiels ont montré que l'aide personnalisée — c'est une conséquence de sa souplesse — se révèle beaucoup plus économique que l'aide à la pierre. Celle-ci, on l'a vu, se prête à d'importants gaspillages puisque beaucoup de ménages en bénéficient sans raisons valables. Les uns ont été installés par favoritisme. Les autres ont amélioré leur situation ou n'ont plus besoin des mêmes surfaces, mais continuent toute leur vie de bénéficier du logement dans lequel est « enfermée » l'aide de l'Etat. Au contraire, l'aide à la personne n'est accordée que pendant la période où la famille en a vraiment besoin. Avec les mêmes dotations, on peut donc aider beaucoup plus de familles qu'avec l'aide à la pierre<sup>12</sup>.

12. Le rapporteur socialiste du Budget de l'urbanisme et du logement reconnaissait ainsi récemment : « J'insiste sur le rôle déterminant de l'aide à la personne pour améliorer le niveau de vie réel des moins favorisés. Si le coût budgétaire en est élevé, il l'est moins que ne le laisseraient supposer certaines extrapolations alarmistes. » Jean Anciant, député-maire de Creil, Assemblée nationale, 30 octobre 1989, 1<sup>re</sup> séance Loi de finances pour 1990, Urbanisme et logement.

Certains contestent ce point en prétendant que l'aide personnalisée peut aussi être donnée à des bénéficiaires qui n'y auraient pas droit si leurs ressources étaient exactement connues. Outre que cet argument est valable aussi pour l'aide à la pierre (car, théoriquement, ses bénéficiaires ne doivent pas « crever » les plafonds de ressources) il ne faut pas lui donner plus d'importance qu'il n'en a. L'immense majorité des bénéficiaires sont des salariés, qui ont assez peu de possibilités de dissimuler leurs ressources.

L'intérêt de l'aide à la personne comme instrument de la politique sociale du logement a été lent à se manifester. Déjà Pierre Sudreau, dans les années 1961-1962, avait fait quelques déclarations en faveur d'une extension de l'aide à la personne aux catégories non familiales. Nommé ministre de l'Éducation nationale, il abandonnera la Construction sans avoir pu réaliser son projet en la matière. Jacques Chaban-Delmas, Premier Ministre, prit quelques décisions allant dans le même sens, comme la création de l'Allocation-Logement-social<sup>13</sup>. Mais il fallut attendre 1976 et le rapport Barre pour que soit présentée la supériorité de l'aide à la personne et préconisée une réforme étendant l'allocation-logement. Cette réforme vit le jour sous son ministère. Malheureusement, une fois de plus, les intentions très valables affichées dans l'exposé des motifs étaient en partie trahies ou déformées par le dispositif de cette loi de 1977 créant l'Aide Personnalisée au Logement (APL).

Certes, ce texte marquait, conformément aux idées exprimées dans le rapport Barre, la volonté d'étendre le nombre des bénéficiaires de l'aide personnalisée et de la revaloriser, de manière à en faire un véritable instrument de la politique sociale du logement. Mais les réalisations restèrent bien en deçà des intentions.

On a créé ainsi une troisième forme d'aide (APL), alors qu'il fallait se contenter d'élargir le nombre des bénéficiaires, voire d'améliorer les taux de l'allocation-logement, qui avait largement fait ses preuves. Hélas ! On connaît la vanité des ministres qui veulent tous créer de nouvelles institutions (dans l'espoir qu'elles porteront leur nom !) au lieu de se contenter d'améliorer celles qui existent. Avec trois institutions ayant la même philosophie, le même objectif, c'est la complication qui s'instaurait ! On n'en est toujours pas sorti.

13. Création de l'allocation-logement sociale en 1971 : variante de l'allocation-logement, au profit des jeunes travailleurs et des personnes âgées.

La seconde grave erreur fut de lier cette APL, aux taux plus généreux que ceux de l'allocation-logement, à certaines constructions (ayant fait l'objet d'une convention avec l'Etat) plus qu'aux personnes. La loi de 1977 accrochait ainsi trop souvent l'aide à la pierre, qui en devenait la condition. C'était aller à l'encontre de l'avantage de neutralité que nous avons déjà souligné. L'allocation-logement restait neutre mais l'APL ne l'était pas. Nouveau progrès de l'idée rétrograde : l'aide doit être consommée sur place ! (c'est-à-dire dans le seul patrimoine « conventionné »). Nouvel obstacle à la fluidité : puisque les locataires HLM bénéficiaient désormais d'une aide à la personne plus forte que les autres ménages, c'était une nouvelle bonne raison de s'inscruter dans leur logement même s'il ne leur convenait pas !

La troisième disposition, très contestable, de cette loi fut de refuser de donner l'APL directement aux familles bénéficiaires et de les en faire bénéficier au travers de l'organisme d'HLM propriétaire du logement. Ceci sous prétexte que l'APL, étant plus généreuse que l'allocation-logement, risquait d'être « gaspillée » par les familles bénéficiaires, si elle leur était versée en mains propres. Conception nettement « paternaliste », assez étrange de la part d'un gouvernement « libéral », qui aurait pu manifester un peu plus de confiance dans la capacité des familles d'agir en responsables et d'utiliser l'APL à payer leurs loyers et non à aller « la boire au bistrot »<sup>14</sup>.

La loi sur l'APL, dans son dispositif, tournait donc le dos aux principes mêmes qui auraient dû l'inspirer. Elle était infidèle à l'esprit du rapport Barre. Elle avantageait essentiellement les bénéficiaires de l'aide à la pierre et renforçait donc un système qu'elle aurait dû au contraire contribuer à remplacer. Chose étrange, malgré cela, elle fut d'abord très mal accueillie par les organismes d'HLM. Ils n'étaient nullement satisfaits du travail supplémentaire consistant à collecter les APL auxquelles avaient droit leurs locataires, et à les répercuter par une baisse « personnalisée » de leur loyer. C'est pourquoi ils se firent longtemps tirer l'oreille pour signer les « conventions » spéciales qui définissaient ces tâches.

14. Notons que la réglementation de l'allocation-logement avait déjà résolu le problème des quelques familles incapables de gérer elles-mêmes cette aide, en instituant une « tutelle à l'allocation-logement ». Mais ces cas restaient exceptionnels, alors que le texte créant l'APL postulait que tous les bénéficiaires étaient justiciables d'une telle tutelle !

La loi de 1977 fut donc, elle aussi, une belle occasion ratée, faute d'une mise en œuvre claire et cohérente. C'est pourquoi il nous paraît indispensable que, pour accompagner les textes consacrant le « déchéance » de l'aide à la pierre, intervienne un nouveau texte consacrant la réunification et la revalorisation des aides à la personne en matière de logement.

Il n'est pas sain que coexistent l'allocation-logement, l'ALS et l'APL qui ont le même but et, à peu de choses près, le même mode de calcul ; mais qui diffèrent pour ce qui est des taux, des ministères de tutelle et des catégories bénéficiaires. Il faut décider qu'une seule aide personnalisée sera instituée, avec pour principal tuteur le ministère chargé du logement. Les préoccupations « hygiénistes » qui avaient présidé à la création de l'allocation-logement en 1948 sont moins évidentes de nos jours où les logements sont tout de même mieux équipés dans leur ensemble. Rien ne s'oppose donc, semble-t-il, à ce que le principal tuteur de l'aide personnalisée au logement réunifiée ne soit plus le ministre de la Santé. La gestion administrative de l'institution pourrait cependant rester confiée aux Caisses d'allocations familiales qui joueraient le rôle de prestataires de services. Les bénéficiaires seraient non seulement les familles, mais toute personne ou tout ménage disposant de ressources modestes et faisant un certain effort pour se loger. Il n'y aurait donc plus aucun argument pour dire qu'il est encore nécessaire de bâtir des logements sociaux car l'aide à la personne a « oublié » telle catégorie de personnes « modestes »<sup>15</sup>.

Cette aide personnalisée au logement réunifiée pourrait être revalorisée pour permettre que les hausses de loyers des logements sociaux, rendues nécessaires par la suppression de l'aide à la pierre, soient supportées sans trop de heurts, et pour que le nouveau barème unifié soit aussi juste que possible. N'oublions pas que l'Etat disposerait pour cela d'une masse de manœuvre accrue du fait de la suppression progressive de l'aide à la pierre. Actuellement, beaucoup de bénéficiaires de l'APL sont trop aidés. Pour eux, l'aide à la personne s'ajoute à l'aide à la pierre et, de ce fait, leur taux d'effort reste très bas. A l'inverse, certains bénéfi-

15. Nous avons admis que l'on puisse continuer, dans les grandes agglomérations à construire quelques logements sociaux pour les expulsés, dont le relogement importe particulièrement aux pouvoirs publics. Mais, dans notre esprit, c'est « l'exception qui confirme la règle ».

ciaires de l'allocation-logement ont encore un taux d'effort assez élevé. Il semble qu'il serait raisonnable, au départ, de profiter de cette réunification pour réhabituer les ménages à des taux d'effort de l'ordre de 20 % des ressources. L'aide personnalisée prendrait en charge la part des dépenses réelles supérieure à ce taux, part qui d'ailleurs irait decrescendo au fur et à mesure de l'élévation des ressources.

Tel serait l'esprit de la réforme. On veillera évidemment à faire en sorte que son financement n'ait pas un coût supérieur au montant des économies réalisées sur l'aide à la pierre. Ceci paraît très possible, si l'on évite des prises en charges calculées sur un taux d'effort trop faible.

Telle serait la compensation destinée à faciliter l'acceptation par tous de notre proposition de retour à l'unité du marché du logement.

Est-ce à dire que l'aide à la personne, qui se révèlera bien utile, voire indispensable, dans la période transitoire de remise en ordre des loyers, comme nous avons essayé de le montrer, devrait être indéfiniment prolongée ? Ce n'est pas absolument évident, car on peut imaginer que, si l'unité du marché du logement est rétablie, au bout d'un certain temps l'aide à la personne sera peut-être moins nécessaire comme mécanisme amortisseur. Il pourra être d'autant moins souhaitable de la maintenir systématiquement que solvabiliser la clientèle revient encore à aider indirectement les producteurs, qui peuvent ainsi faire des prix tenant compte de cette aide. On pourra peut-être, d'abord, en réduisant l'aide, les pousser à produire moins cher.

Mais, une fois la concurrence rétablie, le maintien d'une aide ne se justifiera plus que dans une conception « paternaliste » puisque c'est le gouvernement ou le législateur qui s'immisce dans le choix des ménages. Compte tenu du niveau de vie relativement élevé de la masse de la population, il ne sera plus nécessaire d'orienter la dépense et le mieux sera d'alléger le Budget, donc la charge de l'ensemble des contribuables, en laissant le logement se faire, parmi les autres dépenses possibles, la place que les consommateurs décideront librement.

Mais ceci est indiqué seulement pour montrer que nous avons conscience de la relativité des institutions. La suppression de toute aide au logement n'est pas pour demain. Peut-être pour après-demain. En attendant, choisissons la meilleure !

Nous avons centré nos propositions sur la suppression des obstacles essentiels qui empêchent le retour à l'unité du marché du logement. Examinons rapidement quelques problèmes particuliers.

*Quel sort pour le patrimoine ancien de la loi de 1948 ?*

Nous avons vu que ce patrimoine ne représente plus qu'un nombre réduit de logements, entre 400 et 500 000. Ce pourrait être une raison pour laisser le dispositif de la loi Méhaignerie jouer jusqu'à extinction de la « clientèle », en majorité composée de personnes assez âgées. On a vu qu'il faudrait, dans ce cas, attendre encore une quinzaine ou une vingtaine d'années. Ceci paraît beaucoup, surtout si l'on considère que les propriétaires privés n'ont pas à faire les frais de la politique sociale de l'Etat. L'injustice qui frappe chacun de ceux qui ont le malheur de posséder des immeubles de la loi de 1948 n'est pas diminuée du fait qu'ils sont de moins en moins nombreux. Certains actuellement semblent se réjouir de l'existence de ce secteur, qui permet d'accroître la part de « logements sociaux ». C'est oublier que, s'il en est ainsi, c'est surtout parce que leur niveau de confort est des plus médiocres : on ne peut s'en satisfaire !

A partir du moment où l'aide personnalisée est généralisée à toute personne de revenus modestes faisant un certain effort pour se loger, et où le taux d'effort exigé reste raisonnable, il nous semble qu'il n'est plus nécessaire de garder cette verrue. Nous préférierions qu'il soit prévu un taux d'aide à la personne majoré pour les personnes pauvres du troisième âge, pour tenir compte de la diminution de leurs ressources. Le critère de l'âge n'est pas suffisant, car, parmi les personnes âgées, on trouve à la fois les plus riches et les plus pauvres des Français ; là encore, il faut considérer le revenu par personne.

Ce serait un moyen de clore enfin un dossier peu reluisant de la politique française du logement.

*Comment faire pour que le secteur privé reste un secteur libre ?*

Tout le monde se rappelle les néfastes conséquences de la loi Quiliot. Actuellement, après les efforts maladroits de la loi Méhaignerie pour

rétablir plus d'équilibre entre locataires et propriétaires du secteur privé, la loi Mermaz-Malandain a rétabli la possibilité d'encadrer les loyers, de la région Ile-de-France notamment. Bien que cette faculté soit presque abandonnée actuellement, c'est un grave retour en arrière qui nous ramène avant la loi de 1948. Ce n'est pas par le blocage des loyers qu'on augmente l'offre, au contraire, or c'est là l'enjeu majeur. Il faut faire comprendre aux investisseurs que toute menace de blocage est écartée, dès lors qu'ils s'activent pour accroître le parc offert ; or c'est justement la crainte de blocage (donc de perte de rentabilité) qui les en empêche. Même les auteurs de cette loi ont compris que la taxation, décidée soi-disant pour protéger les locataires, finit, si elle se prolonge, par se retourner contre eux, car elle provoque une dégradation des immeubles faute d'entretien suffisant, et surtout ralentit la construction neuve. Ce n'est donc qu'à court terme que le blocage peut jouer en faveur de ceux qui sont déjà logés, car, à moyen et long terme, il joue contre tout le monde et, dès l'immédiat, il pénalise lourdement ceux qui, comme les jeunes, arrivent nouvellement sur le marché, avec de modestes ressources et peu de garanties de solvabilité. Le député Malandain, auteur du blocage des loyers franciliens en août 1989, deux ans plus tard a demandé leur retour au droit commun, au vu du marasme où la construction a été plongée<sup>16</sup>.

Seule la libre négociation entre offreurs et demandeurs suffisamment nombreux, et sûrs que le cadre juridique ne va pas changer du jour au lendemain, peut dégager dans chaque cas le prix acceptable pour chacun, et faire disparaître toute tentation de blocage. Si chacun comprend qu'il en a partout pour son argent, et que, pour un taux d'effort normal, il dispose d'un choix sérieux, alors cesseront les jalousies liées au sentiment d'injustice qu'entraîne le spectacle de logements de valeur inégale loués au même prix, ou de logements de même valeur loués à des prix différents.

L'application de la réglementation des loyers HLM fait en effet qu'un logement social situé au centre de Paris n'est guère loué plus cher qu'un autre logement social en grande banlieue. Pourtant le locataire qui travaille au centre de la ville, à proximité de son domicile, possède, par

16. En 18 ans, le régime des loyers a subi une trentaine de modifications soit une en moyenne tous les six mois. Comment, dans ces conditions, prétendre orienter l'épargne vers la construction de logements locatifs ?

rapport à son collègue, qui s'épuise en déplacements longs et coûteux, un avantage important. Néanmoins, lui aussi considère son faible loyer parisien comme normal, et donc anormal le fait que, sur le marché privé, les logements voisins du marché libre du centre sont loués beaucoup plus cher que ceux de banlieue. Par référence au secteur du logement social, chacun voudrait trouver à se loger au même prix quelles que soient les caractéristiques du quartier considéré. On refuse d'admettre que les loyers soient plus chers dans Paris qu'en banlieue ou dans le Larzac. Ce n'est que lorsque les mesures que nous préconisons auront été prises que disparaîtront progressivement les différences de prix dues à une autre raison que les différences de qualité.

Alors seulement, il redeviendra « normal » psychologiquement de payer plus cher pour la même surface dans un quartier plus recherché.

C'est pourquoi la suppression de l'aide à la pierre, et des cloisonnements qu'elle entraîne, nous paraît le meilleur antidote pour éviter ces emballements du marché qui émeuvent et activent les partisans de la taxation. Elle rendrait inutiles les dispositions menaçantes inscrites dans la loi de juillet 1989.

*Peut-on maintenir une forme neutre  
d'aide à la pierre ?*

Les partisans de l'aide à la pierre mettent en valeur le fait qu'elle serait plus « incitative » parce qu'elle s'applique directement aux producteurs. Nous avons tenté de démontrer que, sous sa forme actuelle, elle était responsable du cloisonnement du marché, qui provoque au contraire, à la longue, de nombreux blocages et l'absence de dynamisme du secteur. Mais la question reste posée de l'intérêt éventuel d'une aide à la pierre qui n'aurait pas d'effet de cloisonnement et jouerait de la même manière pour l'ensemble des producteurs. Elle serait donc, elle aussi, neutre et ne fausserait pas la concurrence.

Ce pourrait être une aide sous forme de prime donnée pour tout mètre carré de logement construit. Nous avons déjà rappelé le système des primes à 600 francs dont c'était le principe.

Mais l'expérience a montré qu'il était très difficile de maintenir la neutralité d'un tel système. L'administration aura toujours tendance à diversifier les taux sous de pieux prétextes : c'est ainsi que la prime à

600 francs avait été rapidement doublée de la prime à 1 000 francs pour une certaine catégorie plus « populaire » de logements (les LOGECOS). Le cloisonnement réapparaît inévitablement, ne serait-ce que pour exclure du bénéfice de la prime les résidences secondaires ou les logements de luxe. Qui définira le luxe ? Qui vérifiera l'utilisation primaire ou secondaire d'un logement ? On voit bien que, par sa nature même, le système des primes, qui paraît simple à première vue, appelle la diversification, donc la réapparition du cloisonnement.

On peut faire les mêmes observations s'il s'agit non plus de primes, mais de bonifications d'intérêt, dont la technique est très voisine.

La fiscalité semble au contraire pouvoir offrir de meilleures possibilités de réaliser cette aide à la pierre de caractère neutre. On peut imaginer un taux de TVA préférentiel pour la construction de logements ; il y a peut-être un peu moins de risque d'en voir surgir 2 ou 3 peu de temps après. Cependant les problèmes de frontières demeurent entre construction de logements et construction de résidences secondaires ou de bureaux. Ils présentent souvent le même aspect extérieur, d'où la tentation de fraudes ultérieures par transformation d'usage, et la nécessité de contrôles fiscaux assez lourds.

On peut penser aussi à des exonérations d'impôt sur le revenu pour les propriétaires des logements nouvellement construits. L'histoire récente en montre plusieurs exemples ; les promesses faites n'ont d'ailleurs pas toujours été tenues quant à la durée et au montant de l'exonération<sup>17</sup>, mais les dispositions Quilès-Méhaignerie ont reconduit celles qui concernent l'investissement locatif. Il n'est pas certain que l'on puisse, mieux que pour les primes, éviter de voir resurgir la discrimination, l'administration ayant tendance à réserver l'exonération à telle catégorie de personnes ou de logements, soit pour limiter le manque à gagner, soit pour « lutter contre les inégalités ». Il ne faudrait pas aussi que l'avantage fiscal accordé aux acquéreurs ou constructeurs de logements neufs pénalise ou décourage les acquéreurs de logements anciens, marché de plus en plus important et utile pour de nombreux ménages. L'offre peut s'accroître aussi par la réhabilitation d'immeubles anciens aujourd'hui insuffisamment attractifs. Il n'est pas bon de favoriser la création de nouveaux quartiers au détriment des anciens.

17. L'abattement forfaitaire sur les revenus fonciers est passé de 25 % à 8 % par grignotages successifs.

Pour toutes ces raisons, si nous ne sommes pas absolument hostile à une forme d'aide à la pierre qui ne serait pas discriminatoire, nous sommes sceptique sur la possibilité technique de lui maintenir ces caractéristiques une fois qu'elle est instituée. C'est pourquoi nous préférons que l'intervention financière de l'Etat se limite à l'aide à la personne unique dont nous avons esquissé les traits.

*Pour une reprise de l'investissement privé locatif*

L'Etat doit aussi favoriser le redémarrage de l'investissement locatif privé, dont la déprime depuis des années inquiète tous les observateurs. Le cloisonnement doit disparaître pour unifier l'offre, mais celle-ci doit aussi être élargie par une reprise vigoureuse de cet investissement. En effet, comme le rapporte M. Mouillart, « après avoir réglé pendant un quart de siècle, les pouvoirs publics découvrent les avantages d'un système libéral où l'initiative privée aura toute sa place », mais entre-temps, malchance !, « le parc locatif privé s'est réduit dans des proportions inquiétantes »<sup>18</sup>. On découvre des évidences : l'Etat et les HLM ne peuvent pas tout faire (en 1977 encore, le plafond des PLA incluait 80 % des Français, plus modestement 50 % aujourd'hui...) et, pour que l'offre s'accroisse, il faut que des investisseurs privés aussi décident de consacrer leur argent à la construction de logements qu'ils offriront à la location.

Mais, pour qu'ils le fassent, il faut qu'ils y trouvent intérêt, et l'un des grands problèmes du marché, depuis des années, est que l'investissement immobilier résidentiel locatif est moins rentable que bien d'autres placements. La réduction du parc locatif privé est un des phénomènes les plus inquiétants du marché du logement en France. Ce parc est passé entre 1954 et 1988 de 33,4 % à 15,8 % de l'ensemble des logements, en volume réel de 4 800 000 à 4 008 000 unités ; le recul est surtout sensible depuis 1978 car, auparavant, ce parc ne reculait qu'en proportion et pas encore en volume réel<sup>19</sup>. Entre 1968 et 1978, seuls les investis-

18. M. Mouillart (CEREVE, Paris-X-Nanterre), audition, in Assemblée nationale, 28 mars 1991, *Rapport d'information déposé par la Mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme*, p. 210.

19. Y. Martin et M. Mouillart, « Parc locatif privé et politique du logement », *Trois siècles de logement des Français, 1789-2089*, Premiers entretiens de la CNAB, 5-6 octobre 1989.

seurs institutionnels se désengageaient du placement immobilier locatif, pas encore les ménages, qui y trouvaient une sécurité contre l'inflation. Au cours des années 1980, même les ménages se désengagent car d'autres placements sont bien plus intéressants ; le logement locatif est un investissement dont l'attraction n'a cessé de diminuer depuis des décennies<sup>20</sup>. En d'autres termes, si des millions de logements ont été construits par les Français depuis quarante ans, c'était plus souvent pour se loger eux-mêmes que pour offrir une location à d'autres ménages. Le logement aujourd'hui est un bien pour lequel les ménages investissent, mais à fin de consommation personnelle seulement<sup>21</sup>.

Or la location est encore demandée par des catégories importantes de la population, notamment les jeunes : 89 % des célibataires de moins de 35 ans sont locataires, 53 % dans le secteur privé dans lequel plus des 2/3 des jeunes commencent leur vie autonome. La cohabitation hors mariage semble être un facteur de recul de la décision d'accession à la propriété. Les jeunes connaissent de graves problèmes pour se loger, notamment ceux dont la famille ne peut se porter caution, chose de plus en plus souvent requise<sup>22</sup>. D'une manière générale, une mobilité résidentielle accrue et un assouplissement de formules de cohabitation familiale, dans les couples et entre générations, correspondent davantage au statut locatif, comme toutes les situations de précarité, professionnelle, matrimoniale, ou autre. Pour de multiples raisons, donc, on a besoin d'un parc locatif privé, et le secteur libre actuellement en rapide déclin, même appuyé par un secteur social décloisonné, ne peut suffire dans les années à venir.

Depuis trop longtemps, l'investissement immobilier locatif est découragé par manque de rentabilité compétitive. Il présente déjà plusieurs handicaps traditionnels : liquidité moindre, montant unitaire généralement plus élevé, frais de gestion supérieurs. Et en outre, il est chargé de multiples interventions de l'Etat, régulières, contradictoires et

20. M. Mouillart, audition, in Assemblée nationale, 28 mars 1991, *Rapport d'information déposé par la Mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme*, p. 267.

21. CNAB Paris-Ile-de-France, *L'industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, 231 pages, cf. p. 23.

22. CNAB Paris-Ile-de-France, *L'industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, p. 123. Voir aussi Rapport OCDE : *Le financement du logement en milieu urbain*, OCDE, 1988, p. 72.

instables : plus de 30 interventions en 18 ans, selon le rapport Lebègue<sup>23</sup>. Pour les particuliers, l'accession à la propriété de la résidence principale constitue depuis longtemps une aspiration fondamentale, et en plus, en termes d'intérêt, la rentabilité d'un appartement occupé par le propriétaire est longtemps restée attrayante à cause des plus-values de revente. Au contraire, dans le même temps, la stagnation ou le blocage des loyers ont pénalisé et découragé les investisseurs d'immobilier locatif. En Ile-de-France ainsi, la croissance réelle (c'est-à-dire hors inflation) des prix au m<sup>2</sup> des logements collectifs libres entre 1972 et 1989 n'a été négative que sur 6 de ces 18 années, mais elle a dépassé 6 % pendant 8 autres (dont 5 années qui ont connu des hausses réelles supérieures à 14 %). Dans le même temps, la croissance réelle de l'indice des loyers entre 1969 et 1988 a été négative pour 9 de ces 20 années, et inférieure à 1 % pour 8 des autres ; elle n'a été supérieure à 1 % qu'à partir de 1987<sup>24</sup>. Il demeurait rentable d'investir pour revendre, mais en ayant occupé soi-même, car investir pour louer était médiocrement intéressant.

Il ne faut donc pas s'étonner que les investisseurs « institutionnels » (entreprises, compagnies d'assurances, etc.) en premier lieu, aient trouvé ailleurs d'autres placements plus rentables. La part de ces investisseurs dans la propriété immobilière est tombée entre 1970 et 1988 de 25,9 à 17,7 % du parc, le reste appartenant aux ménages. Ceux-ci s'en sont désengagés également, un peu plus tard, puisque la part du logement dans leur patrimoine brut total, qui avait atteint 46,3 % en 1984, retombe à 42,1 % en 1988<sup>25</sup>. Le CERC a en effet montré que la rentabilité des logements de rapport avait presque toujours été, depuis les années 1950, en moyenne inférieure à celle d'autres placements<sup>26</sup>, pendant toutes ces années, les loyers ont souvent été, on l'a vu, encadrés, entravés, bloqués. La part de l'investissement immobilier dans l'investissement global a donc chuté : dans un patrimoine, l'immobilier doit

23. Commissariat au Plan, *Rapport de la Commission Financement du Logement*, présidée par Daniel Lebègue, juillet 1991, La Documentation française, p. 48.

24. CNAB Paris-Ile-de-France, *L'industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, p. 46 (tableau ministère de l'Urbanisme et DREIF) et p. 49 (tableau INSEE).

25. Source : INSEE, Comptes patrimoniaux, 1980, 1990.

26. Taux de rendement annuel, réel (hors inflation) net (avant IRPP) et global (incluant plus- ou moins-values potentielles) des placements des ménages, 1950-1989, par le CERC, cité in Y. Martin et M. Mouillart, 1989, cité plus haut.

être présent car le risque est faible, mais en quantité limitée car la rentabilité l'est aussi... Actuellement, la rentabilité brute de l'immobilier d'habitation est de l'ordre de 5 %, avec des perspectives de plus-values variables, mais voisines de l'indice des prix. Mais, entre 1980 et 1990, à fiscalité constante, l'investissement locatif dans l'ancien a eu un taux de rendement réel après impôt négatif<sup>27</sup>, ce qui le distingue de tous les autres placements...

Si l'on admet que les investisseurs privés sont indispensables pour que les ménages qui veulent louer et non acheter disposent d'une offre suffisante, on doit donc chercher tous les moyens de faciliter cet investissement en développant sa rentabilité. Cet objectif peut être atteint d'abord en diminuant les coûts de la construction et de la négociation, ce qui augmente la marge même à loyers constants. En ce qui concerne les pouvoirs publics (d'autres économies ne relèvent pas d'eux, par exemple les gains de productivité et les progrès technologiques), cette diminution porte surtout sur :

1 / L'offre foncière : faire en sorte qu'un grand nombre de sites et de terrains, en centres réhabilités, en banlieues valorisées, en périphéries bien desservies, soient en mesure d'intéresser les investisseurs, afin que sur cette offre fluide de sites attractifs la construction se développe largement, sans pénurie, donc sans charges foncières excessives. Mais nous y reviendrons.

2 / Les taux d'intérêt, sur lesquels les pouvoirs publics peuvent agir bien qu'ils soient surtout une expression des rapports du marché ; car, selon les experts de l'OCDE, l'effet d'une baisse des taux d'intérêts est aussi favorable pour cet investissement qu'une hausse des loyers de montant équivalent<sup>28</sup>. « L'évolution des taux est un paramètre central, leur envolée se retrouve toujours lors de toutes les grandes crises de l'immo-

27. Commissariat au Plan, *Rapport de la Commission Financement du Logement* présidée par Daniel Lebègue, juillet 1991, La Documentation française, p. 50.

28. Th. Egebo, P. Richardson et I. Lienert, « Modèle de l'investissement résidentiel pour les grands pays de l'OCDE », in *Revue économique de l'OCDE*, n° 14, printemps 1990, citée in CNAB Paris-Ile-de-France, *L'Industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, p. 82. Problème très bien posé également par le *Rapport OCDE : Le financement du logement en milieu urbain*, OCDE, 1988, p. 68-69.

bilier de ces dernières années en France »<sup>29</sup>. Lorsque les taux sont trop élevés, l'investissement immobilier est très coûteux et, au même moment, les placements financiers sont de rendement plus élevé et de risque plus faible<sup>30</sup>.

3 / La fiscalité immobilière : depuis de nombreuses années, elle fait l'objet de nombreuses critiques comme obstacle au bon fonctionnement du marché : elle limite l'investissement locatif, et la fluidité du parc. La mission d'évaluation parlementaire reconnaît « son caractère globalement dissuasif ». « Les interlocuteurs professionnels de la mission ont tous insisté sur le caractère néfaste de l'accumulation d'impositions sur la matière foncière qui, à leurs yeux, dissuade nombre d'investisseurs potentiels dans le logement »<sup>31</sup>. Globalement plus lourde que la fiscalité mobilière, elle relève essentiellement des collectivités locales, dont la boulimie fiscale est frappante, voire préoccupante, depuis la décentralisation. Tentons de préciser l'analyse, d'autant plus importante qu'elle peut faire l'objet de réformes concrètes et rapides (mais qui demandent du courage).

Tout d'abord, une imposition voisine de 18 % (TVA à 18,6 % sur toutes les constructions neuves ou considérées comme telles, ou droits d'enregistrement — variables autour de la moyenne de 18 % — sur les immeubles de plus de cinq ans) frappe l'acquisition d'un bien immobilier, ce qui peut être analysé comme un « droit d'entrée » qui ne pénalise pas l'acquisition d'autres types de placement comme les valeurs mobilières : c'est un investissement dont l'accès est spécialement coûteux<sup>32</sup>.

29. Ph. Pontet (président de la banque La Henin), « Conséquences à moyen terme de la liberté de circulation des capitaux sur l'environnement immobilier », colloque de la FNB, « A l'horizon des années 2000 : le financement de l'habitat en question », in Cahier n° 7 de *Connaissance du bâtiment*, juin 1991, p. 54.

30. Professeur André Babeau (Université de Paris-IX-Dauphine), « Comportement d'épargne et d'investissement : évolution et perspectives », colloque de la FNB, « A l'horizon des années 2000 : le financement de l'habitat en question », in Cahier n° 7 de *Connaissance du bâtiment*, juin 1991, p. 20.

31. Assemblée nationale, 28 mars 1991, *Rapport d'information déposé par la Mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme*, rapporteur Jacques Guyard (PS, Essonne), président Jean Anciant (PS, Oise), p. 17.

32. CNAB Paris-Ile-de-France, *L'industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, p. 181.

Pour faciliter la fluidité, il faut également, de toute évidence, abaisser sensiblement les droits de mutation qui pèsent sur les transactions immobilières. Ils rapportent entre 17 et 20 milliards mais pourraient rapporter davantage si leurs taux, plus faibles, permettaient de multiplier les transactions. Dans le reste de la CEE, ils varient entre 1 et 3 %, et les transactions sont beaucoup plus nombreuses (23 par an pour 1 000 habitants en Grande-Bretagne contre 7 en France)<sup>33</sup>. En France, ils sont encore de 7 à 8 % en 1991 (près de 20 % pour tout ce qui n'est pas immobilier d'habitation), mais proches de 1 % pour les valeurs mobilières. Ils entravent donc les ventes, limitent la fluidité du marché si déterminante pour limiter les tensions et donc les hausses de prix. « On ne peut pas, sans se contredire gravement, se fixer comme objectif la mobilité, dire qu'il faut se rapprocher de nos partenaires européens, et maintenir un dispositif de droits de mutations qui réellement ankylose et compromet terriblement la mobilité sur le marché du logement »<sup>34</sup>. Heureusement, le gouvernement<sup>35</sup> a accepté de les réduire d'un demi-point par an jusqu'en 1995, suite aux conclusions du rapport Lebègue ; c'est un progrès louable, mais d'autres mesures fiscales encore sont nécessaires pour favoriser l'investissement locatif et encourager la circulation rapide des biens immobiliers.

Le capital immobilier est enfin assez lourdement frappé par les impôts locaux (foncier bâti et non bâti, taxe d'habitation), par l'impôt sur les grandes fortunes (qui touche surtout l'immobilier parisien), par la fiscalité des revenus immobiliers, progressive, jusqu'à 50 %, et par celle sur les plus-values de cession.

D'une manière générale, la fiscalité sur l'immobilier, assiette facile et souvent dénoncée par les pourfendeurs de « l'enrichissement sans cause » ou « en dormant », n'a cessé de se renforcer au cours des 20 dernières années. Elle s'est alourdie notamment sur les droits de mutations

33. Audition de la FNAIM, in Assemblée nationale, 28 mars 1991, *Rapport d'information déposé par la Mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme*, p. 174.

34. J.-M. Bloch-Lainé (PDG de la banque Worms, spécialiste du financement du logement), « Vers un environnement cohérent : quelles adaptations et quelles nouvelles formes de financements ? », colloque de la FNB, « A l'horizon des années 2000 : le financement de l'habitat en question », in Cahier n° 7 de *Connaissance du bâtiment*, juin 1991, p. 81.

35. Plan du 18 septembre 1991.

et les plus-values : l'exonération de taxation pour une plus-value de cession n'intervient plus qu'après 32 ans de possession contre 22 auparavant, ce qui nuit considérablement à la fluidité du marché et donc aux intérêts des ménages. On les pousse à acheter, parfois en dépit de leur intérêt qui leur conseillerait de louer pour pouvoir accepter une mutation professionnelle valorisante, ou une naissance supplémentaire, ou pour diversifier leur patrimoine par d'autres placements. Politique d'autant plus coûteuse que, pour qu'ils puissent accéder à la propriété, les ménages ont souvent besoin de nouvelles aides de l'Etat, à la pierre, à la personne, sur l'épargne ou autres<sup>36</sup>... L'Etat s'épuise à aider les ménages qu'il impose trop lourdement ensuite.

« Il faudrait traiter le secteur locatif privé comme une activité économique, une activité de production d'un service (...), avec le même dispositif et le même traitement fiscal que les autres activités de production »<sup>37</sup>. Faute de quoi, « si l'on reste dans un environnement économique, financier et fiscal qui est celui d'aujourd'hui, il est probable que la réduction du patrimoine locatif privé qui était aux alentours, entre 1984 et 1988, de 100 000 logements par an puisse s'accroître pour passer à 150 000 voire 200 000 par an, ce rythme pouvant être atteint en 1995 »<sup>38</sup>...

L'Etat doit donc agir sur la fiscalité immobilière pour alléger les charges qui obèrent l'investissement logement.

4 / Mais les perspectives de rentabilité doivent être aussi assurées en garantissant la liberté des loyers. « La France n'échappe pas à cette règle », remarque Mouillart, qui fait de la « fixation du loyer au niveau jugé satisfaisant » la première condition pour le maintien d'une offre locative privée importante<sup>39</sup>. Le contrôle des loyers décourage l'invest-

36. CNAB Paris-Ile-de-France, *L'industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, p. 183.

37. J.-M. Bloch-Lainé, in *Cahier n° 7 de Connaissance du bâtiment*, juin 1991, p. 81.

38. P. Durif (directeur de l'Observatoire foncier et immobilier du Crédit foncier), « Environnement économique et institutionnel de l'épargne mobilière et immobilière », colloque de la FNB, « A l'horizon des années 2000 : le financement de l'habitat en question », in *Cahier n° 7 de Connaissance du bâtiment*, juin 1991, p. 42. D'après Mouillart, le chiffre réel serait de 112 500 logements locatifs privés disparus chaque année entre 1978 et 1988.

39. M. Mouillart, B. Lefebvre et S. Occhipinti (CEREVE : Université de Paris-X-Nanterre), « Les perspectives européennes du système français du financement du logement », UNFOHLM, Mission Europe, mai 1990.

tissement locatif : « d'abord, en ramenant le taux de profit des propriétaires au-dessous du taux de rentabilité offert sur le marché, il joue un rôle de contre-incitation directe à l'investissement nouveau. De plus, une fois qu'est installé un climat politique favorable au contrôle des loyers, l'extension de celui-ci aux immeubles aujourd'hui exemptés, n'en est que plus probable. Cette incertitude sur la forme que revêtira l'action des pouvoirs publics pèse particulièrement lourd sur les investissements dans des actifs durables comme les logements »<sup>40</sup>.

Donc, cette liberté doit être garantie durablement, car la mesure du risque est, avec celle de la rentabilité, l'autre dimension fondamentale des placements<sup>41</sup>. « Dans l'esprit des investisseurs, au risque du marché sont venus s'ajouter des risques de nature fiscale et réglementaire : le logement est donc devenu un actif à rendement faible et à risque élevé »<sup>42</sup>.

C'est surtout ce risque qu'il faut limiter. La rentabilité ne pourra pas forcément être bien supérieure, mais il faut que les loyers ne risquent pas d'être bloqués, que la rentabilité de ce placement, déjà modeste, ne risque pas d'être encore moindre. Les économistes demandent que le logement redevienne au moins un placement assez sûr, sinon très rentable, car les investisseurs à tous niveaux cherchent à minimiser le risque, or celui-ci augmente s'il y a menace de blocage des loyers. Cette menace doit donc être écartée, tout le monde en est convaincu aujourd'hui. « Après adaptations de la législation fiscale et de la réglementation pour faire retrouver au placement un rendement normal, les règles du jeu doivent être stabilisées sur une longue période »<sup>43</sup>. On connaît l'importance des effets psychologiques dans cette affaire.

L'OCDE, qui fait la synthèse de nombreuses expériences nationales, note parmi ses recommandations : « dans le secteur locatif privé, le moyen

40. Rapport OCDE, *Le financement du logement en milieu urbain*, OCDE, 1988, p. 75.

41. CNAB Paris-Ile-de-France, *L'industrie du logement, Evolution, perspectives et politiques*, mars 1991, p. 164-165.

42. Professeur André Babeau (Université de Paris-IX-Dauphine), « Comportement d'épargne et d'investissement : évolution et perspectives », colloque de la FNB, « A l'horizon des années 2000 : le financement de l'habitat en question », in Cahier n° 7 de *Connaissance du bâtiment*, juin 1991, p. 20.

43. Professeur André Babeau, *op. cit.*, c'est ce que demande aussi le rapport Lebègue (juillet 1991, p. 54).

le plus efficace est de procéder à une déréglementation progressive des loyers, à un rythme permettant à l'offre de logements de s'adapter, en évitant l'apparition de plus-values injustifiées. Cette déréglementation ne doit pas compromettre la sécurité du logement pour les occupants et peut nécessiter l'octroi d'allocations-logement. Il s'agit là d'une stratégie qui semble permettre de réaliser au mieux le large consensus politique nécessaire »<sup>44</sup>. C'est bien ce que nous souhaitons pour le marché français...

### *Le problème particulier de Paris*

Le cas de Paris est souvent cité pour justifier le maintien du système de l'aide à la pierre. Le raisonnement paraît simple : la cherté des loyers (au recensement de 1990, la capitale ne compte que 28,3 % de propriétaires contre 54,4 % en moyenne nationale) du secteur privé empêche les jeunes et les personnes de revenus modestes ou même moyens de se loger dans Paris ; si l'on veut maintenir dans cette ville une diversité des conditions sociales et des classes d'âge, la seule solution est de construire massivement des logements HLM dans la capitale. Raisonnement repris à longueur d'années par la plupart des élus parisiens, quelle que soit leur appartenance politique<sup>45</sup>.

Hélas ! ce raisonnement se heurte à certaines réalités, qui rendent de plus en plus difficile la réalisation du schéma.

En effet, Paris est déjà la ville la plus dense d'Europe (250 habitants à l'hectare). Elle n'est pas extensible à l'infini. Les terrains libres se font de plus en plus rares. La rénovation urbaine, souhaitable en soi, est forcément lente et coûteuse ; elle a atteint des résultats importants qui évidemment restreignent les perspectives restantes. Il faut donc bien se rendre à l'évidence : la ville de Paris ne pourra pas accueillir encore une

44. Rapport OCDE, *Le financement du logement en milieu urbain*, OCDE, 1988, p. 113.

45. Voir « La politique de la Ville de Paris en matière de logements » communication de J. Tiberi et Yves Galland, 26 mars 1990. Depuis longtemps, une polémique oppose à Paris la majorité municipale et l'opposition de gauche, celle-ci reprochant à celle-là de ne pas construire assez de logements sociaux. La majorité a beau jeu de répondre que ceci dépend des crédits alloués par l'Etat, qu'elle juge insuffisants. Jamais le bien-fondé de la construction massive d'HLM dans la capitale n'est remis en cause, car ce serait heurter de front les idées reçues.

quantité supplémentaire importante d'habitants, sauf en relançant la politique des tours qui avait été heureusement arrêtée au milieu des années 70. Même en construisant systématiquement sur tous les espaces libres (casernes, terrains SNCF), on épuiserait rapidement ce stock. Et une reprise de la densification serait néfaste, car elle aggraverait les difficultés du trafic automobile (les habitants des HLM possèdent des voitures) et les nuisances qu'il entraîne.

Paris peut demeurer phare de l'activité et de la culture sans une augmentation du nombre de ses habitants. Une grande ville n'est pas forcément une grosse ville.

L'accroissement de la population de l'Ile-de-France, dont l'importance, dans les prochaines années, fait d'ailleurs l'objet de controverses<sup>46</sup>, ne pourra se faire qu'en banlieue. D'ailleurs, c'est bien là que se replient les ménages qui veulent acheter, et les familles nombreuses ; d'après le recensement de 1990, la proportion de propriétaires augmente fortement en banlieue où elle est de 45,1 %, soit 60 % de plus qu'à Paris intra-muros.

La plupart des communes de banlieue se développent rapidement et beaucoup offrent de bonnes possibilités d'emploi comme de logements à des prix abordables. C'est le développement de l'emploi et de la qualité de la vie en banlieue (et en province) qui seul permettra d'équilibrer la prééminence parisienne. C'est là qu'il faut accroître l'offre par un développement judicieux et harmonieux, mais aussi sur les pôles urbains du bassin parisien et en province. En favorisant la décentralisation, le desserrement, le décroissement, on préservera l'environnement et la santé des Parisiens et des Franciliens, on réduira les tensions, les fatigues et les hausses des prix, on développera l'attractivité humaine et économique de tous les sites considérés.

46. Selon les études de l'IAURIF, la région parisienne, qui abrite 4 150 000 ménages en 1988, devrait en accueillir entre 500 000 et 1 200 000 d'ici 2015, et déjà 300 000 à 500 000 avant l'an 2000. (*Cahiers de l'IAURIF*, n° 93, juin 1990, p. 54.) Plus récemment, une polémique a opposé les élus de la majorité du Conseil régional d'Ile-de-France et l'Etat, représenté par le préfet de région, au sujet des projections faites par celui-ci concernant la population de la région à l'horizon 2015. La « *Charte de l'Ile-de-France* », projet émanant de la majorité et publié en juin 1991, estime que porter des 10,7 millions acquis à cette date, à 13 millions en 2015 la population d'Ile-de-France « constitue le scénario de l'inacceptable, alors qu'il est possible de ne pas dépasser 12 millions tout en maintenant la croissance économique ».

La solution au problème du logement dans Paris passe donc moins par le maintien d'un système qui, au contraire, institutionnalise le cloisonnement, que par un déblocage de tout le parc existant. C'est en retrouvant l'unité du marché du logement dans l'agglomération parisienne, comme dans le reste du pays, que l'on ouvrira plus largement le marché. Les ménages bougeront davantage et s'ajusteront mieux à ce dont ils ont besoin, à ce qu'ils peuvent payer. On s'apercevra alors qu'il n'est pas besoin, pour loger les personnes aux revenus modestes, d'accumuler les logements sociaux dans la capitale, donc de fabriquer de nouvelles rentes de situation. Paris contient déjà une très grande diversité physique de logements, selon les quartiers. Il y en a de toutes les tailles et de toutes les catégories de confort. Il faudrait plutôt déplorer qu'il n'y en ait pas davantage de bien équipés<sup>47</sup>.

Si l'on ouvrait le marché, à la fois sur Paris et sur d'autres bassins d'emploi voisins ou proches, la mobilité des acteurs obligerait les offreurs à négocier sans imposer des tarifs excessifs. Le sous-peuplement des grands logements disparaîtrait et les diverses clientèles retrouveraient l'accès aux logements correspondant à leurs moyens<sup>48</sup>. Il y aurait bien assez de logements dont les éléments de confort correspondent à une demande populaire. Il ne faut pas se figurer que le retour à l'unité du marché et à la concurrence entre tous les demandeurs précipiterait les habitants bourgeois de Neuilly, Boulogne ou Ville-d'Avray vers les logements du 10<sup>e</sup> ou 11<sup>e</sup> arrondissements ! Simplement, les logements modestes de ces arrondissements seraient en concurrence avec les banlieues ayant des logements de même type et tant que Paris sera plus apprécié que la banlieue, compte tenu de l'avantage de proximité pour ceux qui y travaillent, il semblera normal que les loyers y soient plus élevés.

Actuellement, tout le monde voudrait bénéficier des facilités offertes par Paris sans payer plus cher qu'en banlieue, d'où l'idée que seule la construction d'HLM peut satisfaire cette exigence. Certains hommes politiques, par électoralisme, laissent entendre qu'il y aurait un « droit » imprescriptible à habiter Paris au même prix qu'à Aubervilliers ou

47. 29 % des logements loués par des propriétaires privés ont des normes de confort laissant à désirer. *Cahiers de l'IAURIF*, n° 93, juin 1990, p. 68.

48. En 1982, 110 000 des 200 000 appartements de plus de 4 pièces sont sous-peuplés (1 personne seule dans 4 pièces ou un couple dans 5 pièces), *Cahiers de l'IAURIF*, n° 93, juin 1990, p. 69.

Franconville ! Cette revendication est encouragée par le fait que l'éventail des loyers HLM entre Paris et la banlieue est peu ouvert, si bien que, on l'évoquait plus haut, l'habitant d'HLM qui habite et travaille à Paris est doublement privilégié : par la localisation de son logement dans une ville offrant davantage de services et par la modicité des frais de transport.

Compte tenu du frein important constitué par l'absence de terrains libres, la politique du logement social dans Paris est condamnée à susciter de plus en plus de mécontents. Plus le privilège est grand, plus la situation de rente est convoitée et plus la colère s'empare de ceux qui n'ont pas accès au logement social recherché, alors même que leur situation leur paraît plus intéressante que celle de certains qu'ils connaissent et qui ont « décroché » une attribution.

Certains élus, encore peu nombreux il faut le reconnaître, commencent à se poser sérieusement la question de l'intérêt d'un tel système sur le plan politique. L'avantage d'acquérir la reconnaissance (?) de quelques-uns n'est-il pas largement compensé par le mécontentement d'un beaucoup plus grand nombre ? Le temps passé en interventions nombreuses auprès du cabinet du maire, des adjoints et du directeur général de l'Office d'HLM de la ville en vaut-il la chandelle ? La transformation des Parisiens en quémandeurs et en assistés perpétuels est-elle saine et conforme à la nécessité de former des citoyens « responsables » ?

Mentionnons, en particulier, l'attitude courageuse d'Alain Dumait et Benoîte Taffin, élus du II<sup>e</sup> arrondissement. Submergés de demandes d'attributions, ils ont décidé de cesser leurs interventions, peu convaincus de leur bien-fondé. « On peut chercher à faire loger tout le monde par l'Etat, mais ceci toujours dans des pays totalitaires, amenés à fouler aux pieds à la fois les droits de propriété et la liberté d'aller et venir des individus, et qui n'ont pour l'homme que du mépris derrière un discours de générosité sociale fiscalement irresponsable »<sup>49</sup>.

49. Alain Dumait, Benoîte Taffin, *Lettre hebdomadaire* n° 351/24, octobre 1990.

## CINQUIÈME PARTIE

---

### *Les problèmes de l'urbanisation*

Les problèmes du logement, qui ont fait l'objet des précédents chapitres, sont, bien évidemment, étroitement liés avec les problèmes d'urbanisme.

Le logement des populations rurales s'est fait d'une manière presque spontanée à la diligence de chaque famille. La plupart des villages français, qui sont souvent des modèles d'harmonie, ont été construits, au fil des siècles, dans le cadre de traditions plus que de règlements. Les styles régionaux jouaient un grand rôle. Le choix des matériaux était dicté par les possibilités locales : l'ardoise était plus fréquente en Bretagne qu'en Provence !

Mais, dès que la population s'accroît, dès que le village devient bourg, puis ville, la complexité des problèmes engendre, surtout dans un pays comme la France, l'intervention des pouvoirs publics. Nous avons donné un aperçu de ce phénomène dans notre partie historique. La rapidité de la concentration urbaine, les progrès de la technique permettant de construire à des hauteurs de plus en plus grandes, ont engendré quantité d'effets fâcheux qui ont été autant de bonnes raisons pour l'Etat

et les collectivités locales d'intervenir, avec les meilleures intentions du monde, comme pour le logement.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, en particulier, on a assisté à une très grande prolifération des textes régissant le statut des sols (car le problème foncier est à la clef de tout l'urbanisme) et le statut de l'urbanisation qui, de phénomène spontané à l'origine, est devenu un phénomène très encadré. Sous prétexte de lutter contre les méfaits de « l'urbanisme sauvage », l'interventionnisme s'en est donné à cœur joie. Mais les résultats, chacun le reconnaît, n'ont pas toujours été très brillants. A tel point que beaucoup s'interrogent sur le bien-fondé de ce pullulement de textes parmi lesquels une chatte ne retrouverait pas ses petits, selon l'expression consacrée !

Disons de suite que nous ne préconisons pas une suppression totale de ce fatras, mais seulement un sérieux élagage. Autant nous sommes persuadé qu'un retour rapide à l'unité du marché favoriserait la détente sur le marché du logement, autant nous pensons que le développement urbain postule l'existence d'un minimum d'interventions publiques destinées à tracer les règles du jeu et à permettre la conciliation la plus harmonieuse possible entre les droits des propriétaires (qui font partie des droits fondamentaux de la personne) et les nécessités de la vie en commun des habitants d'une ville. Il appartient aux promoteurs de construire des logements pour satisfaire les besoins de tous les ménages et, à notre avis, ils sont parfaitement capables de le faire au mieux. En revanche, il appartient aux pouvoirs publics de définir démocratiquement les grandes options d'un urbanisme respectueux à la fois des droits individuels et des aspirations à une « qualité de vie » urbaine correspondant autant que possible aux standards des pays développés.

---

## La question foncière

Chaque année, 50 000 hectares sont consommés en France pour l'urbanisation. Les besoins de terrains à bâtir sont en moyenne de 10 m<sup>2</sup> par habitant et par an dans tous les pays occidentaux. C'est dire qu'on ne peut négliger l'approvisionnement de cette « matière première » de l'urbanisation.

### *L'interventionnisme public et ses conséquences*

L'intervention publique sur le marché foncier a deux origines. Tout d'abord, et ceci depuis très longtemps, la puissance publique s'est arrogée le droit de s'emparer des sols nécessaires pour mener à bien les programmes de travaux d'intérêt général. Et, depuis une date beaucoup plus récente, elle a voulu peser sur le marché des terrains en voyant dans la hausse des valeurs foncières la cause majeure d'augmentation du prix des logements.

L'expropriation pour cause d'utilité publique est très ancienne. La Déclaration des Droits de l'Homme la juge compatible avec l'existence du droit de propriété, et exige seulement que l'indemnisation soit juste et préalable. Au XIX<sup>e</sup> siècle et dans la première partie du XX<sup>e</sup> siècle, l'Etat se contentait généralement d'exproprier des terrains pour la construction des grands réseaux de communication (routes et chemins de fer) et pour le réaménagement de quartiers centraux insalubres ; chacun reconnaissait l'utilité de ces travaux.

Après la Seconde Guerre mondiale, la naissance d'un urbanisme public « opérationnel » vint accroître considérablement le champ d'application de ces appropriations publiques. La puissance publique ne se contente plus de tracer le cadre dans lequel s'exercent les activités des promoteurs, elle devient elle-même promoteur. Déjà l'expropriation avait été juridiquement élargie en 1953. Mais c'est à partir de 1958 qu'intervinrent des textes beaucoup plus ambitieux : dans les zones à urbaniser en priorité (ZUP) et les zones de rénovation urbaine, la puissance publique, éludant souvent toute concertation, pouvait s'emparer de surfaces fort étendues pour construire *ex nihilo* des quartiers entiers (voire des villes nouvelles) ou remodeler de façon lourde les quartiers du centre des villes, que le blocage des loyers après 1914 avait contribué à rendre vétustes. Le paysage urbain connut de forts bouleversements, largement décriés aujourd'hui. Les instruments de cette politique, en particulier la SCET et la SCIC, filiales de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui bénéficièrent de cet accaparement des sols, créèrent en effet des traumatismes coûteux et durables. Ces interventions furent très critiquées et le dispositif juridique des ZUP dut être remplacé par celui des Zones d'Aménagement concentré (ZAC), plus souple et qui prévoyait une concertation, accrue avec la Loi Aménagement du 18 juillet 1985. De ce fait, il y eut désormais moins d'uniformité ; l'urbanisme opérationnel essayait de se diversifier. Mais l'idée reste que les pouvoirs publics ont le droit, voire le devoir, d'intervenir non seulement dans la fixation des règles juridiques qui président à l'appropriation des sols, mais aussi dans la répartition de ceux-ci entre les différentes parties prenantes, publiques ou privées.

L'interventionnisme fut encore poussé beaucoup plus loin, et certains technocrates ont voulu se donner les moyens de régenter l'ensemble du marché foncier, présent et même futur.

Par exemple le droit de préemption urbain accordé aux collectivités locales dans certaines zones « d'intervention foncière » (ZIF) créées par la loi de 31 décembre 1975 leur permit de bloquer les négociations entre agents privés. Au minimum, celles-ci subissent des retards, lorsque la propriété considérée n'intéresse pas la collectivité ; dans le cas contraire, celle-ci se substitue à l'acheteur et pèse de son poids pour que le prix final soit aussi faible que possible. Il s'agit d'une sorte d'annexe du droit d'expropriation. Mais, alors que celui-ci est en principe limité aux

terrains nécessaires à tel projet et que le contrôle du juge s'exerce sur la concordance entre le projet invoqué et la réalisation, le droit de préemption est si diffus que le contrôle du juge sur la légitimité de son utilisation est bien plus difficile. On voit les menaces que font peser de telles pratiques sur le droit de propriété.

Le Droit de préemption urbain (DPU) s'applique dans les « zones urbaines » et les « zones d'urbanisation future » des Plans d'Occupation des Sols (POS) des communes qui en sont dotées.

Mais c'est la législation des années 60 sur les zones d'aménagement différé (ZAD) qui apparaît comme l'extension la plus audacieuse, et sans doute la plus contestable, de cet interventionnisme foncier.

Considérant que, dans les agglomérations en cours d'extension, le prix des terrains était en hausse, dans un souci de prévoyance bien intentionné, l'Etat s'est attribué le droit de geler les transactions sur certains terrains qualifiés de réserves foncières pour l'avenir. Durant 14 ans (loi de 1971) la puissance publique peut contrôler toutes les transactions foncières dans ces zones : nouvelle étape dans ce processus de « maîtrise » du problème foncier par les pouvoirs publics. Le but affiché était la lutte contre la spéculation, dont on redoutait qu'elle rende de plus en plus difficiles les réalisations des futures zones d'urbanisation. 448 000 hectares furent « zadés » au cours des années 1960, dont le quart en région parisienne, notamment pour préparer les villes nouvelles.

Il ne restait plus que la nationalisation générale de tous les sols situés dans un vaste périmètre autour de chaque agglomération pour que la France se retrouve en système collectiviste.

Ceci fut heureusement évité, mais l'idée d'une « municipalisation » des sols, forme atténuée de la nationalisation, aujourd'hui largement discréditée, fut caressée dans les décennies 60-70 par quantité de beaux esprits, qui y voyaient le moyen de juguler cette fameuse spéculation tant abhorrée.

L'abandon (peut-être provisoire ?) de cette tarte à la crème ne signifie pas que la veine interventionniste est totalement tarie lorsqu'il s'agit des questions foncières. On en a vu plusieurs exemples depuis 1981 car les socialistes ont pris aisément le relais que leur tendaient leurs prédécesseurs au gouvernement. N'osant pas remettre formellement en cause le droit de propriété, reconnu parmi les droits fondamentaux de l'homme le 26 août 1789, ils s'efforcent néanmoins de le grignoter.

C'est ainsi qu'ils ont élargi l'usage du droit de préemption des municipalités en tissu urbain, qui, comme on l'a vu, gêne considérablement les transactions, même lorsqu'il n'est pas exercé. Et le mécanisme des ZAD a été à nouveau élargi par les lois d'août 1989 et de juillet 1991, alors même que, depuis 10 ans, tout le monde répétait que c'était bien de l'élargissement de l'offre foncière que dépendait la détente du marché.

La loi sur la ville, de juillet 1991, étend les possibilités de mise en œuvre des ZAD, et permet de créer des établissements publics fonciers gérant à long terme des terrains dont les communes pourraient avoir besoin pour l'urbanisation à moyen ou long terme. Il existait jusque-là trois établissements publics pratiquant traditionnellement des interventions foncières régionales, l'AFTRP en Ile-de-France, l'EPBS (Basse-Normandie) et l'EPML (Métropole lorraine), ces deux derniers moins importants que le premier, acteur majeur de la création des villes nouvelles.

Le droit de préemption, aux dires mêmes des pouvoirs publics, a ainsi pris en France une importance exceptionnelle. « 4 700 communes environ disposent du droit de préemption urbain : la quasi-totalité des communes de plus de 2 000 habitants. En milieu urbain ou en milieu urbanisé, la quasi-totalité des transactions de notre pays relève donc des droits de préemption. C'est d'ailleurs l'une des particularités de la France qui est certainement, parmi les pays du monde où la notion de propriété privée existe, celui où le droit de préemption est le plus développé »<sup>1</sup>. Certes, moins de 1 % seulement des transactions donnent lieu à une préemption effective : c'est essentiellement un pouvoir d'observation et de contrôle, mais qui ralentit considérablement les procédures de transaction. « Le droit de préemption est maintenant devenu un outil très répandu, largement utilisé dans des contextes très variés, et auquel de nombreuses municipalités sont attachées »<sup>2</sup>.

1. G. Rouques, directeur adjoint de la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme. Audition in Assemblée nationale, 28 mars 1991, *Rapport d'information déposé par la mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme*.

2. J. Comby et V. Renard (ADEF, éditeurs d'Etudes foncières), « Evaluation du droit de préemption (DPU et ZAD) » annexe n° 7, Assemblée nationale, 28 mars 1991, *Rapport d'information déposé par la Mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme*, p. 439.

Ces gels malthusiens contribuent à l'augmentation des charges foncières, et donc du prix du logement, sur les espaces non gelés, résiduels, sur lesquels la demande doit se concentrer. Ces espaces sont d'ailleurs moins intéressants, puisque la commune ne les a pas jugés prioritaires, et donc les gens en viennent parfois à payer plus cher pour un moins bon produit.

Comme la loi interdit aux collectivités de se comporter en marchands de biens en revendant avec plus-value, « en définitive, on aboutit seulement à geler le marché pendant un laps de temps plus ou moins long, gel qui s'accompagne dans certains secteurs de banlieue d'une progressive dégradation du tissu urbain dont le renouvellement est bloqué »<sup>3</sup>.

Cette politique brouillonne s'appuie sur des raisonnements économiques contestables, qui, à l'instar de ce qui s'est passé dans le domaine de la construction de logements, aboutissent à des résultats absolument contraires à ceux poursuivis.

L'économie de marché repose sur des principes et des mécanismes simples, on pourrait dire naturels. Lorsqu'on tente de les fausser, leur jeu se retourne contre ceux qui s'y essaient. C'est ainsi que l'analyse des interventionnistes concernant la formation des prix fonciers méconnaît des évidences. Ce ne sont pas les « spéculateurs » qui font la hausse des prix, c'est le déséquilibre entre l'offre et la demande. Les prix montent lorsque l'offre foncière est insuffisante par rapport à la demande solvable. Par conséquent, la première chose à faire est d'alimenter l'offre des terrains pour qu'elle satisfasse la demande. De ce raisonnement économique évident, on peut déduire simplement l'orientation d'une politique foncière saine : assurer l'offre (ce qui implique bien une certaine intervention régulatrice), face à la demande des divers acteurs dynamiques du marché.

Or, les interventions publiques des trente dernières années, que nous avons rapidement décrites, aboutissent à raréfier l'offre des terrains et non à la multiplier. Ce ne sont pas les « spéculateurs » qui raréfient les terrains, ce sont les blocages et les interdictions des pouvoirs publics. L'expérience, en France, ne nous montre guère « l'accaparement » de vastes terrains par des propriétaires privés dans l'espoir de faire monter les prix et de s'enrichir. De tels comportements ont pu exister à faibles

3. Comby et Renard, *op. cit.*, p. 440.

doses. Mais la multiplicité des propriétaires et des promoteurs est là pour déjouer ces tentatives. Il y a toujours des propriétaires qui ont besoin de vendre ; il y a toujours des promoteurs pour leur faire des propositions satisfaisantes.

Quant à la surenchère éventuelle entre promoteurs, elle s'arrête rapidement si la clientèle refuse d'acheter les appartements dont le prix est trop élevé, comme on le voit en 1990/1992 sur le marché immobilier : les acheteurs font baisser les prix au mètre carré, tant pour les appartements que pour les bureaux, ou se dérobent, déjouant les calculs de promoteurs qui avaient accepté de construire sur des charges foncières très élevées. Le prix des terrains ne peut pas monter éternellement ; la demande oblige les promoteurs à peser pour une modération des charges foncières s'ils veulent pouvoir commercialiser leurs opérations. Même à Londres et à Tokyo, où les prix sont plus élevés qu'à Paris, ils plafonnent car la clientèle refuse de suivre.

A partir de 1990 et plus encore en 1992, on assiste dans certains secteurs des Etats-Unis, de Grande-Bretagne et du Japon à un véritable tourbillon d'effondrement de certaines valeurs foncières et immobilières, artificiellement gonflées pendant des années de spéculation intensive (dont on tirait argument à Paris pour suivre les mêmes hausses !). La demande se dérobe et exige des rabais substantiels, les entreprises doivent assainir leurs bilans, les banques s'affolent devant l'incapacité de certains promoteurs à commercialiser des programmes construits sur des charges foncières astronomiques. En France, certains redoutent une telle spirale, que banques et promoteurs conjurent en se serrant les coudes.

C'est un mécanisme sain, mais, pour qu'il puisse jouer, encore faut-il que l'offre soit assez vaste, sans quoi, de toute façon, la demande n'a pas assez de choix pour pouvoir négocier et peser à la baisse sur des prix artificiellement élevés. On en revient donc toujours à la même idée : il faut orienter le marché vers la plus grande fluidité possible. D'où le danger des grands déploiements d'urbanisme opérationnel, qui créent des situations de véritable accaparement par la puissance publique, et risquent de produire des tensions et des hausses sur la part résiduelle du marché où se pressent les promoteurs privés.

Lorsque l'Etat ou les collectivités locales se contentaient de faire jouer le droit d'expropriation pour construire des réseaux routiers ou ferrés, ou pour acquérir les sols nécessaires à l'emprise des bâtiments publics,

les perturbations apportées au marché foncier étaient mineures. Il n'en fut plus de même avec les ZUP puisque la puissance publique entreprenait de présider elle-même à la construction de quartiers entiers en périphérie des agglomérations. Elle se réservait le droit de choisir les constructeurs des logements qui s'y élèveraient, et qui furent pendant de nombreuses années essentiellement la SCIC, des organismes d'HLM ou des collecteurs du 1 %. Les promoteurs privés en étaient réduits à se disputer les terrains disponibles hors ZUP. Dans la mesure où, du fait même de l'ambition de ces programmes, le remplissage des ZUP nécessitait de nombreuses années, on peut dire que leur existence même pesait à la hausse sur le marché foncier, qui se trouvait, pendant ces années, amputé de ces terrains en attente de construction.

On a vu plus haut que, dans de nombreux cas, la charge foncière par logement s'est trouvée plus élevée en ZUP que hors ZUP, dans la mesure où l'aménagement des ZUP, très coûteux, est venu peser sur cette charge foncière. Par un phénomène de cercle vicieux ou « d'échelle de perroquet », le système des ZUP a aidé à la hausse des terrains : d'abord en raréfiant les terrains à bâtir laissés aux promoteurs, puis en intégrant à la charge foncière dans la ZUP de vastes frais d'aménagement (réseaux, équipements publics) ce qui justifiait *a posteriori* les hausses précédentes intervenues hors ZUP. On assistait ainsi à un phénomène analogue à celui que nous avons longuement décrit pour les logements : l'existence de deux secteurs soumis à des règles différentes finit par perturber le marché, le secteur dominé par la puissance publique faisant, par son existence même, une concurrence déloyale au secteur privé. Et celui-ci, atteint par le processus de hausse des prix, offrait un excellent prétexte pour l'extension des opérations du secteur public.

Cependant, la rétention de terrains observée dans les ZUP et les ZAC n'est que peu de chose par rapport à celle, délibérée, provoquée par la création des ZAD. Là, le gel des terrains ne résulte pas des lenteurs à mettre en construction des zones délimitées trop largement, il est par lui-même le but de la réglementation. Sous prétexte de préparer l'avenir lointain de l'agglomération en créant des « réserves foncières », cette réglementation empêche la construction sur de vastes zones. C'est sacrifier le présent à un futur très hypothétique.

Là encore, l'enfer était pavé de bonnes intentions : il était inévitable que cette rétention se répercute par une hausse des terrains dispo-

nibles, en période de développement des agglomérations considérées. Soustraire des terrains, sur une grande échelle, à l'offre disponible pour la construction immédiate, c'est inévitablement contribuer à la hausse des prix de ceux qui restent offerts. C'est bien ce que l'on a constaté partout où la création des ZAD coïncidait dans la même agglomération avec un marché foncier déjà serré. En particulier, en région parisienne ! Bayle et Richtot<sup>4</sup> estiment ainsi que le déséquilibre entre l'offre et la demande de terrains en agglomération parisienne est dû pour une bonne part à « la collectivité publique elle-même, qui a mis hors-bilan les trois cinquièmes du foncier parisien, contribuant à resserrer le jeu du marché sur les deux cinquièmes restants ».

A partir des années 80, certains hauts fonctionnaires, comme Saglio, auteur d'un rapport sur l'offre foncière, commencèrent à prendre conscience du rôle pernicieux de l'interventionnisme public sur le marché foncier. Mais il fallut attendre l'arrivée de Pierre Méhaignerie au ministère, en 1986, pour que ce diagnostic soit pris en compte (de façon malheureusement éphémère) dans l'action du gouvernement.

Vaille que vaille, la supériorité de l'économie de marché finit par entrer dans les esprits. C'est une tendance mondiale. Au Japon, par exemple, où les tensions foncières furent extrêmes ces dernières années, le député social-démocrate Kan Naoto a dénoncé les « mesures de contrôle des transactions qui ne font que comprimer l'offre de terrains, engendrant une pénurie qui renforce le mythe du manque de terre, et ainsi prépare les hausses futures »<sup>5</sup>.

### *Propositions pour un marché foncier fluide*

Nos propositions pour résoudre ce que l'on appelle le « problème foncier » sont simples et s'inspirent des mêmes idées que celles qui nous ont guidé pour nos propositions sur le retour à l'unité du marché du logement.

Selon nous, une politique foncière doit essentiellement favoriser la

4. Bayle et Richtot, in *Le Monde* du 8 décembre 1988, p. 2.

5. Kan Naoto, *Le Foncier urbain : pour une politique urbaine*, Tokyo, Asuka Shinsha, 1988, cité par A. Berque « Japon : réformer l'impôt foncier » in *Etudes foncières*, n° 43, juin 1989, p. 53.

confrontation la plus large possible entre l'offre et la demande de terrains. Les réglementations qui ont pour effet de fausser ce jeu doivent être supprimées.

L'expropriation pour cause d'utilité publique n'est pas une entorse trop grave à la libre disposition par les propriétaires fonciers de leurs terrains. Nous l'avons vu, la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 reconnaissait elle-même cette exception au droit des propriétaires. Elle nous paraît justifiée pour empêcher que des travaux d'intérêt général ne soient excessivement retardés ou empêchés par la mauvaise volonté d'un propriétaire.

Nous savons que les économistes « libertariens » contestent le droit d'expropriation des pouvoirs publics et pensent que ceux-ci doivent pouvoir acquérir les terrains qui leur sont nécessaires pour leurs travaux en se portant sur le marché, comme les grandes compagnies pétrolières américaines l'ont fait pour la construction de leurs oléoducs sur le territoire des Etats-Unis. Mais nous pensons que cette position est trop rigide. Elle n'est d'ailleurs pas tenable, sur le plan politique, tant l'expropriation est entrée dans les mœurs de tous les responsables publics, nationaux ou locaux.

En revanche, il faudrait définir plus strictement le domaine d'application du droit d'expropriation, car l'évolution des trente dernières années et le développement de l'urbanisme opérationnel ont fait que l'expropriation finit trop souvent par servir non l'intérêt public mais des intérêts privés. Il n'est pas sain que des opérations soient réalisées par des édiles uniquement pour favoriser tels ou tels promoteurs au détriment des propriétaires d'origine des terrains. Comme nous l'avons déjà noté, le contrôle du juge sur la légalité des décisions d'appropriation des terrains par la puissance publique s'est beaucoup relâché. Les propriétaires victimes courbent le dos, tant les soi-disant nécessités de l'urbanisme opérationnel sont entrées dans les esprits.

En réalité, il faut avoir le courage de le dire, c'est l'urbanisme « opérationnel » qu'il faudrait réexaminer. Nous l'avons déjà dit, sa justification était de lutter contre l'urbanisme « sauvage » qui était, pensait-on, le produit du capitalisme du XIX<sup>e</sup> siècle. Il est évident que certaines banlieues des grandes villes françaises ne sont pas des chefs-d'œuvre et que l'on pourrait rêver d'ordonnements plus prestigieux. Mais ces banlieues de style pavillonnaire, au parcellaire assez fragmenté, ne sont-elles

pas, finalement, plus humaines que les « grands ensembles » des années 60-70 ? L'urbanisme « sauvage », comme le montrent les événements récents, n'est-ce pas plutôt le développement cancéreux de ceux-ci ? S'il a fallu récemment nommer un ministre de la Ville (qui est en réalité plutôt un ministre des Banlieues) c'est bien à cause des effets néfastes de ces grandes concentrations d'HLM dues à la volonté d'édiles croyant bien faire et utilisant, sur l'impulsion du ministère, tous les moyens de l'urbanisme opérationnel (ZUP, puis ZAC).

Il faudrait sans doute s'inspirer de l'exemple des Etats-Unis, où, traditionnellement, les promoteurs privés sont beaucoup plus libres que chez nous pour créer des quartiers entiers d'habitations. Ils sont plus libres mais aussi plus responsables, ce qui implique, par exemple, que ce sont eux qui doivent financer les réseaux desservant le nouveau quartier créé, la puissance publique ne s'occupant que des très grands réseaux. En France les VRD (voirie et réseaux divers) sont un apanage que le corps de Ponts et Chaussées n'est pas prêt d'abandonner aux promoteurs privés. Certes, les ZAC constituent un progrès par rapport aux ZUP, car les promoteurs privés y ont place à côté des organismes publics (OPAC et sociétés d'économie mixte). Il n'en reste pas moins qu'ils sont fortement encadrés par les pouvoirs publics qui gardent le plus souvent la maîtrise du projet d'urbanisation et du dosage entre les différents opérateurs. C'est dire que la pratique actuelle des ZAC satisfait pleinement le caractère faustien des élus locaux, dont nous avons déjà parlé. Lorsqu'on les écoute, il est facile de s'en apercevoir ; plus d'un vous parle de « sa » ZAC, bien conscient de maîtriser l'ensemble de l'opération.

L'importance des erreurs d'urbanisme faites depuis la Libération devrait les inciter à plus de modestie et à faire davantage confiance à la sagacité des promoteurs que sanctionne en permanence la faveur ou le rejet de la clientèle, qui exprime sa satisfaction en achetant ou en louant et son insatisfaction en s'abstenant de le faire. Alors que l'édile, qui crée une ZAC dans laquelle il fait construire un nombre important de logements sociaux n'est pas soumis, ou très peu, à cette sanction du marché puisque ces logements sont attribués, le seul recours de la clientèle pour manifester son mécontentement étant de fuir ou de dégrader et de casser. Mais cette sanction n'est pas immédiate... lorsqu'elle a lieu, il est déjà trop tard !

Il apparaît donc que les promoteurs privés, qui sont obligés de fort

bien connaître ce que veulent réellement les gens, sont a priori mieux placés pour les satisfaire et créer des quartiers agréables à vivre que des élus conseillés par des fonctionnaires. On invoquera, pour dire le contraire, les lotissements « défectueux » de l'entre-deux-guerres. Mais la profession a beaucoup évolué depuis et les normes de confort et de qualité des lotissements d'aujourd'hui sont beaucoup plus strictes. C'est bien le rôle exact des pouvoirs publics que d'indiquer les bonnes normes à suivre dans l'intérêt public, plutôt que d'aller jusqu'à construire directement. Aux Etats-Unis, les banlieues créées par des promoteurs sont souvent à ce point agréables que la clientèle aisée a déserté les centres-villes. Il n'y a aucune raison pour que les promoteurs français fassent moins bien que leurs confrères américains, si on les laissait libres d'aménager les quartiers nouveaux en fonction de la demande exprimée sur le marché. Le développement urbain doit se faire dans le cadre des réglementations d'urbanisme, à l'initiative non pas des édiles, mais des principaux intéressés, les demandeurs solvables de logements. Il sera ainsi le fruit d'initiatives multiples, et prendra davantage la forme d'un « bourgeonnement » naturel que d'une création technocratique. Il n'est pas du tout certain que l'esthétique y perde.

En tout cas, la morale y gagnerait certainement, car les droits régalien dont disposent actuellement les édiles obligent trop souvent les promoteurs à acheter leurs faveurs. Les ZAC sont à l'origine d'un mélange très contestable d'intérêts publics et privés. A l'intérieur de la ZAC, les règlements d'urbanisme de la ville considérée deviennent flexibles. Dès lors, les « arrangements » au sujet des hauteurs et de la densité, les dérogations par rapport aux règles habituelles en vigueur permettent aux promoteurs « bien en cour » de réaliser des profits dus non pas à la qualité supérieure de leurs réalisations, mais à leurs bonnes relations et aux rétributions plus ou moins légales qu'ils consentent pour « emporter le morceau ». Le favoritisme sévit. La corruption menace ; les sommes en jeu sont telles que les édiles ne sont pas toujours aussi insensibles qu'il le faudrait aux tentations auxquelles ils sont soumis. Des affaires récentes ont montré que le financement clandestin de certains partis politiques était étroitement lié au développement de l'urbanisme opérationnel. Il faut dénoncer ces scandales, dont d'honnêtes citoyens sont les victimes.

Les dîmes ainsi prélevées sur l'activité du bâtiment et des travaux publics sont, en effet, payées finalement par les utilisateurs des loge-

ments ou des bureaux construits, soit sous forme d'un surpris, soit sous forme de nuisances. En effet, les dérogations diverses se traduisent, le plus souvent, par une surdensité génératrice de gênes diverses pour le voisinage.

De plus, les ZAC sont un instrument important d'arbitraire. Sous prétexte de moderniser ou de restructurer un quartier, beaucoup d'édiles se livrent à des opérations consistant à évincer les habitants actuels, pour faire place nette afin de mener à bien un projet qui densifie le tissu urbain. Les enquêtes préalables se déroulent souvent dans une semi-clandestinité : on choisit, par exemple, les périodes de vacances scolaires, pour effectuer l'enquête ; les commissaires-enquêteurs exercent rarement leur esprit critique. Les propriétaires intéressés se réveillent souvent trop tard et la déclaration d'utilité publique (DUP) permet aux édiles de faire des pressions psychologiques en menaçant d'expropriation les récalcitrants.

Nos propositions sont donc simples : les tensions du marché foncier s'allégeront lorsque les pouvoirs publics cesseront de perturber les échanges sur le marché. Une fois posées les règles d'urbanisme, il faut restaurer le libre dialogue entre les propriétaires de terrains et les promoteurs qui souhaitent acquérir ces terrains pour construire.

Moins les édiles interviendront dans ces libres contrats, plus vite reviendra l'abondance foncière. Ceci implique la suppression des ZAD, car il n'y a aucune raison de geler des terrains (donc de peser en hausse sur le prix de ceux qui restent disponibles) au nom d'une soi-disant préoccupation des besoins des générations futures, lorsque celles du présent cherchent à mieux se loger ou à créer des emplois. Les suivantes verront si elles peuvent se satisfaire de l'existant, ou si elles doivent reconstruire les terrains bâtis aujourd'hui, ou en urbaniser d'autres. On ne peut pas vraiment prévoir ce qui leur sera nécessaire<sup>6</sup>.

6. Bernard de La Rochefoucauld note, dans son étude sur *l'Abondance foncière - Une attitude industrielle appliquée à l'espace*, poursuivie dans le cadre de l'Institut La Boétie : « L'acquisition foncière publique de terrains constructibles en vue de leur stockage est une pratique régulièrement dénoncée. Elle est en voie d'abandon chez tous nos voisins. La Suisse, qui connaît à la fois la plus grande abondance foncière et le taux le plus élevé d'espace urbanisé ne l'a jamais (ou très exceptionnellement) pratiquée... Imaginez une entreprise accumulant inutilement des stocks de matières premières sans les transformer. Que dirait-on de Péchiney stockant des montagnes de bauxite ? » Dunod, 1982. Collection « Aspects de l'Urbanisme », p. 49-50.

Ceci implique aussi la limitation de l'urbanisme opérationnel des collectivités locales. Celles-ci, au lieu de multiplier les interventions, doivent plutôt se préoccuper de tracer un cadre juridique clair et stable pour l'action des opérateurs, et de remplir leur rôle de gardiens de la régularité des opérations menées par eux. Ce rôle primordial est plus important que celui d'acteur, d'aménageur. Les règles d'urbanisme qui régissent une ville doivent être à la fois suffisamment claires, stables et générales pour que toutes les opérations de construction puissent se dérouler normalement, à l'initiative des intéressés, sans intervention publique.

Ceci implique, pour les mêmes raisons, la suppression des nouveaux droits de préemption ouverts au profit des collectivités locales. Elles doivent pouvoir le plus souvent, pour mener à bien leurs propres projets de construction, se porter acquéreur sur le marché foncier, au même titre que les autres constructeurs, le droit d'expropriation leur permettant d'utiliser la contrainte si celle-ci est vraiment nécessaire et s'il s'agit vraiment d'un projet dont l'utilité publique est démontrée.

Tout ce qui vient d'être dit concerne essentiellement l'offre de terrains. L'Etat et les collectivités locales, selon nous, doivent s'abstenir, le plus souvent, de concurrencer les promoteurs et de raréfier les terrains disponibles sur le marché.

Est-ce à dire que la puissance publique n'a aucune action sur la demande ? Nous ne le pensons pas et, tout en voyant bien les difficultés et les limites d'une telle action, nous sommes partisan d'une politique souple d'aménagement du territoire, qui peut essayer, en valorisant des pôles d'attraction bien choisis, de diminuer la pression de la demande sur les zones les plus convoitées.

Si tant d'emplois publics et privés demeurent concentrés en Ile-de-France, la demande de terrains continuera de peser sur les prix. Une politique visant à orienter les activités en province, selon un schéma décentralisé, peut desserrer la pression. En vérité, les entreprises se localisent là où elles veulent et les pouvoirs publics ne peuvent tout faire. Mais ils peuvent contribuer à créer, dans les secteurs moins denses, des conditions d'accueil qui donnent aux entreprises envie de se délocaliser, d'entraîner emplois et actifs hors des zones de tension. Ils peuvent déconcentrer leurs propres établissements, en créant ainsi des phénomènes d'attraction nouveaux hors de la région parisienne et hors des grandes concentrations humaines.

Sans un rééquilibrage du territoire, même si l'offre de terrains n'est plus raréfiée par l'action des pouvoirs publics, comme nous le préconisons, la demande de logements entraînée par la concentration de la population dans les très grands centres continuera de peser sur les prix au détriment de la qualité de vie des habitants des grandes villes.

---

## Le processus d'urbanisation

Autant les pouvoirs publics doivent, selon nous, laisser fonctionner le marché foncier et immobilier, autant nous admettons que, dans un pays démocratique, ces pouvoirs publics ont le droit, voire le devoir, de se préoccuper de la manière dont se déroule le processus d'urbanisation. Si celui-ci doit principalement résulter des initiatives de ceux qui désirent se loger ou abriter leurs entreprises, il nous semble qu'il doit se dérouler selon certaines règles. Sinon, on aboutit à une complète anarchie, préjudiciable tant aux intérêts de la collectivité qu'à ceux des citoyens.

En effet, la création des villes nouvelles, l'extension, la modernisation des villes anciennes doivent se dérouler dans le respect des choix de société que, seuls, les représentants élus de la population sont à même de définir, dans notre système démocratique moderne.

Le respect des droits du voisin peut, certes, être assuré par les tribunaux. C'est en grande partie le cas dans les pays anglo-saxons, où le pouvoir du juge est traditionnellement plus étendu qu'en Europe continentale et en particulier en France. Notre culture s'accommode mieux de règles législatives ou réglementaires, définies par des autorités élues, nationales ou locales. Nous préférons qu'un règlement et non le juge fixe les règles de prospect, par exemple, qui établissent le recul minimum que doit avoir un bâtiment par rapport à un autre, de façon qu'une certaine intimité soit sauvegardée pour chaque habitant par rapport à ses voisins. Dans un tel domaine, il apparaît plus pratique de se référer

à une règle émanant du pouvoir local plutôt que de défendre ses droits au « coup par coup » devant le tribunal.

De même, des prescriptions plus générales concernant les réseaux techniques ou les dessertes indispensables d'un immeuble ne paraissent pas contestables dans leur principe. Sur ces divers points une réglementation municipale, voire départementale (éventuellement nationale) se justifie parfaitement.

Si l'on gravit un échelon de plus, on atteint le plus important : les grands réseaux, les grands équipements publics, les règles de hauteur et de densité des bâtiments. Il s'agit là de ce qui conditionne vraiment la vie des citoyens dans la ville considérée. La densité du tissu urbain, en particulier, est sans doute la règle la plus importante de ce point de vue. Nous allons y revenir.

Nous l'avons déjà dit, les diverses règles qui régissent le développement urbain ont subi depuis la guerre une véritable inflation, si bien que le Code de l'Urbanisme n'est plus compréhensible que par les spécialistes, ce qui est très fâcheux. Puisque cette réglementation conditionne étroitement la vie des citoyens, elle devrait être simple et accessible à tous. Il y a donc certainement beaucoup de travail pour simplifier et élarguer ce code !

### *La nouvelle répartition des rôles*

Longtemps c'est l'Etat qui a mené le jeu et décidé à coup de lois et de règlements. Depuis la décentralisation de 1983, les communes (ou leurs groupements) ont pris théoriquement un rôle prédominant. Mais l'Etat reste très présent, ne serait-ce que parce qu'il met à la disposition des communes le service de ses fonctionnaires. C'est ainsi que, bien que la délivrance du permis de conduire soit désormais de la compétence du Maire, les Directions départementales de l'équipement (DDE) instruisent encore plus de 80 % des demandes de permis, puisqu'elles sont compétentes et gratuites. De même les plans d'occupation des sols (POS) créés par la loi de 1967, continuent d'être élaborés dans la même proportion par les DDE. Ceci constitue, selon le recteur Jérôme Chapuisat, « une grave atteinte à l'esprit de la décentralisation »<sup>1</sup>. Cette

1. J. Chapuisat, « Cinq années d'urbanisme communal, un premier bilan de la décentralisation de l'urbanisme », in *Le Moniteur* du 16 décembre 1988.

opinion est justifiée sur le plan des principes. Néanmoins, dans la pratique, le maintien dans le circuit administratif des DDE peut apporter une certaine garantie de sérieux, lorsqu'il s'agit de localités petites ou moyennes, où les édiles n'ont pas toujours la maîtrise technique nécessaire de problèmes délicats à appréhender.

Plus grave paraît être la propension nouvelle du gouvernement à revenir sur les principes même de la décentralisation. C'est ainsi que la loi d'orientation sur la ville fait de nouvelles obligations aux édiles locaux, les obligeant, par exemple, à construire une certaine proportion de logements sociaux locatifs ou donnant au préfet le droit de se substituer à eux pour exercer leur droit de préemption s'ils n'ont pas jugé bon de le faire. Elle a également créé toute une série de nouvelles taxes, alors que les investisseurs étrangers, toutes les études le montrent, sont découragés par toutes celles qui existent déjà dans notre pays.

Il faut absolument réformer toutes ces mesures, non seulement parce qu'elles foulent aux pieds les principes de la décentralisation, mais aussi parce qu'elles obligent les villes à s'enfoncer plus avant dans la politique de cloisonnement et de ségrégation dont nous avons décrit les graves inconvénients dans les chapitres précédents.

### *Les Plans d'Occupation des Sols*

Le document essentiel de référence dans une ville donnée est le Plan d'Occupation des Sols. Créés par la loi de 1967, les POS se sont surtout mis en place depuis une douzaine d'années. Au 1<sup>er</sup> octobre 1988, 73 % des 17 000 communes concernées disposaient d'un POS public.

Les POS, opposables aux tiers, définissent le devenir et la constructibilité de chaque zone, de chaque îlot. Ceci se justifie par l'idée qu'il faut apporter aux propriétaires et aux constructeurs une vision claire de leurs droits et de leurs obligations au regard de l'urbanisme. Mais cela impliquerait que les POS dégagent des règles simples et durables. Or, il n'en est rien, malheureusement. Les nombreuses procédures et réglementations qui leur sont rattachées sont très complexes. Les différences de traitement qu'ils opèrent entre les secteurs ou les parcelles sont souvent incompréhensibles et donnent une impression d'arbitraire, d'autant plus qu'ils sont d'une grande instabilité. Leur complexité même y conduit, car des règles peu fondées sont naturellement plus fragiles.

Les POS sont, ainsi, mis en révision dans beaucoup de villes peu de temps après avoir été approuvés. Actuellement 40 % le sont, ce qui prouve bien que les édiles ne sont pas toujours aptes à prévoir et organiser une urbanisation ou une protection maîtrisées ou cohérentes, faute de persévérance dans une doctrine mûrement décidée. Une autre fâcheuse pratique est celle qui consiste à rendre applicables lors de la délivrance des permis de construire, les modifications prévues par le nouveau POS en préparation, alors même que celui-ci n'est pas encore voté.

Ces dérapages font que les POS, qui auraient dû être des documents de référence apportant la sécurité aux intéressés, sont plutôt générateurs d'une insécurité juridique qui n'est pas sans inquiéter les tribunaux administratifs. La décentralisation a plutôt aggravé cette situation, car le pouvoir des maires de changer la destination des sols de leur commune ouvre la porte à toutes sortes de pressions et de manœuvres, de la part des différents acteurs du paysage urbain, pour faire évoluer la règle d'urbanisme dans le sens de leurs intérêts particuliers. « De plus en plus, le premier interlocuteur du promoteur n'est plus le propriétaire du terrain mais le maire. Et il n'est guère d'opération quelque peu importante qui ne commence par une négociation sur la modification du POS. La négociation de la règle de droit se généralise », observait-on ainsi après un colloque de l'Association des Etudes foncières<sup>2</sup>.

Ces défauts bien connus ne remettent pas en cause l'utilité théorique du POS et la nécessité d'une règle du jeu. Mais ils justifient que l'on s'efforce de la clarifier et de la simplifier. Les propositions qui suivent s'y efforcent.

### *La maîtrise de la densité, règle d'or d'un bon urbanisme*

La loi de 1967, créant le POS, met à juste titre l'accent sur la notion de densité d'occupation des sols dans les agglomérations. En effet, une des dispositions majeures des POS est de déterminer le Coefficient d'Occupation des Sols (COS) de chaque parcelle, qui est le rapport entre la surface de construction autorisée et la surface au sol.

La notion de densité est capitale, car la qualité de vie des citadins

2. « Foncier : des outils bien aiguisés », Compte rendu du *Moniteur* (6 janvier 1989) d'un colloque organisé par l'ADEF (Association pour le Développement des Etudes foncières).

dépend très directement de la densité du tissu urbain. Si celui-ci est trop serré, comme c'est le cas à Paris, les habitants ont une sensation d'étouffement : les encombrements de la circulation, les pollutions diverses (fumées et bruits) provoquent l'énervement, la brutalité, l'inquiétude, les dépressions nerveuses. Il n'est pas agréable de vivre dans une fourmilière trop compacte : le modèle japonais ou new-yorkais n'est guère enviable. Il est en outre très coûteux, car il faut tailler dans le tissu urbain des autoroutes pour essayer de maintenir la circulation.

A l'inverse, la ville n'est pas vraiment vivante si la densité d'occupation y est trop basse. On s'y ennue. C'est le cas de certaines cités américaines presque entièrement pavillonnaires, qui s'étendent sur des kilomètres et manquent de lieux de rassemblement, de points d'accrochage de l'animation diurne ou nocturne. De même, en France, certaines banlieues engendrent la morosité, par suite de leur trop faible densité.

La première préoccupation d'un bon urbanisme est donc de déterminer la densité moyenne raisonnable pour chaque cité. Bien entendu, cette densité moyenne ne peut être la même pour toutes. Les édiles responsables doivent se prononcer en fonction de divers critères, parmi lesquels les acquis du passé sont importants : il est normal, par exemple, que la ville-centre d'une agglomération soit plus dense que les villes qui l'entourent si elle a vocation à recevoir une proportion plus forte des équipements qui concourent à l'animation de l'ensemble. Mais il existe néanmoins des limites indispensables, même pour les centres, car la surdensité est néfaste au-delà de certains seuils qu'il faut éviter de franchir.

Le législateur de 1967 a pensé qu'en attribuant à chaque parcelle un COS déterminé il serait possible de maîtriser la densité de la ville, puisque le POS regroupe l'ensemble des COS de toutes les parcelles. Cependant, dans les villes importantes, le problème n'est pas si simple. En effet, il est très difficile de concilier la nécessité de respecter une densité moyenne raisonnable avec le désir, très légitime, de permettre un urbanisme varié et une architecture moderne audacieuse. La première préoccupation conduirait à choisir un COS unique pour toute la ville, la seconde aboutit au contraire à différencier les COS pour tenir compte de la vocation de chaque quartier ou sous-quartier.

Le charme des villes anciennes provient en grande partie de la diversité des densités de quartier à quartier, ou même à l'intérieur d'un quartier. Les petites places, les squares, les jardins privés, les parcs publics

font respirer la ville. Le Jardin du Luxembourg, les Tuileries représentent des oasis de verdure à proximité de quartiers aux rues étroites, dont ils compensent la forte densité, elle-même nécessaire à l'animation. Ce sont les poumons des quartiers anciens.

A l'inverse, le ratage de certaines villes nouvelles de type « sarcellien » provient de la trop grande régularité de la densité : la rue traditionnelle a disparu (et plus encore dans les quartiers des années 1970 construits « sur dalle »), les blocs d'habitation, de forme identique, sont tous également répartis dans l'espace disponible, comme des containers tombés d'avion. Ces villes sont sinistres. Il faut bannir cet urbanisme. L'architecture moderne doit, avec des formes et des matériaux nouveaux, recréer la diversité des villes anciennes, savamment mélanger les volumes dans des espaces de dimensions très variées.

Mais alors, la notion de densité moyenne risque de s'effacer. C'est ce que l'on constate à Paris, par exemple, où, pris par la nécessité de sauvegarder cette diversité précieuse des quartiers, les services de l'urbanisme ont fait un énorme travail pour aboutir à la définition de COS très variés. Le 16<sup>e</sup> arrondissement, résidentiel, aura un COS inférieur au 8<sup>e</sup> arrondissement, quartier d'affaires. Ceci ne serait encore pas très compliqué ; mais la nécessité de diversification oblige à de nombreuses exceptions, pour tenir compte de quantités de situations locales que l'on essaie de sauvegarder. Le POS de Paris est ainsi devenu un véritable manteau d'arlequin où les COS varient, non seulement d'arrondissement à arrondissement, mais de quartier à quartier, voire de parcelle à parcelle.

Il n'est pas certain que cette diversité soit encore suffisante pour tenir compte de toutes les situations futures, qu'il n'est pas toujours possible de prévoir. C'est une diversité conservatrice, car elle ne peut qu'enregistrer le caractère actuel des divers quartiers, pour essayer de le perpétuer.

C'est d'ailleurs cet argument qui a conduit à prévoir que les ZAC, qui correspondent aux futures opérations d'urbanisme quelque peu ambitieuses, échapperaient aux COS prévus par le Plan d'Occupation des Sols. C'est une entorse grave, qui a été justement critiquée car elle laisse la porte ouverte à un nouveau processus de surdensification. A quoi sert de réglementer à l'avance la densité pour les seuls quartiers qui ont le moins de chance d'être substantiellement modifiés ?

Cette multiplicité des COS fait perdre totalement de vue la notion de densité moyenne qui nous paraît capitale, si l'on veut éviter la paraly-

sie totale de la ville par ossification excessive. Il n'est, en général, pas précisé quelle serait cette densité moyenne, si tous les droits de construction étaient exercés dans le respect des nouveaux COS.

Cette multiplicité présente aussi un très grave inconvénient : celui de créer des inégalités très importantes entre les droits des propriétaires fonciers. Car le souci de diversité, très légitime au plan global, aboutit en fait à des discriminations criantes. Un tel a hérité d'un parc car ses parents avaient l'amour des arbres. Ces arbres seront protégés et il n'aura pas le droit de construire ; il fait respirer le voisinage, mais ce service est entièrement gratuit. Son voisin a hérité d'un terrain vague, avec quelques méchantes baraques, il peut les démolir et gagner des millions en vendant à un promoteur. Lorsque de telles inégalités existent dans une grande ville, où le mètre carré de terrain constructible est cher, la pression est forte pour faire sauter la règle gênante et obtenir une dérogation, par des moyens plus ou moins avouables. Il n'est pas possible de fonder un urbanisme moderne sur l'inégalité des droits des citoyens ni sur le bon plaisir de l'administration.

*Notre proposition :*  
*le transfert des droits de construire*

Il est possible de surmonter ces contradictions en organisant le transfert des droits de construire. C'est l'objet d'une proposition de loi qui a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale<sup>3</sup>.

Cette proposition consiste à fixer un COS municipal unique pour tout le territoire urbanisé de la commune considérée. Ce COS s'imposerait à tous les propriétaires, publics ou privés, dont les droits de construire seraient désormais calculés à partir de ce coefficient de référence. Ceci rétablirait l'égalité des droits de construire entre tous les propriétaires. Ce COS municipal de référence, déterminé par le Conseil municipal, n'aurait pas pour effet de supprimer la diversité des COS prévus pour chaque parcelle dans le POS de la ville. Dans les quartiers où le COS

3. Assemblée nationale, *Proposition de loi* « tendant à modérer la densité de construction dans les grandes villes et à organiser le transfert des droits à construire », présentée par MM. Georges Mesmin, Edmond Alphandery, Jean Briane, Jean Desanlis, Charles Millon, Jean Rigaud et Bernard Stasi, Députés, n° 436, 7<sup>e</sup> Législature, 1981.

prévu par celui-ci est supérieur au COS municipal, les propriétaires pourraient, respectant le POS, construire au-delà du COS municipal. Mais il leur faudrait alors acquérir les droits d'autres propriétaires de la même ville, se trouvant dans la situation inverse et acceptant de les vendre et de grever leur terrain d'une servitude de « non aedificandi » ou de « non altius tollendi » (ne pas construire plus haut).

Par ce système, la maîtrise de la densité moyenne de la ville (COS municipal) deviendrait compatible avec la diversité de densité des quartiers prévue au POS et avec l'égalité des droits de construire de chacun. Le droit de construire serait donc distingué du droit de propriété du sol. La procédure de cession du droit de construire serait celle qui existe déjà, notamment lorsque l'on consent une servitude « non aedificandi » dans le cas de cours communes.

S'agissant d'un droit réel immobilier, il est nécessaire que les transactions soient opérées par actes notariés ; c'est le seul moyen pour éviter que de faux droits ne soient créés. Le contrôle des notaires, garants de la véracité des inscriptions faites, est, en effet, indispensable. Les actes seront inscrits et enregistrés, et feront l'objet de la publicité foncière au bureau des hypothèques dont dépend le terrain.

Le propriétaire dont le terrain a une densité de construction inférieure au COS municipal, soit parce que le POS le prévoit soit parce qu'il ne désire pas construire sur son terrain, pourrait vendre la totalité ou partie seulement des droits de construire attachés à ce terrain. Il pourrait vendre successivement à plusieurs acquéreurs dans la limite du total disponible. S'il s'est ultérieurement ravisé et envisage à nouveau de construire sur son terrain (à condition que le POS le lui permette), il pourrait racheter des droits à un autre propriétaire pour les réaffecter à son terrain.

Ce système, très souple, peut fonctionner même en l'absence d'une bourse des valeurs foncières institutionnalisée. Les promoteurs sont outillés puisqu'ils ont des démarcheurs spécialisés dans la recherche de terrains à construire. Il leur suffira de prospecter les propriétaires pour leur offrir d'acheter soit le terrain avec ses droits de construire, soit ceux-ci séparément.

Les terrains appartenant au domaine public ou au domaine privé des collectivités publiques seraient soumis à la règle générale. Or, une bonne partie de ces terrains sont affectés d'une densité faible ou nulle. C'est

notamment le cas des espaces verts et les collectivités locales seraient ainsi incitées à en créer puisqu'elles pourraient vendre les droits de construire qui leur seraient attachés. Pour ce faire, elles seraient amenées à acheter des îlots insalubres pour les transformer en squares, ce qui faciliterait financièrement les opérations de rénovation urbaine et la dédensification des centres-villes.

De même, les jardins particuliers seraient moins menacés qu'actuellement par des opérations de grignotage, puisque les propriétaires, pour payer des droits de succession par exemple, ne seraient plus autant incités à s'en débarrasser. Ils pourraient continuer à en jouir tout en vendant les droits de construire. Serait également freiné le gaspillage consistant à démolir, dans les beaux quartiers, des immeubles anciens encore fort utilisables pour les remplacer par des neufs aux hauteurs de plafond plus faibles. Ces opérations, se traduisant par une surdensification, seraient pénalisées, ce qui ralentirait la disparition de témoins intéressants de l'architecture des siècles passés.

Le maintien d'une densité moyenne raisonnable, le respect d'une certaine égalité des propriétaires devant les règles d'urbanisme deviendraient enfin compatibles avec la nécessaire diversité architecturale des quartiers. Le « manteau d'arlequin » des POS pourrait être modifié dans certains quartiers, en fonction du tissu urbain. Mais ces modifications ne donneraient plus motif à scandale, comme les dérogations actuelles, puisqu'elles ne changeraient rien aux droits des divers propriétaires, le COS municipal de référence restant, lui, intangible. L'urbanisme intégrerait sans dommages la nécessité des rénovations ou des évolutions de certains quartiers, l'égalité restant respectée et la densité moyenne maîtrisée.

Le dernier avantage, et non le moindre, de la réforme, serait de modérer les prix des terrains à bâtir au centre des villes. Le caractère complexe et changeant des règles de densité actuelles favorise la spéculation, car le vendeur de terrain anticipe sur la dérogation que doit pouvoir obtenir le promoteur qui le lui achète. Celui-ci, ayant payé le terrain plus cher de ce fait, exerce une pression sur les édiles pour obtenir une dérogation, qui, une fois obtenue, est un nouvel argument pour le vendeur du terrain voisin. Au contraire, l'adoption solennelle par une municipalité (sous le contrôle de tous ceux qui s'intéressent à l'urbanisme, comme les Associations traitant de l'environnement) d'un COS muni-

cial unique, décision issue d'une réflexion sérieuse et concertée, devrait interdire les modifications ultérieures de celui-ci pendant une très longue période. Chacun connaissant de manière définitive ses droits de construire, qui seraient les mêmes pour tous, il n'y aurait plus de surprise, donc de surenchère. La marchandise vendue étant parfaitement connue, le prix ne pourrait plus dépendre que de la confrontation entre l'offre et la demande.

Ce nouveau mécanisme permettrait évidemment de supprimer le plafond légal de densité, qui a déjà du « plomb dans l'aile ». Cette réglementation très contestable est sans effet réel sur la densité puisque le plafond peut être crevé moyennant un droit de péage<sup>4</sup>.

### *Le financement de l'urbanisation*

Même si les pouvoirs publics se cantonnaient en principe dans la définition du cadre juridique et de la règle du jeu, même si le rôle principal dans le processus d'urbanisation était laissé aux propriétaires et aux promoteurs, il resterait un reliquat à financer par la collectivité publique.

En France, traditionnellement, la loi oblige les communes à équiper les terrains et à desservir les habitations. Or, le coût de l'aménagement des zones à urbaniser est souvent de plus en plus important. Non seulement il faut beaucoup plus de terrains aménagés qu'autrefois, mais les aménagements sont eux-mêmes beaucoup plus coûteux.

Ces coûts rejaillissent soit sur l'ensemble des contribuables, soit sur les promoteurs des opérations considérées et leurs clients.

La première solution était possible autrefois, lorsque l'urbanisation se déroulait lentement. La commune empruntait pour pouvoir construire une route ou un égout collecteur et les annuités de ces emprunts étaient supportées par l'ensemble des contribuables. Cette conception correspondait à une idée de solidarité entre les quartiers et les habitants : tel quartier bénéficiait d'une modernisation payée par l'ensemble de la collectivité, mais participait ensuite à un autre aménagement concernant un autre quartier. Il faut reconnaître que c'est la méthode la plus logique de répartition des dépenses publiques : l'impôt lui-même tient

4. A. Givaudan, « Pour en finir avec le PLD », in *Etudes foncières*, n° 39, juin 1988, p. 25-27.

compte en principe des facultés contributives des contribuables, et de la valeur de leurs propriétés ou de leurs habitations. Les propriétaires dont le bien a pris de la valeur à la suite de travaux communaux paient donc davantage d'impôts locaux... si l'actualisation des bases est bien fonction de l'évolution réelle.

Notons au passage que cette réévaluation permanente des cotes des taxes foncières et de la taxe d'habitation permettrait de résoudre à peu près convenablement le fameux problème de la récupération des plus-values de l'urbanisation, qui a fait l'objet de débats très anciens, mais en général confus, tant cette récupération paraît difficile à organiser si on veut la faire sans délai. Si la fiscalité foncière est suffisamment souple pour apprécier et réévaluer rapidement les bases de calcul des impôts locaux, les plus-values dégagées sur les terrains ou immeubles valorisés par les équipements publics, peuvent être récupérées au fil des années par le fait que ces impôts locaux rapportent plus qu'avant la construction de ces équipements. Ainsi disparaît une grande partie de l'inégalité entre les propriétaires expropriés (parce que leurs terrains étaient nécessaires aux ouvrages publics) à un prix antérieur aux valorisations et les propriétaires voisins, qui n'ont pas été expropriés (et bénéficient donc des avantages de la proximité des nouveaux équipements) mais qui devront payer dorénavant des impôts locaux plus élevés, ce qui doit logiquement atténuer l'augmentation de la valeur de leur propriété.

Mais ce débat reste très théorique, car la fiscalité foncière n'est plus le seul moyen qu'ont les communes de financer les équipements publics.

Avec l'accélération du processus d'urbanisation, les édiles ont été amenés à faire participer davantage et immédiatement les futurs nouveaux habitants par l'intermédiaire des promoteurs qui prennent l'initiative des lotissements. Malheureusement, cette participation est souvent l'occasion de manœuvres louches qui ne sont pas admissibles.

Des taxes existent ayant pour but de faire payer l'urbanisation par les propriétaires, mais elles sont disparates, insuffisantes, complexes. Au début des années 1960, on avait créé une « taxe d'urbanisation » pour faire peser sur les propriétaires bénéficiaires le coût des équipements réalisés par la collectivité. Mais elle n'a pu être mise en œuvre. La « taxe locale d'équipement » (TLE), instaurée en 1967 comme substitut provisoire à la taxe d'urbanisation, constitue actuellement le principal moyen officiel d'associer les constructeurs aux dépenses communales d'urbani-

sation. Mais, elle est de rendement faible : son produit moyen total est d'environ 1,5 milliard par an. « On comprend très bien qu'avec une telle somme on ne puisse pas aller très loin », d'où, « en dépit de toutes les interdictions, le recours à des pratiques occultes pour financer l'urbanisation »<sup>5</sup>. Le système des « participations » imposées aux promoteurs par les communes est souvent l'occasion de bras-de-fer féroces. « Une étude pour l'Ille-et-Vilaine montre que le coût des équipements publics induits par une urbanisation périphérique s'élève en moyenne à 65 000 francs par logement, déduction faite de la viabilisation interne et des raccordements. La taxe locale d'équipement, presque toujours inférieure à 10 000 francs par logement, n'est évidemment pas à l'échelle de la dépense. Alors, s'ils ne veulent pas fermer leur commune à l'urbanisation, les maires n'ont plus qu'à se débrouiller comme ils peuvent en jouant avec les outils à leur disposition ».

Ces remarques de conclusion du compte rendu du colloque de l'Association des Etudes foncières (ADEF) posent bien le problème : dans une logique interventionniste d'urbanisation « forcément » menée par les pouvoirs publics, le problème du financement est particulièrement difficile. La participation financière des constructeurs ne peut pas être évitée, mais il faut au moins qu'elle soit organisée de manière plus précise et plus équitable.

Le plafond légal de densité (PLD) est (on l'a déjà noté) un système mal conçu et en voie de disparition. Il rapporte aux 2 000 communes qui l'ont conservé, 960 millions par an. La taxe de surdensité pour dépassement de COS a rapporté en 1987 673 millions en France (dont 640 à Paris), chiffre quasiment négligeable.

C'est donc bien essentiellement sur les « participations », négociées entre la commune et les aménageurs ou constructeurs, parfois formalisées dans le cadre des Programmes d'Aménagement d'Ensemble (loi de 1985), que repose ce financement partagé, notamment dans les ZAC. M. Rouques fait remarquer que ce système, qui pèse sur l'acquéreur final, ne permet pas de savoir exactement « d'où viennent tous les coûts qui pèsent sur le logement »<sup>6</sup>.

Au moins faudrait-il que les participations soient à peu près égale-

5. G. Rouques, *op. cit.*, p. 76-77.

6. G. Rouques, *op. cit.*, p. 80.

ment réparties entre les propriétaires. Dans l'arsenal aussi complexe que diversifié dont nous disposons, on peut mettre en avant l'Association foncière urbaine (AFU), procédure par laquelle des propriétaires peuvent rembourser et aménager leurs parcelles en prenant en charge l'ensemble des coûts, qu'ils se partagent entre eux au prorata de l'intérêt que chacun y trouve. Une telle procédure existe dans de nombreux pays, notamment en Suisse et au Japon, pays célèbres par leur aptitude à bien gérer des espaces densément peuplés<sup>7</sup>. En Suisse, la procédure de Corporation de Droit privé du canton de Fribourg fonctionne bien puisque le périmètre est déterminé à l'avance et que la règle de majorité est seulement de 50 % des propriétaires pour l'initiative de la procédure, alors qu'en France il faut 66 %.

Il serait bon de s'inspirer des législations étrangères qui apportent plus de clarté dans les répartitions de charges. Des procédures de ce type fonctionnent en Espagne, en Allemagne, où 80 % du montant des travaux d'aménagement est à la charge des propriétaires<sup>8</sup>. Ce pays nous a légué, en Alsace, la contribution de valorisation qui consiste à répartir entre les propriétaires le montant des contributions mises à leur charge. Dans le Valais suisse, une « contribution pour plus-value » est demandée aux riverains au fur et à mesure de l'achèvement des travaux<sup>9</sup>. C'est

7. F. Laarman, *Le Maire, le propriétaire, les terrains*, Institut La Boétie, 1988, p. 56-64.

8. F. Laarman, 1988, *op. cit.*, p. 90-96, exemple de Bayreuth.

9. Bernard de La Rochefoucauld, « La commune de Martigny se trouve dans la vallée du Rhône, au débouché du col du Grand-Saint-Bernard, dans un site relativement contraint. Elle nous intéresse par l'échelle de l'aménagement des quartiers nouveaux (100 hectares), la complexité de la propriété foncière (200 propriétaires) et par la simplicité de la procédure de contribution des propriétaires fonciers aux frais d'aménagement. (...) Pour répondre aux besoins de l'urbanisation future de Martigny, la commune a décidé d'aménager progressivement la zone de la route de Fully et de soumettre les propriétaires fonciers à la contribution pour plus-value. Cette zone correspond au développement naturel de la ville dans la vallée du Rhône, le développement étant arrêté partout ailleurs par des escarpements naturels et par des vignes. (...) Les travaux d'aménagement prévus par la commune comprennent la construction de nouvelles routes et trottoirs, la modification de tracés et de profils de routes existantes, la construction d'un pont sur la Dranse, et la construction de chemins piétons. (...) La part du montant des travaux pris en charge par la commune dans la zone de Fully est de 50 % par décision du conseil municipal, la contribution des propriétaires est donc également de 50 % (5 francs suisses le m<sup>2</sup> de terrain). La répartition des frais entre propriétaires est faite, dans toute la mesure du possible, en fonction des avantages que ceux-ci retirent des aménagements. Le secteur de contribution est divisé en zones homogènes et à chaque zone est attribué un nombre de points. Le calcul de la répartition des frais tient également compte de la nature du bien immobilier suivant que la parcelle est construite ou non, et de la valeur cadastrale de l'immeuble. (...)

« une participation des propriétaires aux frais des installations et équipements qui leur procurent un avantage particulier », trois experts évaluant la part de chaque propriétaire<sup>10</sup>.

En conclusion, on ne peut qu'appeler à une clarification du mécanisme de répartition du financement de l'urbanisation : il est légitime que les propriétaires, aménageurs et promoteurs soient obligés de participer aux dépenses publiques de valorisation de leur terrain. Mais cette participation doit être établie sur des bases claires. Il faut mettre sur la table la somme de ce que les collectivités ont engagé et faire déterminer, comme en Suisse, par des experts indépendants, l'intérêt qu'en a tiré chaque propriétaire.

Le fonctionnement de l'urbanisme a besoin aujourd'hui sans aucun doute de règles moins nombreuses, mais plus claires et plus précises. C'est ce que les acteurs attendent de l'intervention publique. Elle doit donc se redéployer, afin de s'épuiser moins à agir directement sur des opérations ponctuelles où elle n'est pas indispensable, pour se concentrer sur la détermination concertée et rigoureuse d'un cadre juridique qui s'impose à tous.

Bien sûr, il ne s'agit pas là d'un aménagement complet du terrain mais simplement de la création ou de l'élargissement de quelques voiries tertiaires et de quelques ouvrages plus importants. Rien n'empêche la commune de procéder plus tard à des travaux complémentaires et de faire contribuer de nouveau les propriétaires. » *L'abondance foncière, Une attitude industrielle appliquée à l'espace*, Dunod, 1982, p. 113 à 123.

10. F. Laarman, *op. cit.*, 1988, p. 101.

## CONCLUSION

---

« Alors que l'ensemble du monde évolue, l'économie française est figée dans ses compromis et ses hésitations (...). Il faut en finir avec la recherche permanente du compromis entre deux logiques économiques contradictoires (...). Il faut aller jusqu'au bout de la logique du marché. » Comment ne pas être d'accord avec François Périgot, président du CNPF, lorsqu'il énonce ce diagnostic et donne ce conseil à nos dirigeants<sup>1</sup> ?

L'un et l'autre s'appliquent tout particulièrement au domaine du logement et de l'urbanisme, qui, depuis plus de cent ans, se débat dans ces contradictions déroutantes. La montée de l'intervention publique n'y a pas, heureusement, totalement étouffé la logique du marché. Il s'en fallut de peu après la Seconde Guerre mondiale. Mais Eugène Claudius-Petit, puis Pierre Sudreau, réussirent à rouvrir la porte à un secteur libre et (au moins momentanément) rentable de constructions de logements. Au bout de quarante ans, la promotion a réussi à se faire une place, même si elle continue à devoir négocier souvent pied à pied dans le maquis des réglementations publiques et des contentieux qu'elles entraînent, de plus en plus nombreux avec la prolifération des associations de protection de l'environnement (et des intérêts de quelques-uns). On accable cette profession mal aimée de taxes qui ne font qu'alourdir la charge des personnes qui veulent se loger. Pour qu'elle ait survécu, il faut vraiment que la demande et la logique du marché soient puissantes !

1. Voir le *Figaro-économique* du 6 septembre 1991.

Nous avons vu que la coexistence de deux secteurs dont les logiques sont antagonistes, engendre quantité de blocages. Le cloisonnement institutionnel du marché est source d'injustices sur le plan social et cause d'un insuffisant dynamisme économique. Certains imaginent que, néanmoins, un tel système peut se perpétuer encore pendant des décennies, car chacun y est habitué et il fait partie de notre paysage politique et social. Ils se trompent, car les contradictions qui se sont accumulées expliquent la crise persistante, dont tout le monde souffre. Il faut prendre des dispositions courageuses rapidement.

Certains phénomènes physiques nous aident à mieux comprendre comment des systèmes en apparence très stables peuvent subir une mutation brusque : la débâcle rapide des glaciers lorsque la température s'est légèrement relevée ; à l'inverse, le gel brutal d'un liquide colloïdal lorsqu'une seule goutte plus dense y est rajoutée. Dans le domaine politique, la rapide implosion des systèmes communistes à l'Est de l'Europe, depuis 1989, nous donne également une idée de la manière dont peut être miné et finalement rejeté un système apparemment très solide : les faiblesses et les contradictions s'accumulaient depuis des décennies et il a suffi de quelques modifications, en apparence secondaires (comme l'éviction d'Honecker ou l'ouverture de la frontière austro-hongroise), pour que la débâcle de tout le système intervienne en très peu de temps.

Bien entendu, nous ne savons pas quels événements fortuits interviendront pour révéler l'ampleur des mécontentements du public dans un contexte aussi tendu. Les palliatifs auxquels ont périodiquement recours les ministres ne sont qu'emplâtres sur jambes de bois. Gageons qu'il en sera encore ainsi du plan Quilès, qui voudrait pour la énième fois « relancer » la construction immobilière par des exonérations fiscales<sup>2</sup>. La situation est telle que cela revient à agiter quelques carottes sous les naseaux d'un âne affaibli par un bât trop lourd, qui n'a plus ni la force ni la volonté de les goûter. Les incitations fiscales n'ont qu'un effet très limité lorsque les investisseurs potentiels sont découragés par le marasme entretenu par les blocages inhérents au système.

Les chiffres sont là, rappelés récemment par Michel Giraud : « en dix ans le nombre de logements construits chaque année dans notre pays

2. Voir le *Figaro-économique* du 14 septembre 1991.

est passé de 400 000 à moins de 300 000 et celui des logements sociaux de 182 000 à 85 000. Cette dégradation continue de la construction débouche aujourd'hui sur la pénurie, en particulier dans les grandes villes, sur la hausse des prix et des loyers, sur l'accroissement des difficultés pour les plus démunis »<sup>3</sup>.

Il ne faut pas compter sur une « relance du logement social », éternelle tarte à la crème de « penseurs » sans imagination, pour résoudre cette contradiction entre des besoins qui restent très importants et une quasi-stagnation du secteur. En effet, les finances publiques sont tellement sollicitées par ailleurs qu'il n'apparaît ni possible, ni raisonnable de compter sur une augmentation des crédits de l'aide à la pierre, qui est la solution-miracle proposée à qui mieux mieux par ceux qui s'obstinent à rouler dans les vieilles ornières<sup>4</sup>.

Nous avons donc de bonnes raisons de penser que le retour à l'unité du marché du logement, qui constitue la seule solution valable et durable pour sortir de l'impasse actuelle, finira par s'imposer dans des délais relativement courts.

Examinons quelques-unes de ces raisons.

C'est, d'abord, une certaine évolution des esprits, qui permet d'espérer une remise en cause des vieilles recettes. Du côté du personnel politique, une majorité reste attachée, quelle qu'en soit la « couleur », au système du logement social, qui paraît apporter à l'élu national ou local de grands avantages sur le plan du clientélisme. Mais beaucoup commencent à se rendre compte qu'il y a de graves contradictions dans les discours qu'ils égrènent à longueur d'année : d'un côté, ils continuent de faire des projets d'ensembles « sociaux » et protestent auprès du ministre lorsque les financements correspondants sont longs à venir ; de l'autre, ils perçoivent, de plus en plus, les inconvénients graves de la ségrégation sociale provoquée par le système et partent en guerre contre les ghettos, les foyers d'insécurité...

Parallèlement, beaucoup commencent à constater, dans les grandes villes, que la gestion d'une situation de pénurie n'est pas forcément bonne pour une réputation d'homme politique. Lorsque les délais d'attente n'étaient pas trop longs, il pouvait être rentable de se consti-

3. *Le Figaro* du 18 septembre 1991.

4. C'est aussi l'avis du rapport de Daniel Lebègue, 1991.

tuer une « clientèle » d'obligés en logeant en priorité ceux qui avaient l'astuce de promettre leur « reconnaissance » ; mais lorsque la queue s'allonge, chaque attribution contestable engendre le mécontentement de tous ceux, très nombreux, qui n'en ont pas bénéficié et s'estiment, souvent à juste titre, victimes de ce favoritisme. Nous avons déjà cité la décision, courageuse lorsqu'elle fut prise, d'Alain Dumait et Benoîte Taffin, élus parisiens, qui ont annoncé avec clarté leur décision de ne plus intervenir auprès de l'Office de la Ville de Paris. Gageons qu'ils ne seront bientôt plus les seuls et que seront de plus en plus nombreux ceux qui prendront conscience de l'inanité et même de la nocivité, pour leur réputation, de cette correspondance volumineuse qu'ils entretiennent tous azimuts<sup>5</sup>. La réputation d'une loterie se perd lorsqu'il n'y a plus assez de billets gagnants !

Car la mentalité des citoyens évolue également. Ils se font plus exigeants à l'égard de leurs représentants élus et de l'administration. Et ceci est sain. En effet, la gestion des logements sociaux, nous l'avons montré, est plus administrative que commerciale et la « pénurie » qui s'aggrave ne fait que renforcer cette caractéristique. Les aspirants au logement, comme les locataires en place, sont trop souvent traités comme des numéros par des fonctionnaires dépassés par l'ampleur des problèmes. Plus l'Office d'HLM est important et plus ceci s'avère exact : ses dirigeants sont obligés de se protéger contre la masse des réclamations et s'enferment dans leurs bureaux comme dans un fortin, laissant monter un vaste mécontentement diffus, qui se retourne vers les élus.

Car le mécontentement ne se limite pas aux problèmes du logement social. Il englobe aussi les injustices engendrées par l'urbanisme opérationnel. Il est vrai que les ZAC sont plus souples et plus diversifiées que les anciennes ZUP. Néanmoins, l'implication en première ligne des élus locaux dans des opérations de restructuration urbaine d'envergure, qui font fatalement des victimes et des bénéficiaires, est source en elle-même de situations explosives, à mesure que la pratique des associations de défense est mieux rodée. Il en est de même de la gestion du problème foncier et du gel des terrains constitués en ZAD.

5. A Paris, 150 conseillers de Paris (sans compter les députés, sénateurs, conseillers d'arrondissement) sont tous sollicités par de nombreux quémandeurs chaque semaine, ce qui représente pour l'Office de la Ville une énorme masse de courrier à traiter.

L'évolution des mentalités est donc porteuse d'importants changements. Les exigences plus grandes de la population, qui refuse de plus en plus de jouer le rôle de souffre-douleur de l'interventionnisme débridé des pouvoirs publics, devrait engendrer un comportement plus sage des édiles, plus respectueux à la fois des citoyens et des intervenants du marché. Faute de quoi les « affaires », qui ont jeté le discrédit sur une partie importante du personnel politique, et qui, pour la plupart, étaient liées à des opérations d'urbanisme, rejailliront de nouveau. Il est grand temps que les pouvoirs publics reprennent leur rôle de garants des règles du jeu et s'abstiennent de descendre trop souvent dans l'arène.

D'autres phénomènes peuvent également jouer pour la remise en question des pratiques actuelles. L'ouverture du grand marché européen en est un. Certes, la construction de logements, les opérations d'urbanismes se prêtent moins à une pénétration rapide de la concurrence internationale que l'industrie légère ou le commerce. Mais l'abaissement des obstacles finira par jouer et, dans ce contexte, l'arsenal de réglementations malthusiennes qui caractérise le système français sera mis à rude épreuve ; les entreprises européennes devront normalement faire pression pour la suppression des « chasses gardées » dont bénéficient actuellement beaucoup d'entreprises françaises, qui ont réussi à se tailler des domaines réservés, mais se les verront disputer et devront les abandonner sous peine de voir diminuer leur compétitivité.

Pensons enfin que, comme le disait Péguy, l'histoire n'a pas toujours la même allure. La « période » des 30 glorieuses est terminée. Nous sommes entrés dans une « époque » où le rythme du changement devient plus rapide. Le goût de la liberté, qui est le propre de l'homme, paraît de nouveau stimulé et engendre des mutations imprévues. La mondialisation progressive de l'individualisme libéral, qui rejette les formes archaïques de domination et restitue aux personnes la plénitude de leurs fonctions de citoyens et de consommateurs, est un phénomène contagieux. Le système français du logement et de l'urbanisme, dont nous avons montré les scléroses, ne peut rester étranger à ce vaste mouvement. C'est ce qui nous rend, malgré tout, optimiste.



## POST-SCRIPTUM

---

### *Los Angeles, Boston, Sartrouville, Vaulx-en-Velin, même destin ?*

La conclusion du présent ouvrage était écrite lorsque surgit la violence émeutière de Los Angeles, qui révéla l'ampleur du mal des villes aux Etats-Unis et suscita de nombreux commentaires dans le monde entier.

L'opinion française a été frappée à juste titre par ces violences urbaines : à côté des causes propres à ce pays, elle sait qu'il existe les mêmes facteurs menaçants chez nous.

La persistance du mal a été soulignée tout récemment, à la fois par un ouvrage universitaire<sup>1</sup> et par une livraison de la revue *Esprit*<sup>2</sup>. Ils évoquent le malaise des grands ensembles, de 400 000 sans-abris et de 2 millions de mal-logés, affichent leurs inquiétudes devant la croissance urbaine sans qualité de vie, le déséquilibre croissant entre la France du vide et les prix vertigineux des métropoles, et enfin cet effondrement des mises en chantier de logements, de 339 000 en 1989 à 309 500 en 1990 puis 303 000 en 1991. Malgré l'importance du réinvestissement dans l'ancien, et les habituels « plans d'urgence » des ministres successifs, on frise en 1992 la barre des 300 000, le plancher « historique » des années Fabius, le niveau de la fin de la IV<sup>e</sup> République... C'est un sentiment diffus, particulièrement fort depuis quelque temps, d'une « nouvelle récession », du prochain « retour d'une crise du logement » ou

1. B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occipinti, *Politique du logement, 50 ans pour un échec*, Paris, L'Harmattan, coll. « Habitat et Société », préface de Roger Quilliot, 1992.

2. *Esprit*, « La France de l'exclusion », articles divers, n° 182, juin 1992.

même de la ville en général, comme les Français n'en avaient pas connu depuis 20 ou 30 ans.

Et comme d'habitude, sans imagination, réapparaissent les mêmes fausses solutions, celles que l'on épuise depuis 20, 30 ou 50 ans sans résoudre le problème. C'est particulièrement net dans le premier ouvrage (cité en n. 1), qui dresse le même diagnostic d'échec que nous, mais reste totalement prisonnier des vieilles recettes.

Face à ce scénario de l'inacceptable (pour reprendre la formule de J. Monod, qui date, elle aussi, d'il y a 20 ans) nous voudrions utiliser ces récents événements pour ramasser nos arguments, dans ce « post-scriptum », afin de justifier, sur quatre points forts, notre espoir que soit mis en échec le fatalisme d'une évolution à l'américaine.

1) *Un préalable : le retour à un rôle adéquat et efficace de l'Etat*

Personne ne croit plus que le recours à l'Etat puisse régler tous les problèmes. Mais, puisque beaucoup invoquent à nouveau son importance, soyons au moins clairs à ce sujet. Le rôle adéquat de l'Etat et des collectivités publiques est essentiel dans le milieu urbain. Le problème du logement et des grands ensembles l'illustre de manière cruciale. On a attribué les violences de Los Angeles au « désengagement » de l'Etat, à son « abandon » des quartiers défavorisés, aux restrictions budgétaires sur les programmes sociaux. Mais il ne faut pas oublier non plus les effets pervers de ces politiques d'assistance, bien montrés par exemple par le grand économiste noir Thomas Sowell<sup>3</sup>. Elles figent des appartenances ethniques qui empêchent la constitution d'une communauté nationale. Elles aggravent la situation des moins aptes à la réinsertion, parce qu'elles favorisent une mentalité d'assistés et les dissuadent de tenter de s'en sortir par eux-mêmes. C'est le cas, notamment, de nombreux jeunes de la communauté noire. Ils sont isolés dans leur misère parce que beaucoup d'autres, depuis les années 1960, plus habiles, plus courageux, comme beaucoup d'Asiatiques, ont rejoint la middle-class. On a souvent mentionné les mesures absurdes qui tendent à encourager les

3. T. Sowell, *Race, politique et économie*, Paris, PUF, 1986.

enfants sans père (64 % chez les Noirs américains en 1988). Le logement social, aux États-Unis, concentre souvent les pires exclusions : à Chicago, ses résidents sont chômeurs à 70 %, presque tous sous assistance publique, à 95 % en familles monoparentales... Dans les ghettos, on s'organise et on survit par des « bandes » qui se combattent pour toutes sortes de trafics illégaux et de violences organisées<sup>4</sup>. Des dérives de ce type commencent à apparaître dans certaines de nos banlieues incontrôlées.

Des réponses existent. Elles passent en effet notamment par l'État, qu'il faut absolument recentrer sur ses vrais devoirs, en éliminant les gaspillages d'interventions abusives sur des secteurs que le marché, de toute évidence, sait beaucoup mieux traiter, pendant que les missions où son rôle est indispensable, éducation (13 % des adultes américains seraient analphabètes, combien chez nous ?), sécurité, justice, manquent cruellement de moyens et de considération. La haine de la police, l'échec du système éducatif, la glorification d'une contre-culture violente et hostile aux normes de comportement, de travail et de réussite de la société dominante, sont des explications avancées pour Los Angeles. Elles devraient faire réfléchir ceux qui, chez nous, s'extasient hâtivement devant des formes de « créativité » qui expriment avant tout la colère et le mécontentement des « jeunes »<sup>5</sup>, ils laissent croître le désarroi et les réflexes d'autodéfense agressive des fonctionnaires de base maltraités par ces jeunes en révolte ou déboussolés par des « expérimentations » démagogiques d'une massification égalitariste aveugle. Or l'éducation, la formation, qui assurent à la fois le respect des lois, des biens, du travail des autres et l'accès à des qualifications valorisantes, constituent la clef essentielle de l'insertion. L'État et les services publics doivent assurer autant que possible l'égalité dans l'accès pour tous à une formation et un emploi, donc à un logement, le plus proche possible de l'activité de chacun, par l'ouverture très large du marché.

L'aide personnalisée au logement est vraiment, encore une fois, bien

4. P. Verot (ESSEC), in DATAR, *Prospective et Territoires*, Classeur série 8, avril 1992.

5. Le ministre de la Culture, Jack Lang, estime que les « tags » sont des œuvres d'art et organise des expositions où elles sont présentées, au mépris du respect dû à la propriété privée ou publique. La ville de Paris a nettoyé 33 000 m<sup>2</sup> de murs en 1985 et 200 000 m<sup>2</sup> en 1991, pour une dépense de 20 millions de francs. De quoi installer quelques équipements sociaux dans les quartiers déshérités !

préférable à l'aide à la pierre qui isole les défavorisés dans des immeubles à part. De l'exemple américain, nous rejetons aussi la fausse solution de la valorisation exacerbée de la différence. Or c'est bien ce modèle qui sous-tend la logique actuelle des HLM, « réinsérées » par la loi dans les quartiers aisés, sans éliminer la discrimination qui, plus que jamais, collera à la peau des habitants du seul immeuble social de la ZAC. Les habitants des HLM sont marqués de discrimination du fait même qu'ils y habitent ; que l'Etat, qui a isolé les défavorisés dans ses grands ensembles spécifiques, ne s'étonne pas de leur mécontentement ! Du coup, une de ses missions essentielles, la sécurité, est compliquée par les méfaits de celle, beaucoup moins justifiée, du logement social. Quoique la France ne compte pas presque autant d'armes que d'habitants comme les Etats-Unis, et que le taux de mort violente parmi les jeunes de 15 à 24 ans n'y soit en 1987 que de 1,4 pour 100 000 contre 21 aux Etats-Unis<sup>6</sup>, la restauration de la sécurité et la répression de la petite et moyenne délinquance, de la criminalité, du trafic de drogue notamment, par des autorités en confiance avec les habitants, demeurent prioritaires pour empêcher une éventuelle dérive. Mais il faut aller plus loin, et c'est précisément en « cassant » les ghettos de l'aide à la pierre, en aidant les défavorisés à se disséminer aussi largement que possible, que l'on pourra se dispenser de coûteuses et douloureuses politiques policières.

N'oublions pas enfin, pour la conjoncture, que c'est en partie de l'attitude réglementaire de l'Etat que dépend la reprise des mises en chantier, ou la poursuite de leur chute. C'est à lui de rétablir la confiance des investisseurs en cessant de perturber régulièrement le marché foncier et la législation locative, de pérenniser un cadre fiscal clair et non pénalisant pour l'orientation de l'épargne, les flux de crédit et l'investissement immobilier notamment. Mais ceci, si simple en apparence, est tout le contraire de la solution généralement prônée, la plus absurde, la plus coûteuse et la plus néfaste : la fuite en avant dans la construction HLM.

6. D'après *Le Monde* du 21 avril 1992.

2) *Le problème HLM :*  
*les méfaits de la « fuite en avant »*

C'est là l'un des cas les plus dramatiques d'aveuglement devant la réalité de la « crise de l'Etat-providence ». Alors que le sentiment de crise se répand dans le pays, l'extension du parc HLM est une fois de plus avancée, contre toutes les évidences, comme la solution-miracle. Il est pourtant de moins en moins capable de répondre à la demande de tous ceux qui peuvent y prétendre, d'où un sentiment accru de pénurie et d'injustice. Qui n'a envie d'obtenir un logement social, puisque ceux que l'on construit sont souvent de très bonne qualité, pour un loyer bien moindre ? Mais, de ce fait, les occupants du parc actuel partent encore moins : le taux de rotation est tombé à 11 % ; il n'y a presque plus d'HLM vacants ! L'Etat vacille devant les factures, tant pour la construction sociale neuve (pourtant tombée à moins de 100 000 unités par an, son plus bas niveau depuis 30 ans), en période de « décollecte » du livret A (70 milliards en moins en 1992 ?), que pour la rénovation du parc existant (seul 1 logement HLM sur 3 est estimé en bon état<sup>7</sup>)... Les mécontentements s'accumulent. En Ile-de-France, « près de 2 millions de ménages ont droit aux HLM, mais on ne compte que 867 900 logements de ce type, dont 31 % sont occupés par des personnes qui n'y ont plus droit<sup>8</sup>. Ils vont encore être plus nombreux, puisque le ministre du logement élargit ce droit à davantage de ménages<sup>9</sup>. Et que faire lorsque s'y rajoutent d'inépuisables familles d'immigrés, qui viennent bivouaquer dans Paris pour, elles aussi, réclamer une HLM ? D'un côté, on croit devoir construire toujours plus d'HLM, avec toujours moins d'argent ; d'un autre côté, on s'épuise à inventer des dispositifs bureaucratiques de plus en plus surréalistes pour assurer un minimum de mixité urbaine<sup>10</sup>. Mais, si l'on encourage le mythe HLM comme solution de

7. In *Le Monde* du 16 juin 1992.

8. Etude de l'IAURIF, in *Le Monde* du 14/15 juin 1992, avec le commentaire : « Il ne s'agit pas dans l'étude de l'IAURIF d'étudier les conditions d'attribution de ces logements et encore moins d'en dénoncer les éventuels abus. »

9. M.-N. Lienemann annonce le 13 juin 1992 au Congrès HLM de Strasbourg un relèvement de 10 % du plafond de ressources ouvrant droit à un logement HLM, dans le centre de l'agglomération parisienne.

10. Voir les décrets d'application de la Loi n° 91-662, d'orientation pour la ville, ainsi celui, courtelinesque, du 22 mai 1992...

droit pour 50 ou 60 % des Français, il est inutile de vouloir stimuler l'investissement libre ou de déplorer sa chute, qui n'intéresse plus qu'une minorité de riches !

Quant à la fameuse idée (à la base de la Loi d'Orientation sur la Ville) de la « mixité de peuplement » par le mélange des inévitables HLM avec d'autres types de logements, elle n'est guère satisfaisante car, comme l'a montré P. Simon<sup>11</sup>, rien ne prouve que la proximité géographique abolisse les distances sociales entre populations qui se voient différentes simplement du fait de l'immeuble qu'elles habitent. On confond les registres : c'est surtout d'un « projet de vie commune », d'une dynamique collective de rapports sociaux convergents, dont manquent les grands ensembles et en général les habitants des immeubles « sociaux » qui se savent « marqués » de cette distinction négative et donc ne veulent pas en assumer le destin. Dans une future ZAC « rééquilibrée » grâce aux nouvelles réglementations, on voit mal comment une majorité de « nantis » recréerait avec les voisins « sociaux » les réseaux de solidarité de la ZUP ; ils auront plutôt tendance à affirmer leur domination sur « leur » quartier en marginalisant les parias de l'immeuble que la loi leur a imposé, « îlot de misère perdu dans des quartiers sans problèmes, soumis à une exclusion encore plus terrible, car silencieuse »... Il faut plutôt aider les quartiers à problèmes à se réinsérer dans la ville par l'emploi et, comme on l'a dit, les services publics, mais avec une identité, un sentiment positif d'appartenance : de fait, de forts réseaux, associations et solidarités de toutes sortes existent dans ces quartiers, et les politiques soutiennent souvent efficacement les efforts généreux qui les animent. Il faut surtout laisser les familles se déplacer et se loger librement, banaliser les types d'immeubles, pour que chacun puisse être reconnu personnellement, indépendamment de sa situation de revenus, révélée au seul distributeur de l'aide personnalisée.

Nous refusons l'éternel recours aux HLM, fuite en avant... dans l'impasse. « Cette attitude n'est pas sans arrière-pensée électorale ; mais elle est surtout le symptôme d'une situation où l'on n'en finit pas de fermer les yeux et de reporter à un état de grâce utopique des difficultés

11. P. Simon, « Banlieues, de la concentration au ghetto », in *Esprit*, juin 1992, p. 60 à 64. Dans ce paragraphe, nous suivons largement son analyse (les citations sont de son article), convergente avec celle d'autres auteurs sur cette loi médiocre.

structurelles d'autant plus menaçantes qu'inéluctables »<sup>12</sup>. Il est étonnant de voir l'obstination décourageante de toutes sortes de politiques coûteuses de « réinsertion » des grands ensembles, menées depuis des années (malgré l'ingratitude constante de certains assistés, complaisamment relayée par divers médias), pour raccrocher ces cités-dortoirs aux zones dynamiques ; et du refus d'admettre que le retour à l'unité du marché du logement est l'une des mesures les plus urgentes et les plus importantes.

3) *La politique foncière :*  
*tirer les leçons évidentes de la crise actuelle*  
*pour éviter le retour des fausses solutions*

La politique de renforcement du contrôle sur les mutations et les prix fonciers s'inspire toujours de la théorie marxiste qui clame que le prix des logements est obéré par la somme exigée par le propriétaire foncier. Au contraire, la charge foncière, de toute évidence, est négociée entre le propriétaire et le promoteur, celui-ci sachant bien quels coûts il peut admettre et ne pas dépasser, s'il veut trouver des acquéreurs pour ses logements ! On voit bien, dans la crise actuelle et les méventes de logements neufs, la « révolte de la demande » qui, sainement, fait revenir les prix à des niveaux plus raisonnables. En 1991-1992, les vendeurs de logements parisiens ont dû réduire leurs prix d'au moins 15 % pour pouvoir espérer vendre<sup>13</sup>. C'est bien cette régularisation naturelle prenant en compte les intérêts de toutes les parties, qui est le meilleur garant d'une modération naturelle des prix... si la fluidité du marché est assurée, et notamment par la transparence foncière comme le demande la proposition de loi n° 2574 déposée par Michel Giraud et plus de 60 autres députés le 19 février 1992.

12. C'est ce qu'écrit Olivier Mongin à propos de « la crise de l'Etat-providence » (par exemple sur les régimes des retraites) in « Le contrat social menacé », *Esprit*, juin 1992, p. 8.

13. Enquête de la revue *De particulier à particulier*, plus réaliste que les chiffres des notaires.

4) *L'aménagement du territoire :  
encourager la fluidité et la déconcentration,  
sans autoritarisme*

Dans nos vieux pays européens, il faut redire enfin le besoin de politiques d'aménagement du territoire, à l'échelle des agglomérations, pour organiser, harmoniser, répartir le développement des concentrations urbaines. A l'intérieur des villes, il faut favoriser le développement de l'offre foncière et de la production de logements de tous types, la fluidité du parc existant et sa modernisation, pour éviter de creuser le fossé entre les activités dynamiques et les cités-dortoirs de ménages paupérisés. Par ce soutien constant à la fluidité, on maintiendra et développera les contacts et les échanges entre les zones de croissance et les zones de reconversion.

Nous refusons l'idée que les violences américaines sont, chez nous aussi, inéluctables. Nous avons, nous aussi, nos grands ensembles en crise et nos villes monoindustrielles en reconversion douloureuse, sans parler du désarroi des bourgs du monde rural qui s'effondre. Mais nous conservons une tradition « d'entretien, de traitement, de réoccupation de nos espaces, dont témoigne "l'épaisseur" historique autonome et pérenne de nos villes ». Michel Crozier dit que, « chez les Américains, il y a une fascination du mal, /alors que/nous, Français, nous apprivoisons le mal par petites touches »<sup>14</sup>. Nous sommes, en tout cas, assez éloignés de leur esprit de conquête et de frontière, avec toujours de nouveaux cycles d'activités et d'immigrations, déplaçant les foyers du développement. Tentés d'abandonner, rejeter, oublier, comme les villes-fantômes des chercheurs d'or, les quartiers moins productifs, avec leurs habitants déqualifiés, marginalisés, ils semblent désarmés, lorsque ceux-ci se révoltent.

Mais si nous savons mieux traiter nos espaces centraux, s'il faut continuer à agir pour ceux qui se dévitalisent, il faut savoir aussi projeter à plus large échelle un meilleur équilibre de notre territoire. Alors que la France est un pays d'abondance foncière, des tensions existent parce que 80 % des citoyens sont concentrés sur 20 % du territoire. L'exten-

14. Entretien *in* « Le Monde » du 22 mai 1992.

sion des périphéries n'est pas une solution, car elle génère d'immenses et ingérables métropoles duales, partagées entre concentrations « d'exclus » exaspérés et résidences protégées de tondeurs de pelouses pour barbecues entre chiens méchants. Il faut des attitudes nouvelles pour vraiment engager la déconcentration des métropoles, n'y conserver que les fonctions indispensables à la fois à l'emploi d'une population diversifiée, et au rayonnement économique de ces villes, atout majeur des régions. Pour mieux équilibrer les activités entre les grands centres et d'autres pôles, distincts, autonomes, mais bien connectés, et donc détendre le marché foncier et immobilier des grandes villes, il faut développer des schémas globaux d'aménagement à l'échelle de la grande région (comme le Bassin Parisien) et poursuivre le désenclavement des périphéries, surtout regrouper les efforts souvent dispersés ou concurrents des organismes locaux d'accueil des entreprises, et moderniser leur approche.

En ramassant leurs forces, sur des stratégies réalistes, et raisonnant, comme les entreprises, en termes de coût différentiel, les développeurs locaux, disposant de réponses détaillées, montreront aux chefs d'entreprises qu'ils réaliseront, dans bien des cas, des économies d'investissement et de fonctionnement substantielles en s'éloignant quelque peu du cœur encombré des agglomérations, pour rejoindre des sites moins coûteux et plus agréables, où le tissu économique se diversifiera et se densifiera pour devenir de plus en plus attractif. C'est la voie que tout le monde commence à comprendre aujourd'hui, après les études de grands cabinets anglo-saxons, d'organismes publics (DATAR, Comité de Décentralisation) ou de centres de recherche.

On est loin, on le voit, de l'autoritarisme traditionnel dans ce domaine, ou de la « magie des subventions » qui, comme celle de la pub des villes « vendues » comme des savons, ne donne que des résultats marginaux. C'est en dotant les pôles moins favorisés des équipements adéquats que les pouvoirs publics permettront aux développeurs locaux de faire valoir les lois du marché pour obtenir de vraies délocalisations, importantes, signifiantes pour le rééquilibrage du territoire et la détente du marché. On a compris cela. Maintenant, il faut agir.



Imprimé en France  
Imprimerie des Presses Universitaires de France  
73, avenue Ronsard, 41100 Vendôme  
Novembre 1992 — N° 38 420



# LIBRE ÉCHANGE

Collection fondée par  
Florin Aftalion et Georges Gallais-Hamonno  
et dirigée par Florin Aftalion

- AFTALION Fred, *La faillite de l'économie administrée*.
- ARVON Henri, *Les libertariens américains*.
- BASTIAT Frédéric, *Œuvres économiques*.
- BAUER Peter T., *Mirage égalitaire et Tiers Monde*.
- GARELLO J., LEMENNICIER B. et LEPAGE H., *Cinq questions sur les syndicats*.
- HAYEK Friedrich A., *Droit, législation et liberté* :  
Vol. 1 : *Règles et ordre* (3<sup>e</sup> éd.).  
Vol. 2 : *Le mirage de la justice sociale* (2<sup>e</sup> éd.).  
Vol. 3 : *L'ordre politique d'un peuple libre* (2<sup>e</sup> éd.).  
– *La présomption fatale. Les erreurs du socialisme*.
- KOLM Serge-Christophe, *Le bonheur-liberté*.
- KRISTOL Irving, *Réflexions d'un néo-conservateur*.
- LAURENT Alain, *De l'individualisme*.
- LEMENNICIER Bertrand, *Le marché du mariage et de la famille*.
- LEMIEUX Pierre, *Du libéralisme à l'anarcho-capitalisme*.  
– *La souveraineté de l'individu*.
- MESMIN G., *Urbanisme et logement. Analyse d'une crise*.
- MISES Ludwig von, *L'action humaine (Traité d'économie)*.
- NEMO Philippe, *La société de droit selon F. A. Hayek*.
- NOZICK Robert, *Anarchie, Etat et utopie*.
- PAYS Bruno, *Libérer la monnaie. Les Contributions monétaires de Mises, Rueff et Hayek*.
- POLANYI Michaël, *La logique de la liberté*.
- SALIN Pascal, *L'ordre monétaire mondial*.
- SEUROT François, *Inflation et emploi dans les pays socialistes*.
- SIMON Julian L., *L'homme, notre dernière chance*.
- SOWELL Thomas, *Race, politique et économie*.
- SUTHERLAND Peter, *1<sup>er</sup> janvier 1993. Ce qui va changer en Europe* (2<sup>e</sup> éd.).
- VARAUT Jean-Marc, *Le droit au droit. Pour un libéralisme institutionnel*.

## À PARAÎTRE

- ROOT Hilton L., *La construction de l'État moderne en Europe*.

Crise du logement, crise de la ville et des banlieues... On n'en sort pas depuis des décennies. Ce n'est pourtant pas faute que les pouvoirs publics s'en occupent. Dans ce domaine, l'interventionnisme sévit de manière endémique. Mais ne serait-il pas précisément la cause du mal ? On sait que l'enfer est pavé des meilleures intentions ! En bloquant les loyers pour de longues périodes, en prétendant régenter le marché du logement et de la construction, celui des terrains, en cédant aux tentations de l'urbanisme « opérationnel », l'État et les collectivités locales ont accumulé les blocages, les rentes de situation, les injustices, les gaspillages, les scléroses, les ghettos.

Ne serait-il pas temps de mettre un terme à ce système malfaisant et de revenir à l'unité du marché du logement, afin de remettre en concurrence tous les acteurs économiques et d'aboutir à un juste prix ? C'est ce que préconise cette étude critique d'un spécialiste de ces problèmes, qui a su garder ses distances avec les fausses recettes.

Son approche est résolument libérale, car il estime qu'il faut tirer, pour nous-mêmes, les leçons de l'effondrement de l'économie planifiée dans les pays de l'Est.

