

Repenser le logement social et la régulation des marchés locaux de l'habitat

Benoît Filippi

Pour répondre aux effets de la « financiarisation » de l'immobilier (ségrégation, étalement urbain, asphyxie du parc social, crise du logement abordable, etc.), les politiques locales doivent trouver de nouveaux outils de régulation des marchés de l'habitat. Benoît Filippi propose notamment une « taxe de solidarité urbaine » sur les transactions immobilières, affectée aux intercommunalités. Ces propositions s'inscrivent dans le débat ouvert par Patrice Lanco¹, Philippe Laurent² et Thierry Repentin³.

Le constat du déséquilibre structurel des marchés du logement est maintenant largement admis : la « crise du logement abordable », bien documentée ces dernières années par les rapports de la Fondation Abbé Pierre, est symptomatique d'un échec des marchés du logement à garantir tant le droit au logement que la mixité sociale. Livrés à eux-mêmes, les marchés trient, excluent et renforcent les inégalités sociales de revenus et de patrimoine. Au sein des aires urbaines, ils organisent la ségrégation sociale entre quartiers et génèrent un étalement urbain, mettant à mal, avec une puissance économique disproportionnée⁴, l'apparent consensus des politiques publiques sur une nécessaire transition vers une ville durable et solidaire.

Sur les quinze dernières années, on observe un emballement et une déconnexion des marchés immobiliers et fonciers par rapport aux évolutions modestes de revenus : les valeurs ont plus que doublé sur une décennie de faible progression des revenus et sont vite repartis à la hausse dès 2010, sans rapport avec la stagnation du pouvoir d'achat. Certes, les faibles taux d'intérêt et le rallongement des durées d'emprunt expliquent une part – entre 40 % et 60 % selon les auteurs – de cette hausse des actifs immobiliers. Mais, par son ampleur et sa durée, cette hausse des valeurs immobilières traduit en réalité un changement de nature : les deux cycles internationaux de l'immobilier qui ont affecté la France sur les vingt dernières années⁵ ont transformé le modèle économique de l'accession à la propriété. C'est une transformation en profondeur du mode de régulation des marchés immobiliers et plus généralement des marchés de l'habitat qui s'est jouée.

¹ Patrice Lanco, « Logement : pour un acte III de la décentralisation », *Métropolitiques*, 10 janvier 2011. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Logement-pour-un-acte-III-de-la.html>

² Philippe Laurent, « Vers un impôt local sur les revenus ? », *Métropolitiques*, 15 décembre 2010. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Vers-un-impot-local-sur-les.html>

³ Thierry Repentin, « Se loger n'est pas spéculer », *Métropolitiques*, 26 septembre 2011. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Se-loger-n-est-pas-speculer.html>

⁴ Les transactions immobilières ont atteint 240 milliards d'euros en 2006 et environ 290 milliards en 2010. Cette même année, l'aide à la pierre nationale pour le logement social était de 0,5 milliard. Grâce aux aides des collectivités et du 1 %, et à l'effet levier des prêts de la Caisse des dépôts et consignation, l'investissement consolidé des organismes HLM devait atteindre 18 milliards d'euros.

⁵ Entre 1986 et 1991 puis entre 1996 et 2008 les prix de l'immobilier français ont suivi une tendance haussière directement corrélée aux hausses de prix observées ailleurs sur les marchés immobiliers mondiaux.

Un changement du mode de régulation des marchés immobiliers

Le découplage des évolutions « prix/revenus » et l'augmentation progressive des valeurs moyennes de logement de 3 à 5 voire 6 ans de revenus des ménages acquéreurs sont caractéristiques de ce nouveau modèle économique où l'on n'achète plus qu'une pièce supplémentaire, l'achat étant largement financé par revente du logement précédent (ou par un transfert familial, devenu un vecteur décisif de reproduction des inégalités patrimoniales). La rupture avec le modèle de l'accession des Trente Glorieuses est nette. La dynamique des marchés immobiliers neufs et anciens était alors portée par les primo-accédants et des achats couverts par endettement bancaire, les mensualités étant soulagées par le régime d'inflation et par une progression régulière du pouvoir d'achat. Il s'agissait d'un modèle d'acquisition de sécurisation et d'épargne, adossé en grande part sur l'inflation et le pacte salarial fordiste.

Une bascule s'est ainsi produite vers un modèle financiarisé de l'actif immobilier : le ménage acquéreur est conduit à accepter et adhérer (même passivement) à un « pacte de hausse tendancielle » présenté comme un des ressorts de la valeur proposée à l'achat. Depuis deux décennies, la demande d'actif immobilier croît avec la hausse de prix, ce qui explique qu'on observe systématiquement sur ce marché une corrélation positive « prix/quantités » : les hausses les plus fortes des prix immobiliers sont toujours observées au moment où les volumes d'offre disponible à la vente sont les plus forts, contrairement aux idées reçues libérales d'une crise découlant simplement des rigidités freinant la production d'offre. Au travers des cycles récents, la « pierre », réputée havre de stabilité, est devenu le lieu d'offres et de demandes aspirées par la dynamique haussière des prix. C'est devenu un marché d'actifs, instable et spéculatif.

L'habitat et la ville malades de la financiarisation de l'immobilier

Cette financiarisation à marche forcée de l'immobilier est essentielle dans la logique néo-libérale visant à stabiliser un mode de régulation financiarisé et patrimonial en lieu et place des garanties collectives de sécurité sociale et de retraite par répartition. Pour autant, cette financiarisation de l'immobilier n'est pas un simple mécanisme globalisé et « hors sol ».

Ainsi, la flambée de l'immobilier se double d'une forte divergence spatiale des valeurs entre quartiers et dicte des mutations urbaines totalement contradictoires avec les politiques urbaines et d'habitat décidées dans nombre d'intercommunalités : elle impose le renforcement tout à la fois de l'étalement urbain et des processus de ségrégation cumulative. Les disparités spatiales des prix immobiliers selon les quartiers des aires urbaines sont devenues criantes : selon sa localisation, le même logement vaut de 1 à 3,6 fois plus cher dans l'aire de Lille, de 1 à 4,2 à Lyon et Marseille et de 1 à 9,3 fois plus cher en Île-de-France ! Les écarts de valeurs sont beaucoup plus forts entre quartiers des mêmes agglomérations qu'entre les prix moyens des différentes villes, trop vite classées en « zones tendues » et « zones détendues ». Les études menées sur une dizaine d'aires urbaines⁶ montrent que la ségrégation sociale, bien avant la desserte de transports, est devenue le principal facteur de cette hiérarchie spatiale de valeurs. Les marchés immobiliers déclenchent alors une dynamique ségrégative en « boule de neige », selon l'analyse reprise par le rapport Fitoussi-Maurice⁷ au Conseil d'analyse économique.

Parallèlement, la flambée des prix immobiliers asphyxie les capacités d'offre du parc social, pris en tenaille entre l'enchérissement du foncier – qui freine sa capacité de construction – et la chute de la mobilité dans son parc, ses locataires n'arrivant plus à trouver de parcours résidentiel de sortie vers l'accession.

⁶ Filippi, Benoît, Funes, Cyrille, Nabos, Hervé et Tutin, Christian. 2007. *Marché du logement et fracture urbaines en Île-de-France*, Paris : éditions PUCA Recherche n° 184 ; Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2007*.

⁷ Fitoussi, Jean-Paul, Laurent, Éloi et Maurice, Joël. 2004. *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, rapport du Conseil d'analyse économique, Paris : La Documentation française.

Le logement social, pierre angulaire d'une régulation des marchés locaux et des territoires

L'habitat et la ville sont clairement malades de la financiarisation de l'immobilier : on ne peut se passer d'une nouvelle stratégie de régulation des marchés privés et d'une assise financière consolidée pour le logement social. Il s'agit de s'attaquer à cette « crise du logement abordable », qui exclut les couches modestes mais frappe aussi largement les couches moyennes et les jeunes. Mais il ne s'agit pas de penser isolément une stratégie sectorielle de l'habitat, et encore moins une simple relance globale de la construction « solvabilisée »⁸. Il faut installer cette nouvelle logique au cœur de vraies politiques transversales d'urbanisme, de transport et d'habitat.

Marc Wiel⁹ nous rappelle que les trois enjeux de l'organisation des villes (vitesse de déplacement, formes urbaines et ségrégations sociales) sont inextricablement liés aux travers des dynamiques de relocalisations des ménages. Les projets urbains ou de transports qui entendent dessiner une « ville cohérente » dans un horizon de dix à vingt ans doivent aussi tenir compte des recompositions résidentielles qui s'opèrent parallèlement sur les marchés de l'habitat. Tous les sept ans, un ménage sur deux connaît, au moins une fois, un événement démographique le conduisant à changer de logement.

L'efficacité même de politiques de transport et d'urbanisme proposant une ville durable (Plan de déplacements urbains, Schéma de cohérence territoriale, Plan énergie,...) dépend de la capacité des politiques locales à maîtriser les dérives des prix fonciers, immobiliers et de l'habitat dans des politiques d'habitat territorialisées : il s'agit de savoir si les ménages mobiles vont ou non demain être contraints par les marchés immobiliers à... voter avec leurs pieds, à l'encontre de leur choix citoyen en faveur du développement durable.

La place du logement locatif social – secteur non-lucratif échappant, au moins partiellement¹⁰, aux logiques marchandes – s'impose comme centrale dans une stratégie de régulation territorialisée des marchés de l'habitat. Mais il s'agit de la penser, de la développer et de l'évaluer¹¹ à partir d'une analyse d'ensemble du système des interactions qui opère dans chaque aire urbaine entre les différents segments de parc au sein du locatif privé, du locatif social et du parc en propriété occupante. Du fait des mobilités résidentielles croisées qu'opèrent les ménages, il est essentiel qu'une offre sociale accessible soit réellement diffusée sur tous les quartiers et secteurs d'un territoire, en n'oubliant pas les enjeux du périurbain et d'alternatives à l'accession pavillonnaire en troisième couronne. Les exemples européens, notamment aux Pays-Bas et en Autriche, mais aussi, à son échelle, l'expérience rennaise, montrent l'efficacité urbaine d'une vraie diversité d'offre à l'échelle des quartiers.

Cela suppose une volonté politique, mais aussi des outils renouvelés de régulation des marchés fonciers, immobiliers et locatifs privés, ainsi qu'une refonte décisive de la fiscalité urbaine dont les niveaux sont aujourd'hui très faibles au regard des flux financiers sur les marchés immobiliers.

Une régulation renforcée des marchés fonciers, immobiliers et locatifs privés

La régulation renforcée des marchés doit viser, de manière ciblée et complémentaire, les marchés fonciers et de promotion-construction, les marchés immobiliers et les marchés locatifs privés. D'emblée, il est nécessaire de réformer, en amont, le foncier, en n'oubliant pas que sa valeur n'est

⁸ L'invocation fréquente des « effets de chaîne » qui diffuseraient en faveur des foyers modestes les bienfaits de la production d'une offre de « haut de gamme » est battue en brèche par les analyses statistiques des mobilités résidentielles et des effets de chaîne. Voir Filippi, Benoît. 2001. « Mobilité résidentielle et fonctionnement des marchés de l'habitat dans l'aire métropolitaine marseillaise », *Note de synthèse du SES*.

⁹ Notamment *La transition urbaine. De la ville pédestre à la ville motorisée*, Liège : Mardaga, 1999.

¹⁰ Échappant à une logique exclusive de profit, il reste accroché aux contraintes des valeurs foncières.

¹¹ Une recherche économique en cours (ATEMHA-LABURBA) pour l'Union sociale de l'habitat et la Caisse des dépôts et consignations vise une nouvelle forme d'évaluation économique de l'impact du parc social sur les marchés locaux de l'habitat.

générée que par les usages des sols que la collectivité admet et définit. Au-delà de mesures utiles contre la rétention foncière¹², il importe de clarifier le statut économique des « secteurs de mixité sociale ». Dans les Plans locaux d'urbanisme, ils deviennent des outils décisifs de péréquation foncière au profit d'une offre sociale et d'accès maîtrisé. Mais ils devront aussi contribuer à un pilotage économique des valeurs foncières par le droit des sols et les règles de péréquation, afin d'installer un réel partage des plus-values d'urbanisation au bénéfice des intercommunalités (Établissements publics de coopération intercommunale, EPCI).

Il faut aussi substantiellement régler, en aval, le niveau des loyers d'emménagement en secteur privé. Il s'agit d'abord de casser la dynamique haussière alimentée par le dérapage des valeurs immobilières par un encadrement du niveau des loyers (loyers par quartier et type de bien en retrait des loyers de marché actuel), puis d'introduire leur évolution différenciée, à la hausse et à la baisse, selon la réalité du réinvestissement technique dans l'entretien, les économies d'énergie et la résorption du mal-logement.

Enfin, il est fondamental d'intervenir de manière forte par la fiscalité pour réguler les marchés immobiliers eux-mêmes. À côté d'une taxe foncière rénovée mais modérée, de nouvelles formes de taxation des transactions immobilières au profit des EPCI (EPCI locaux et péréquation type dotation de solidarité urbaine) sont nécessaires. Elles doivent servir à la fois d'outil de régulation économique et de vecteurs de redistribution spatiale et de réparation urbaine. L'application du principe « ségrégeur/payeur » au travers d'une « taxe de solidarité urbaine »¹³ assise sur les survalorisations immobilières des quartiers favorisés et la péréquation des plus-values immobilières générées par les politiques urbaines doivent apporter des ressources fléchées pour les EPCI, reconnues comme « chefs de file » des politiques transversales de l'habitat, des transports et de l'urbanisme à l'échelle des aires urbaines. Les intercommunalités seraient enfin dotées de ressources propres¹⁴ permettant de mettre en œuvre les politiques préconisées depuis la loi Solidarité et renouvellement urbain.

Benoît Filippi est économiste, spécialiste des marchés locaux de l'habitat, de la mobilité résidentielle et des analyses de ségrégation sociale et de segmentation des parcs. Responsable du « Programme économie » au Réseau socio-économie de l'habitat et du séminaire de recherche « Économie urbaine et marchés locaux de l'habitat », il conduit également de nombreuses recherches empiriques sur les loyers du secteur privé, la hiérarchie spatiale des valeurs immobilières et leurs déterminants sociaux et urbains, ou sur les analyses des trajectoires résidentielles, les « choix » de localisation et les effets de chaîne.

Ses études pour les pouvoirs publics ont ainsi produit des indices spatiaux des prix immobiliers, décrivant les hiérarchies de prix selon les quartiers sur l'ensemble des agglomérations françaises, ou fourni une mesure des évolutions des profils d'occupation des quartiers et des parcs dans les aires urbaines, en distinguant l'impact des mobilités résidentielles sur les quartiers en ZUS (zones urbaines sensibles) et non ZUS dans dix grandes villes. Membre de l'ENHR (European network for housing research) au plan européen et de l'AREUEA (American real estate and urban economics association) en Amérique du Nord, il a conduit des analyses comparatives sur les cycles immobiliers et sur le rôle économique du logement social dans différents pays d'Europe.

¹² Propositions retenues par les groupes de travail des États généraux du logement, qui se sont tenus le 8 juin 2011.

¹³ Cette proposition est retenue dans les axes forts de la « [Mobilisation générale pour le logement](#) » annoncée par la Fondation Abbé Pierre.

¹⁴ On rejoint ici les enjeux mis en avant par Patrice Lanco : « Logement : pour un acte III de la décentralisation », *Métropolitiques*, 10 janvier 2011, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Logement-pour-un-acte-III-de-la.html>.

Pour citer cet article :

Benoît Filippi, « Repenser le logement social et la régulation des marchés locaux de l’habitat », *Métropolitiques*, 3 octobre 2011. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Repenser-le-logement-social-et-la.html>