



Vincent Renard

LES POLITIQUES FONCIÈRES DE LA MIXITÉ

Le fonctionnement du marché est – par sa nature même – producteur de ségrégation. Une ville régie par le régime de la propriété privée des sols et l'économie de marché conduirait à une répartition de l'espace de type radioconcentrique, ordonnée par les taux de rendement des différents usages. Et il suffit de consulter les palmarès des rendements des différents usages de l'espace pour vérifier que l'ampleur du spectre de ces rendements financiers, depuis la rentabilité fortement négative du logement social par exemple jusqu'au taux de rendement supérieur à 10 % de certaines activités (plates formes logistiques, centres d'appel, ou bureaux « prime »...) conduirait théoriquement – sans intervention publique – à une ville découpée en cercles concentriques.

Il serait certes difficile de trouver un pays où l'on prône l'absolue non intervention sur le développement urbain. Qu'il s'agisse des équipements d'infrastructure, des modes de financement du logement, de l'aide au logement pour les ménages à faible revenu, et plus généralement de la réglementation dans l'usage des sols, la collectivité intervient largement dans l'occupation du territoire. C'est en particulier le cas en Europe de l'Ouest, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, où les besoins de la reconstruction, conjugués à une très puissante vague d'urbanisation, ont conduit à une très large intervention des pouvoirs publics sur les modalités du développement urbain, d'ordre à la fois réglementaire, financier et fiscal.

Dans un contexte général de déréglementation et de croissance des investissements internationaux, la volatilité croissante des marchés et le caractère de plus en plus accentué des cycles conduisent aujourd'hui à de nouveaux défis posés au développement urbain, à de nouvelles formes de ségrégation et de fragmentation, qui appellent probablement de nouveaux modes d'intervention.

Pourquoi des bulles foncières et immobilières ?

La formation des prix du sol, en régime de propriété privée, est une énigme vieille comme le monde, depuis les harpénodaptes égyptiens qui, il y a une trentaine de siècles, évaluaient le prix des terres à la fois par le

rendement et par comparaison, jusqu'aux plus récents développements de la théorie néoclassique. Pourtant, on ne dispose pas encore aujourd'hui d'un cadre formel incontestable qui permette d'analyser la formation des prix du sol urbain, d'en déterminer les composantes, et par voie de conséquence d'en anticiper les évolutions.

Il existe de solides raisons à cette difficulté, dans la mesure où le prix d'un terrain urbain, au-delà des mécanismes d'offre et de demande, est le résultat d'une alchimie complexe entre la règle de droit et les mécanismes économiques. Un terrain urbain ne vaut que par les droits qui lui sont attachés, le droit sur le sous-sol, le droit de survol et surtout le droit de construire tel qu'il est déterminé par les règles d'urbanisme. Et ces droits ne sont eux-mêmes que la traduction, à un moment donné et en un lieu donné, des rapports socio-politiques qui s'établissent au niveau local. Autant dire qu'il serait vain de vouloir cerner cette réalité à travers un modèle à portée générale, puisqu'elle repose sur un pacte social daté et situé.

Le mécanisme de formation des prix est une question importante de politique urbaine, dans la mesure où le prix du sol constitue une part croissante du coût des immeubles, logements, bureaux, usines etc. Inférieur à 10 % au début du siècle, la part du terrain dans le prix du logement atteint maintenant couramment 20 à 30 % dans les grandes agglomérations, plus de 50 % à Paris, voire 80 % à Tokyo ou à Hong Kong (mais dans ce dernier cas, le système des baux fonciers permet de neutraliser la composante foncière du problème).

Un travail réalisé il y a quelques années par l'Organisation de Coopération et de Développement Économique avait mis en évidence, pour la plus grande partie des pays membres, une perte du « pouvoir d'achat logement » des ménages, c'est-à-dire la diminution du rapport entre le revenu moyen et le coût d'un logement « moyen ». Avec toutes les réserves qu'implique cette affirmation à caractère un peu général, ce résultat souligne ce paradoxe que la part du revenu consacrée au logement s'accroît, et plus encore que l'essentiel de cet accroissement provient de la composante foncière.

Dans le cas français, selon les données de l'INSEE, la part de la dépense logement par rapport au revenu

disponible des ménages a crû entre 1960 et 1997 de 9 % à 18 %. La qualité du logement s'est certes considérablement améliorée, mais l'essentiel de l'augmentation de la dépense provient de la composante foncière, qui n'entre pas en ligne de compte dans cette amélioration de la qualité du logement.

Cycles et bulles

La théorie des cycles économiques est une grande classique dans l'enseignement de l'économie, avec l'incontournable distinction entre les cycles longs, moyens ou courts, auxquels sont associés les noms de Kondratieff, Juglar et Kitchin. Ces théories ont fait l'objet de développements, à la fois de travaux statistiques et d'avancées théoriques.

La projection de ces travaux ne paraît pas aller de soi pour la période contemporaine. On peut en tout cas suggérer qu'ils sont aujourd'hui délicats à appliquer aux marchés fonciers et immobiliers, certes pour des raisons de carence persistante de séries statistiques longues et fiables, mais surtout en raison de spécificités irréductibles de ces marchés.



Tokyo, construction en surélévation
© Bernard Descamps/VU

La première observation repose sur la volatilité accrue qui s'y manifeste. Cette remarque ne concerne d'ailleurs pas les seuls marchés immobiliers, mais l'ensemble des marchés financiers, qui présentent depuis maintenant une quinzaine d'années des variations considérables des cours, dans les deux sens, qui semblent « non raisonnables », sans rapport avec les « fondamentaux » de l'économie. Cette volatilité traduit les comportements des acteurs sur les marchés, dans un contexte d'asymétrie d'information, où se développent des comportements mimétiques, d'incertitude partagée,

chacun croyant que les autres savent, eux-mêmes croyant, etc.

Ces évolutions conduisent aujourd'hui à une perte de repères, à l'incapacité de continuer à expliquer les évolutions des « fondamentaux » de l'économie, situation dont l'économiste Pierre Noël Giraud (Giraud, 2001) souligne la « fonction anxiolytique », c'est-à-dire l'autorisation morale qu'elle donne à certains de passer à l'acte, au risque de ruiner leur entreprise et leur famille.

Concrètement, ceci se traduit sur les marchés fonciers et immobiliers par des évolutions à court terme des prix et des loyers qui sont hors d'échelle avec l'évolution de l'ensemble des prix et des revenus. Ces cycles très marqués ont pu être observés dans des pays aussi différents que l'Espagne, la Thaïlande, la Colombie ou la Corée du Sud... Une telle dérive est illustrée de façon paroxystique par l'exemple de la « bulle » foncière qui s'est développée au Japon à la fin des années 1980. Bien qu'il présente des spécificités très marquées, cet exemple paraît riche d'enseignements. (Aveline, 1998).

Rareté de l'espace, abondance de liquidités en quête de placements, poids du « mythe foncier » dans la société japonaise, baisse des taux d'intérêt consécutifs aux « accords du Plaza » en 1985, un ensemble de facteurs se sont conjugués pour conduire à des hausses des prix fonciers à des niveaux que l'on peut qualifier d'extravagants, jusque 20 millions de yens par mètre carré, environ 800 000 francs de l'époque, dans le centre de Tokyo. De tels niveaux de prix sont évidemment peu compatibles avec toute notion d'investissement immobilier rentable dans un délai acceptable, qu'il s'agisse d'immobilier d'entreprise ou plus encore de logement, donc de développement durable.

Ce gonflement d'une « bulle immobilière » induit à la fois des conséquences physiques et financières. Sur le plan financier d'abord, c'est l'accroissement vertigineux du coût du logement que l'allongement de la durée des prêts, jusque 100 ans, ne suffit pas à compenser. La lourde crise du logement qui s'en est suivie s'est élargie à une crise profonde de l'ensemble du secteur immobilier, non encore purgée à ce jour.

Plus largement, le dégonflement de la bulle – qui a fini par se produire – s'est traduit par une crise financière globale, résultant en bonne part du poids de l'immobilier dans le financement de l'ensemble de l'économie, système fondé sur une sorte d'étalon m² de terrain. Des travaux ont montré l'étroite corrélation entre les indices de valeurs foncières et immobilières et l'indice boursier Nikkei. Si corrélation ne signifie pas causalité, on peut tout de même être frappé que l'indice boursier ait été divisé par quatre en dix ans tandis que les valeurs foncières s'effondraient pendant la même période dans toutes les grandes villes, hors de proportion avec l'évolution des autres indicateurs économiques, de production et de revenu notamment.

Le phénomène n'est pas resté cantonné au Japon.

Sous des formes moins aiguës, il a touché un grand nombre de pays développés, les États-Unis, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, mais aussi de nombreux pays moins développés, par exemple en Amérique Latine ou en Asie, et l'on peut se souvenir que la grande crise financière à partir de 1997 en Asie s'est déclenchée en Thaïlande, où le surendettement lié à la crise immobilière a joué un rôle central.

Pour nous en tenir à la France, le prix des logements dans Paris a pratiquement doublé entre 1985 et 1990 alors que le pouvoir d'achat moyen n'augmentait que de quelques points. Cette déformation des anticipations, cette « exubérance irrationnelle », pour paraphraser M. Alan Greenspan, président de la Réserve Fédérale américaine, a d'autre part conduit sur le marché des bureaux à une surproduction forte, avec un taux de vacance supérieur à 12 % au début des années 1990 en région parisienne, soit plus de 4 millions de m² (Shiller, 2000).

Cette évolution s'est également accompagnée d'une polarisation du développement urbain, les hausses les plus fortes se produisant dans les régions déjà les plus fortement valorisées.

L'explication de la contagion internationale est délicate. Exportation de la bulle japonaise, « rattrapage » mimétique sur les marchés de l'immobilier d'entreprise, en particulier celui des bureaux, transmission d'un marché à l'autre par le biais du marché foncier, cette – première – bulle est concomitante de la dérégulation financière internationale, élément favorable à la propagation des mouvements spéculatifs sur les différents marchés et à la contagion entre eux.

La planification s'incline devant la ségrégation

La volatilité des marchés a, parmi d'autres facteurs, contribué à fragiliser la planification urbaine. À une période longue de croissance continue des valeurs foncières et immobilières succèdent des mouvements cycliques – peut-être pourrait-on mieux les qualifier d'erratiques, tant il paraît difficile d'y déceler des régularités – qui rendent toujours plus difficile l'exercice de la planification urbaine et accroissent les spécialisations dans l'utilisation de l'espace, en particulier les nouvelles formes de la ségrégation sociale. On peut se souvenir de la phase de croissance très rapide d'augmentation des prix à la fin des années 1980, précisément à partir de 1986, et de ses conséquences sur la très grande flexibilisation de la planification urbaine et la difficulté croissante de construire des logements sociaux dans des localisations « correctes ».

On peut aussi signaler la dissymétrie des mécanismes d'exclusion entre les phases de hausse et les phases de baisse : si les mécanismes d'exclusion jouent à plein dans les phases de hausse, on n'observe pas d'effet symétrique dans les périodes baissières, en raison notamment d'un « effet cliquet », l'offre foncière ne s'ajustant que

partiellement et plus lentement à la baisse de la demande finale.

Comment traiter le problème si l'on souhaite conserver une certaine mixité du tissu urbain ? À quels outils fonciers recourir ? Nous voudrions ici, à partir du cas français et avec certains éléments de comparaison, faire plusieurs commentaires sur quelques fausses bonnes idées et quelques voies possibles.

La définition d'une politique nécessite d'abord de s'appuyer sur un cadre théorique qui explique la formation des prix, et en particulier ce qui est premier entre la répartition des usages et les prix fonciers. Nous avons noté la difficulté fondamentale pour définir un tel cadre théorique. On peut y ajouter les divergences chroniques entre, pour faire court, les écoles sociologique et économique. D'un côté, pour l'école sociologique, un ensemble de facteurs sociaux détermine la hiérarchisation de l'usage des terrains, cet usage étant alors explicité par les marchés fonciers. Halbwachs illustre bien cette lecture, selon lequel « le terrain est essentiellement une valeur d'opinion ». Ce sont alors, comme le commente Jean-Jacques Granelle, « les représentations collectives qui, inscrites dans les usages du sol, façonnent à leur tour les marchés ». (Granelle, 2001).

L'école économiste, voire economiciste, renverse le raisonnement en suggérant, dans le fil de la théorie de Von Thünen, que c'est le mécanisme des prix qui alloue les terrains à leurs différents usages. Restant dans le cadre de la théorie néoclassique, mais considérablement enrichies pour intégrer de nombreux facteurs, ces interprétations ont donné lieu à de nombreux travaux, parfois qualifiés de « Nouvelle Économie Urbaine ». (Pour une synthèse récente, voir Fujita et Thisse, 2001).

L'explication économique prend peut-être une place prépondérante dans des marchés déstabilisés et volatils, car il est très difficile d'asseoir un cadre théorique commun aux deux explications sociologique et économique dans un contexte où, d'une part, c'est la règle de droit qui définit dans une large mesure la valeur des terrains et où, d'autre part, la volatilité des marchés et le développement de bulles immobilières interdisent d'établir un lien mécanique entre usage du sol et prix du terrain. Il s'agit – pour reprendre l'expression de Pierre-Noël Giraud, d'un « commerce de promesses ». (Giraud, 2001).

Mais on peut souligner que cette nouvelle forme de ségrégation est bien différente de celle qui a été le résultat logique des politiques menées depuis les années 1950, bien analysées par Henri Jacquot (Jacquot, 1992).

Comment établir la mixité sociale ?

Il est communément admis depuis plusieurs décennies, d'introduire dans les politiques urbaines une certaine mixité, à la fois mixité sociale et mixité fonctionnelle. On y trouve des fondements d'ordre éthique. On y voit

également une argumentation économique simple, puisque le fonctionnement pur du marché conduirait à une ville non efficace. Les politiques de mixité sont donc au cœur des politiques urbaines, avec des résultats variables. Nous évoquerons ici brièvement les éléments de politique foncière ont été mis en œuvre récemment en France.

La première intervention du législateur au cours des quinze dernières années est concomitante à l'explosion de la bulle immobilière de la fin des années quatre-vingt ; la loi d'orientation pour la ville, finalement votée en 1991, a introduit un certain nombre de dispositions, sans philosophie d'ensemble claire.

Le premier ensemble de mesures a porté sur la réintroduction d'une politique de réserves foncières publiques, avec en particulier la création d'établissements publics fonciers locaux. Il y a là, en théorie, l'arme absolue pour pouvoir construire du logement social dans des localisations adéquates, dès lors qu'on détermine les financements et le mode d'utilisation. Cette possibilité est restée pratiquement lettre morte.

Outre le fait qu'il s'agissait seulement d'une option ouverte aux collectivités locales, sans incitations financières fortes, une raison économique de fond explique aussi cet échec : il aurait été singulier pour une collectivité locale de constituer des réserves foncières dans un contexte dans lequel les prix fonciers avaient atteint des niveaux jugés excessifs, déconnectés des marchés immobiliers. Des politiques de réserves foncières efficaces avaient été menées dans les années 1960 et 1970 dans une conjoncture économique dans laquelle les prix des terrains à bâtir ne cessaient d'augmenter en valeur réelle, valorisant automatiquement le patrimoine public ainsi constitué. La production foncière des villes nouvelles, en particulier en région parisienne, a ainsi été une puissante machine à récupérer les plus values.

Rien de tel au début des années 1980, les perspectives sont plutôt de stagnation ou de baisse, et la priorité est alors pour le court terme de sortir les « ZAC plantées », éventuellement en diminuant la part des logements sociaux pour faciliter l'équilibre des bilans et, dans la durée, de trouver des dispositifs qui permettent le « portage » du foncier. La réserve foncière n'est plus la poule aux œufs d'or, elle est devenue un coûteux calvaire.

Un autre type de dispositif a également été introduit dans la LOV : puisque sur des terrains comparables, des usages distincts conduisent à des rendements distincts, on peut imaginer d'introduire un mécanisme de péréquation en prélevant sur la marge des opérations les plus rentables – en l'occurrence le logement libre – pour financer du foncier pour des opérations moins rentables, en l'occurrence le logement social. Ainsi est apparue l'idée de la PDH, la participation à la diversité de l'habitat, qui consistait (aurait consisté, doit-on dire) à prélever sur la charge foncière des opérations de logement libre pour

financer ou apporter en nature du foncier pour construire du logement social.

Cette mesure n'était pas totalement une nouveauté. Elle est pratiquée par exemple depuis trente ans aux États-Unis, sous le terme générique de linkage, sous des formes assez différentes, dans plusieurs états de la côte Est, en Californie, dans le Vermont, etc. Il aurait pu être intéressant de regarder les bilans qui ont été faits de ces expériences, même si l'on doit tenir compte de la différence des contextes. (voir par exemple Alterman, 1988).

Le bilan en est très généralement maigre, voire franchement contre productif. Deux raisons principales sont le plus souvent invoquées : tout d'abord, pour des raisons simples, les promoteurs se détournent – toutes choses égales par ailleurs – des zones ayant institué des mesures de linkage en raison du surcoût introduit dans l'opération. Dès lors, ou bien ce type de dispositif acquiert une portée générale, au moins sur l'ensemble d'une agglomération, ou bien il risque de conduire à l'effet inverse de l'effet escompté en diminuant le volume de construction dans les zones où précisément apparaissait une pénurie...

Le deuxième élément souligné par Rachele Alterman est le risque d'indexer la production de logement social – du moins sa composante foncière – sur la bonne santé du secteur libre, alors que celle-ci n'est pas toujours acquise. Le mécanisme de linkage joue alors comme un amplificateur de crise, répercutée du secteur libre vers le logement social. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, une plus grande volatilité des marchés conduira ainsi à une moindre production de logements sociaux en raison de la dissymétrie entre les deux phases du cycle.

Si l'on pose l'objectif de construire des logements sociaux « bien situés », dans de bonnes localisations, où la rente est élevée, on n'échappe pas à un dilemme : ou bien on recourt à une politique d'offre foncière publique, bien développée par exemple en Hollande, qui gomme l'impact du marché foncier sur l'usage des sols. Ou bien, le marché foncier ayant enregistré les espoirs de changement d'usage, la réalisation de logements sociaux nécessite de « compenser » la « moins value » résultant de l'utilisation du terrain comme logement social, soit par péréquation avec les usages plus rentables, soit par ponction sur des budgets publics... On ne peut échapper à ce dilemme. Ni la fécondité des partenariats multiples, ni les trésors cachés de l'ingénierie financière n'y pourront rien... Il importe d'explicitier la règle du jeu et d'en mesurer les conséquences financières.

Loi nationale et applications locales

Législation nationale et politique locale peuvent avoir des liens distendus. Le fameux article 55 de la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains, 13 décembre 2000)



Parc de Bercy
© F.Eustache/Archipresse

qui oblige chaque commune urbaine à disposer de 20 % de logements sociaux à l'horizon de vingt ans a fait couler beaucoup d'encre. Aura-t-il un impact sensible sur les politiques locales en matière de mixité ? On observe sur

le terrain des résultats mitigés, soit que les communes parviennent à respecter les règles formelles sans pour autant renoncer à des politiques peu intégratrices, soit qu'elles acceptent les sanctions prévues par la loi, sachant que c'est bien souvent un bon calcul électoral...

La loi française excelle dans le procédural et le formel, avec des résultats souvent modestes, au prix d'une fragilité juridique croissante. Cette disposition de la loi SRU n'échappe pas à ces risques. Fallait-il introduire cette procédure formalisée, complexe dans ses conditions d'application ? Ne pouvait-on se contenter du principe fermement posé par le premier article de cette loi qui modifie l'article L 121-1 du Code de l'Urbanisme pour y introduire avec fermeté le principe de la mixité sociale, laissant au niveau local, sous le contrôle du juge, le soin de la mise en œuvre ?

Malgré la répugnance de la haute fonction publique française pour le droit de principe à réglementation circonstanciée (« droit mou », « droit flou », etc), qui donnerait un rôle accru au juge, n'est ce pas plutôt dans cette voie qu'il faudrait s'engager, en vérifiant au cas par cas, que les politiques effectivement menées correspondent à un degré acceptable d'intégration ? C'est peut-être à ce prix qu'une politique du logement social pourrait se transformer en véritable politique sociale du logement.

Vincent Renard

RÉFÉRENCES

Alterman R, (1988), *Private supply of public services; evaluation of real estate exactions, linkage and alternative land policies*, New York Affairs, vol. 10, n° 2 and 3.

Aveline N., (1998), *la bulle foncière au japon*, Paris, ADEF.

Demouveau J.-P., (2001), *Le droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine, Ségrégation urbaine et logique foncière*, Paris, ADEF.

Fujita M., Thisse J.-F., (2001), *Economics of agglomeration ; cities, industrial location and regional growth*, Cambridge University Press.

Giraud P.-N., (2001), *Le commerce des promesses*, Paris, Seuil.

Granelle J.-J., (2001), « Les marchés fonciers, cause ou conséquence de la ségrégation urbaine ? », *Actes du colloque de l'ADEF*, novembre 2001.

Jacquot H, (1992), « D'un urbanisme de séparation à un urbanisme de mixité », *Droit et Ville*, n° 34.

Merriam D., Brower, D.J. and Tegeler P D, (1985), « Inclusionary zoning moves downtown », *American Planning Association*, Chicago. Renard V., (1986), « La ségrégation par le zonage », *Études Foncières*, n° 33, décembre.

Shiller R. J., (2000), *Irrational exuberance*, Princeton, Princeton University Press.

Vincent Renard, économiste, directeur de recherches au CNRS (Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique), est l'auteur notamment de *Plans d'urbanisme et justice foncière* ; PUF, 1980, *Politiques Foncières (avec Joseph Comby)*, PUF ; *Que sais-je*, 1996, *Land and housing policy in France*, UCL Press, Londres, 1995.

Vincent Renard est membre du conseil scientifique du Plan Urbanisme Construction Architecture.

<renard@poly.polytechnique.fr>