

## Et si la crise du logement était structurelle ?

Marc WIEL

*Article paru dans le numéro 114 de la revue Etudes Foncières. Mars Avril 2005*

### Une crise toujours expliquée par la demande

Beaucoup de choses ont été écrites ces derniers mois sur la situation du logement en France. Personne ne conteste que l'accroissement de la tension des marchés immobiliers et fonciers dans les plus grandes villes va de paire avec l'accroissement de la demande de logements. Mais s'arrêter à cette analyse a pour conséquence que les explications proposées privilégient toujours des facteurs « conjoncturels ». Les facteurs mis en avant sont liés, soit à l'évolution démographique (l'accroissement des ménages), soit au contexte financier (taux des emprunts, moindre intérêt pour d'autres formes d'investissement). La lente réduction, par exemple, des taux de vacance et la croissance régulière des dépenses liées au logement dans la consommation des ménages depuis plusieurs décennies plaideraient pour des explications plus « structurelles ». Déjà l'allongement de la vie, dont on sait la forte incidence sur l'accroissement du nombre de ménages, n'a rien d'une variable conjoncturelle. Et si l'offre n'est jamais dans les raisons invoquées de la crise c'est que la pénurie d'espaces constructibles dans les secteurs les plus convoités n'est pas couramment considérée par les spécialistes comme un goulot d'étranglement. Il est admis que la périurbanisation plus lointaine fonctionne comme le vase d'expansion naturelle de la demande de logements.

Or c'est précisément ce qui pourrait avoir changé, non pas que la périurbanisation ne soit pas plus lointaine, les résultats de l'INSEE sur ce point sont clairs, mais elle contribue peut-être moins qu'autrefois à la modération des prix, et la proportion de candidats à l'accession à la propriété diminue peut-être compte tenu de l'éloignement du lieu de travail qu'impose désormais fréquemment l'accession à la propriété dans le neuf. A force d'avoir servi, la soupape de la périurbanisation joue-t-elle encore tout à fait aussi bien le rôle qui fut le sien? Les seuls à s'inquiéter de cette rétention foncière sont les professionnels de l'aménagement. Malheureusement, dans la France des corporatismes triomphants, ils sont suspects d'avoir un plaidoyer pro domo. L'argument des prix fonciers croissants ne permet pas de discerner l'origine de la rétention entre les collectivités et les propriétaires fonciers. Comme il n'est pas politiquement correct de dire que ce sont les collectivités qui bloquent l'urbanisation, les propriétaires fonciers servent de boucs émissaires. Mais est-ce vrai ?

### Comment savoir qui est à l'origine de la pénurie foncière.

Plusieurs moyens permettraient de le savoir. J'en citerai quelques uns qui pourraient faire l'objet d'investigations.

- Le premier consisterait à demander à chaque maire le nombre de ménages supplémentaires qu'il compte accueillir dans sa commune dans les dix ans à venir et d'en faire l'addition. Le travail de préparation d'un SCOT devrait commencer par là pour connaître les intentions politiques communales dont l'inflexion pourrait être discutée. La réponse la plus fréquente que j'ai pu avoir à cette question fut : « en tout état de cause moins que ces dernières années... ». Presque tous avaient pour objectif de maintenir le nombre de classes des écoles primaires sans les augmenter. Au niveau de la commune cette attitude est parfaitement logique. A quelques exceptions près, peu

d'intercommunalités ont la « capacité de gouvernance » permettant de moduler la croissance urbaine en ouvrant effectivement à l'urbanisation assez d'espace pour offrir une alternative à la périurbanisation lointaine. Toute la question, mais rarement clairement abordée dans un SCOT, est de se mettre d'accord sur les communes qui devraient croître plus vite que les autres, *de savoir pourquoi et comment*. Mais si les PLU sont faits avant les SCOT la question devient sans objet. Le SCOT devient alors un vague, mais toujours très vertueux, projet d'agglomération.

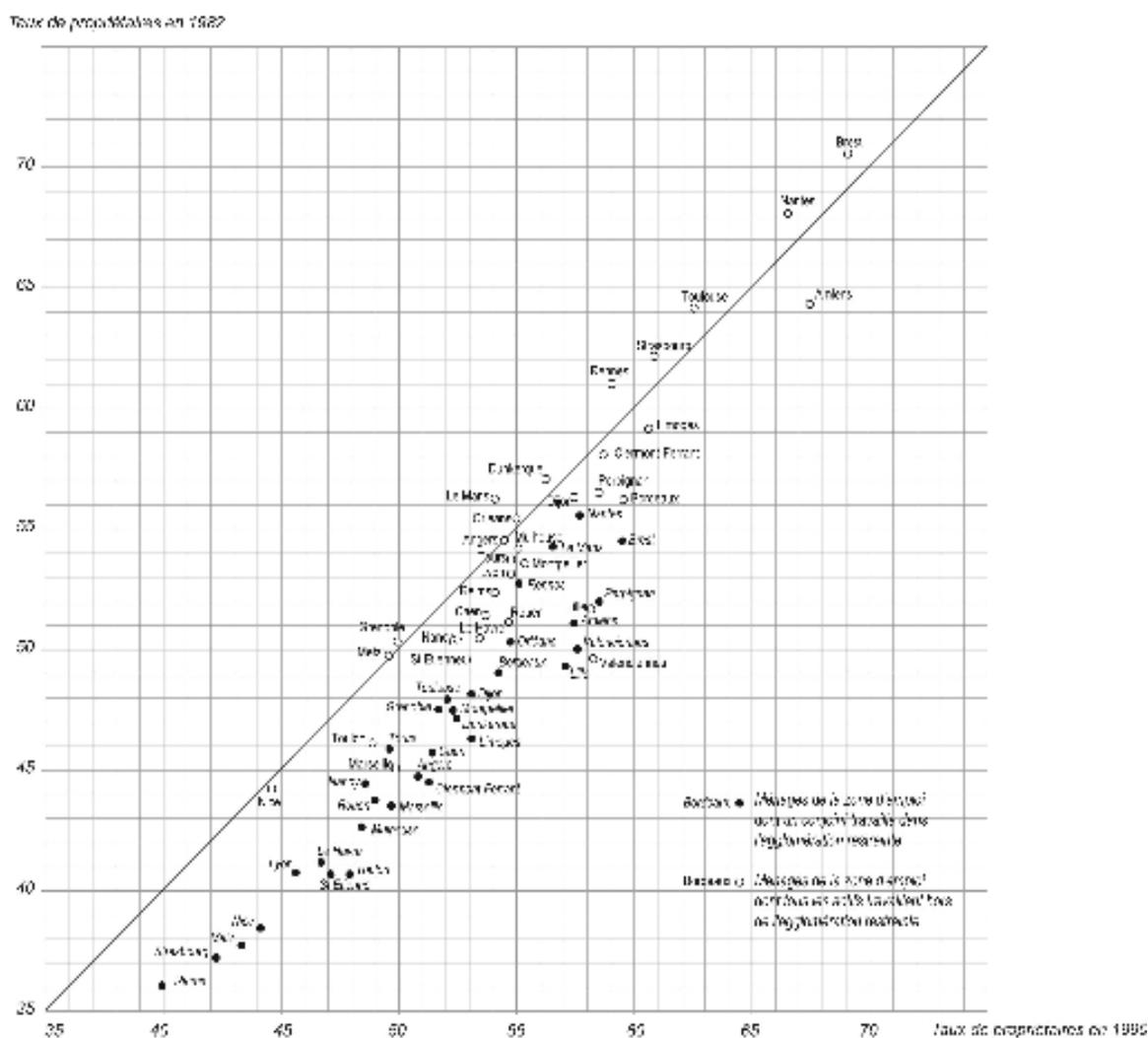
- Le deuxième serait, en travaillant par sondage, de faire un bilan des investissements consentis au fil du temps pour l'ouverture à l'urbanisation par les communes et les intercommunalités (suivant leurs caractéristiques) par rapport aux autres investissements. Les raisons de la situation de restriction de l'ouverture à l'urbanisation sont multiples et mériteraient certainement des investigations sociologiques. Mais, curieusement ce sont les ménages qui sont interrogées sur leurs préférences comme s'ils avaient toute latitude du choix de leur localisation... Où va se loger le fétichisme du marché? En fait, si les raisons matérielles et financières de freiner l'urbanisation sont souvent mises en avant par les maires, les vraies raisons touchent à mon avis aux inconvénients sociologiques d'un rythme d'urbanisation jugé excessif et au refus de produire un cadre urbain trop bien « ordonné », trop planifié. Le traumatisme des grands ensembles, relayé par celui provoqué par certaines villes nouvelles, est, semble-t-il, toujours là. Il n'y aurait, selon les maires, de préservation d'un milieu social que dans la lenteur des changements qui l'affecte. Par ailleurs leurs contribuables ne verraient pas pourquoi ils devraient faire l'avance financière des équipements d'infrastructures ou de superstructures de ceux qu'ils considéreront comme des intrus s'ils sont trop nombreux à s'installer en même temps. Les maires sont donc tiraillés entre les réticences de leurs mandants et, dans certains cas au moins, la pression de l'institution intercommunale à laquelle ils appartiennent, laquelle est plus ou moins consciente, selon les cas, des conséquences d'un tel blocage. La critique de l'étalement urbain arrange d'autant mieux ceux qui organisent la rétention foncière que personne ne sait dire où commence et où finit cet « étalement » mythique.
- Le troisième consisterait à interroger les propriétaires fonciers. Ce serait fort instructif mais aussi fort compliqué..., sauf si les professionnels de l'aménagement s'organisaient dans cet objectif, puisqu'ils sont les seuls à être forcés de les rencontrer.

### **Comment savoir si cette pénurie a ralenti l'accession à la propriété.**

Mais ces investigations suffiront-elles à savoir si cette rétention (quelle qu'en soit l'origine) diminue ou non le potentiel d'accédants à la propriété? Comme l'espace périurbain est large il semble qu'il soit toujours possible à un candidat accédant de trouver un terrain dont le prix est proportionné à ses moyens financiers. C'est vrai si nous considérons que le temps de déplacement n'a pas d'incidence, ou que d'autres critères n'interviennent pas dans l'arbitrage du choix de localisation. En n'interrogeant que les ménages qui ont fait le choix de la périurbanisation, il est naturel d'avoir l'impression que le temps ne compte pas pour eux. En fait il aurait été plus pertinent d'interroger ceux qui ont renoncé à la périurbanisation pour connaître l'importance accordée au temps de trajet comme à tout autre critère dissuasif. Dans mes investigations passées sur la périurbanisation j'avais mis en évidence un écart systématique (dans les principales villes françaises de province) du taux de propriétaires suivant la localisation de l'emploi des actifs du ménage. Cet écart est fort compréhensible. Quand on travaille au centre de Paris il est plus difficile d'être propriétaire d'une maison individuelle. Mais dans les villes de Province, suivant que les emplois des ménages sont plus

ou moins proches d'une offre foncière ou immobilière compatible, en prix et en qualité, avec les attentes ou les moyens du ménage, le même phénomène jouera également...toute proportion gardée.

### Taux de propriétaires en 1982 et 1990 dans les bassins d'emploi des principales agglomérations françaises de province selon la localisation des emplois du ménage.



Source : recensements INSEE de 1982 et 1990 ; exploitation faite dans le cadre de la recherche de l'ADEUPA de BREST pour le compte du PREDIT intitulée : « Forme et intensité de la périurbanisation et aptitude à la canaliser » 1998.

Si, comme je le crois, la rétention des espaces constructibles est un processus qui s'est mis en place très lentement au fil des précédentes décennies, nous devrions vérifier que depuis 25 ans la diminution de l'écart entre le taux de propriétaires selon la localisation des emplois s'est ralenti et peut être localement inversée. Il faudrait raisonner sur des ménages comparables et sur une assez longue période. Dans ce cas il deviendrait plus difficile d'argumenter que la situation du logement est de la seule responsabilité d'un Etat qui ne prévoirait jamais des moyens financiers à la mesure des besoins, qu'il s'agisse des logements sociaux, des prêts à l'habitat ou des incitations fiscales multiples.

### Le caractère stratégique de l'évolution de l'emploi dans la demande de logement.

Le processus de métropolisation provoque la concentration de l'emploi dans les régions métropolitaines. Les emplois croissent donc proportionnellement beaucoup plus vite dans les lieux où l'accès au logement est moins ouvert et plus coûteux. La périurbanisation y sera plus pressante mais la rétention foncière, qui est la manifestation d'une résistance à l'invasion des périurbains, également. La métropolisation combinée à la rétention foncière est donc probablement le premier facteur de la tension croissante du marché du logement, ce qui expliquerait que la crise soit européenne puisque la métropolisation n'est pas une spécificité française. Mais elle n'est jamais citée comme telle du fait qu'il va de soit que la croissance économique locale est toujours ressentie comme la priorité des priorités. Par ailleurs, même si le nombre total de ménages s'accroît plus vite que le nombre d'emploi, c'est toujours l'accroissement des ménages accédants - le plus fréquemment formés d'un ou plusieurs actifs - qui justifie le plus gros de la construction neuve et qui indirectement permet ainsi aux nouveaux ménages locataires de trouver à se loger. *Donc le lien entre logement et emploi est un lien capital à garantir localement.* Mais c'est aussi à ce niveau que tout se complique car les intercommunalités centrales ne lient absolument pas entre eux ces deux indicateurs dans la conception de leurs politiques urbaines. Elles cherchent toujours à accroître leurs emplois et investissent beaucoup pour y parvenir (probablement plus que pour ouvrir à l'urbanisation) mais, concernant l'habitat, elles considèrent ne pas pouvoir lutter à arme égale avec les intercommunalités périphériques. Elles ont donc abandonné la perspective de proportionner accroissement d'emploi et de logement. Il faut raisonner, entend-on dire généralement, à l'échelle de l'aire urbaine. C'est certainement vrai mais cela justifie-t-il de se libérer de la responsabilité des conséquences sur l'habitat du choix d'attirer de nouveaux emplois ? Comme maintenant les intercommunalités périphériques les imitent, en donnant, comme elles, la priorité à l'emploi sur l'habitat, *la solution pour les ménages accédants est d'aller s'installer encore un peu plus loin* comme le montre d'ailleurs fort bien les derniers résultats produits par l'INSEE pour 2004.

**Un moyen de régulation possible : lier le devoir d'accueillir de l'habitat à la surreprésentation de l'emploi en dégageant des ressources nouvelles.**

Cette analyse désigne le moyen de régulation qui pourrait être imaginé pour conserver un agencement urbain qui facilite l'accès au logement : il faut instaurer un lien minimum, qualitatif et quantitatif, entre croissance de l'emploi et des logements (à une échelle pluricommunale mais plus petite que l'aire urbaine). Sinon le jeu du développement économique combiné à celui des institutions locale converge naturellement vers une situation de crise du logement.

Les démarches en cours à l'occasion des « INTER-SCOT » (confrontation des démarches entre SCOT limitrophes en cours de définition) sont l'occasion de réfléchir à des engagements réciproques susceptibles de lier des SCOTS limitrophes appartenant, par exemple, à la même aire urbaine. Il serait envisageable d'inventer des règles de bonne conduite entre les territoires à partir du suivi du rapport emplois/actifs de chaque intercommunalité (qui s'élève fréquemment désormais à plus de 25% d'emplois que d'actifs dans les intercommunalités centrales) pour éviter que la demande d'habitat induite par la croissance des emplois ne se reporte systématiquement sur les voisines. La métropolisation ne consiste pas à se débarrasser des problèmes en faisant miroiter aux autres territoires des dividendes improbables.

Si de tels accords entre territoires s'avéraient trop difficiles à mettre au point localement il est imaginable que l'Etat se substitue aux collectivités de la même façon qu'il l'a fait pour le

logement social dans la loi SRU. Il a inventé une obligation de réalisation minimale de logements sociaux contre la possibilité d'accéder à des ressources alimentées par les communes déficitaires en logements sociaux. En faisant cela il n'est pas sorti de ses prérogatives. Mais il n'est pas non plus sorti (à l'époque) de la thèse qui voulait que la crise du logement se limite à une crise du logement social. Je pense qu'il y a deux crises et qu'elles interfèrent entre elles. La crise structurelle de production globale de logement (momentanément ralentie par des facteurs conjoncturels) ne pourra que compliquer la crise du logement social. Il faudrait donc un mécanisme fiscal (à l'initiative de l'institution qui aura la compétence habitat si celle-ci est décentralisée) analogue à celui que l'Etat a mis en place pour le logement social.

Ma proposition serait, en matière d'ouverture à l'urbanisation, de créer un *fonds d'aménagement* finançant les projets du SCOT (et ceux là uniquement) à partir des taxes payées de façon majorée par les entreprises, dès que dans une intercommunalité le nombre d'emplois excède trop notablement le nombre d'actifs. Si l'intercommunalité excédentaire n'a pas les terrains lui permettant d'accueillir l'habitat correspondant elle devrait s'entendre avec les intercommunalités voisines. Elle serait assurément plus convaincante si, par ce fonds qu'elle alimente, elle participe au financement de l'habitat induit par son propre excès d'emploi. Mais le fonds pourrait aussi permettre de financer des investissements visant à disposer d'un meilleur équilibre spatial de l'emploi. Les intercommunalités disposeraient d'une ressource supplémentaire (comme le 1% logement en son temps ou comme le 1% transport à une autre époque) facilitant leurs « transactions ». *Favorisent-elles la localisation des emplois chez elles ou les partagent-elles ?* Le SCOT pourrait devenir d'autant plus facilement un projet concret qu'il disposerait d'une ressource nouvelle pour mettre en œuvre l'accord politique qu'il aurait produit. Les rythmes de développement des divers territoires du SCOT (ou ceux des SCOT limitrophes) pourraient se négocier. Si le déséquilibre emplois/actifs des intercommunalités centrales s'accroît actuellement, ce n'est évidemment pas parce que les ménages le veulent mais parce que *certaines institutions y trouvent intérêt*, plus encore que les entreprises, dont beaucoup disposent d'une marge de choix dans leur localisation.

Cette mesure serait de nature à permettre l'inversion de l'actuel et pernicieux processus de tension croissante du marché du logement malgré les moyens financiers considérables mis en place par l'Etat. La crise du logement est d'abord à mon avis une *crise d'aménagement* avant d'être une crise urbanistique (la « sécession urbaine » comme nouveau drame sociétal supposé...) ou même seulement une crise du logement « social ».

### **Deux raisons supplémentaires de vouloir détendre le marché du logement.**

Cette détente se justifie par elle même. N'est ce pas la vocation de l'urbanisme d'éviter que se loger devienne plus coûteux pour tous, exige des trajets plus pénibles et corresponde à un choix toujours réduit au moins pour certains ? Nous y ajouterons néanmoins deux raisons supplémentaires.

La première est que la résolution de la crise du logement social passe au moins pour partie par le renouvellement urbain et que celui ci sera bridé et rendu plus coûteux si la pénurie de logement s'aggrave comme cela se passe depuis de nombreuses années dans les métropoles. Il y a un équilibre à trouver entre renouvellement et extension urbaine.

L'autre raison est que cette crise, en se concentrant dans les métropoles induit, une mobilité automobile supplémentaire, dont le développement peut devenir problématique, compte tenu des perspectives sur le marché mondial de l'énergie ou de la nécessaire prévention du réchauffement climatique. Comme les solutions à la réduction nécessaire de cette mobilité artificielle passeront plus, selon moi, à terme, pour des raisons de coût, par la modération des vitesses et par le péage plutôt que par la seule mise en œuvre de transports collectifs nouveaux, le risque est grand, si une fluidité du marché du logement n'est pas restaurée, que les ménages périurbains soient lourdement pénalisés en coût de déplacement (en temps ou en argent). Il faudrait idéalement que « l'intégration métropolitaine » des territoires ne passe pas par l'élargissement systématique des marchés de l'emploi du moins tant que le marché du logement n'est pas suffisamment détendu. Il faudrait inventer (au surplus sur les territoires de plusieurs institutions différentes) le pilotage combiné de plusieurs politiques sectorielles qui pour l'instant s'ignorent superbement (parfois même au sein de la même institution), ou à défaut inventer des mécanismes de régulation tels que celui ci-dessus proposé.