

VILLE ET CAPITAL(E)

Logement, urbanisme, foncier, propriété, marché, spéculation : les maux et les choses de la ville.

Mise en contexte

La Ville, a fortiori dans sa version métropolitaine, est un lieu de concentration humaine. C'est-à-dire d'abord un lieu, un espace géographique avec ses caractéristiques morphologiques et climatiques. Ce lieu a une histoire, un passé, un passif avec l'homme : ce dernier l'a colonisé, bâti, habité, pollué, embelli, dénaturé, renaturé, connecté à d'autres villes et territoires. L'homme s'est approprié un morceau de territoire et l'a façonné au gré de ses besoins d'abord, puis de ses envies, puis des exigences qu'un système socio-économique de plus en plus complexe et élargi impose à sa survie.

La Ville n'est ainsi pas un organisme fermé, ni un système auto-régulé, mais un effet – le produit, la sécrétion¹ – d'un groupe humain soumis à des pressions de nécessité et à une infinité de facteurs extérieurs liés à son environnement socio-culturel, qui font « système ». La Ville contemporaine, dans nos pays dits développés, est ainsi nécessairement mise en forme par le système socio-économique qui l'englobe, désormais mondialisé : le capitalisme² dans sa version néolibérale actuelle.

Dès lors, comment guérir la Ville des infirmités dont souffre ce système si fascinant et si décrié qui la produit, au premier rang desquelles « offrir un toit à ceux qui l'habitent » ?

En France, des dispositifs³ collectifs performants et non marchands ont été créés pour répondre aux principaux besoins des citoyens, à travers la socialisation de la valeur d'une part, et sa mutualisation par l'impôt d'autre part. En revanche, ces dispositifs n'ont concerné que très marginalement la sphère du logement, sous l'impulsion du patronat en des périodes de crise d'offre et de salubrité pour les travailleurs : création des HBM financés par la Caisse des Dépôts en pleine révolution industrielle (1894) qui connaîtront deux élans successifs après chacune des guerres et deviendront les HLM en 1950, et instauration de la Participation des Employeurs à l'Effort de Constructions (PEEC) en 1953 (ex 1% patronal devenu Action Logement⁴) assis sur une cotisation des entreprises, pour ne citer que les mesures massives et durables contestant au marché son hégémonie dans le domaine.

1 Cf Henri Laborit dans son ouvrage [L'homme et la ville](#), éditions Flammarion, 1971

2 Régime économique et sociale dans lequel les principaux capitaux, source de revenu, sont propriété privée.

3 Sécurité sociale (santé, retraite, chômage, famille) et budget de l'Etat (éducation, réseaux de circulation, etc)

4 Dont le taux est désormais descendu à 0,46% de la masse salariale, et l'emploi orienté massivement vers des mécanismes de solvabilisation de la demande (Prêt à Taux Zéro par exemple)

Quelques rappels sur le logement

En France, se loger constitue la dépense principale⁵ de la plupart des ménages qui y consacrent en moyenne 1/3 de leurs ressources, cette moyenne avoisinant très vite les 50% en zone urbaine dite « tendue » c'est-à-dire avec des prix à l'achat ou à la location très élevés, résultat d'un déséquilibre significatif entre l'offre et la demande.

A l'exception du logement social⁶, et plus globalement du logement socialisé⁷ à loyers encadrés qui échappe au marché *en ce qui concerne son «prix» d'usage*⁸, tout le parc de logements est dit « libre », c'est-à-dire qu'il fait partie du secteur marchand, qu'il est une marchandise pouvant s'échanger entre propriétaires. Mais une marchandise un peu particulière, car à la différence d'une voiture, d'un grille-pain ou d'une télévision :

- un logement n'est pas meuble : c'est par définition un immeuble, fixé sur un territoire, non transportable, et tributaire de tous les aléas et caractéristiques propres à ce territoire ;
- un logement est une chose difficilement dispensable pour chaque être humain, sauf à engager rapidement son pronostic social, puis vital ; il constitue à ce titre une dépense contrainte qui aspire le revenu disponible des ménages après – dans le meilleur de cas - satisfaction des autres besoins fondamentaux (se nourrir, se vêtir, se soigner).

Immobile, vital, le logement obéit toutefois logiquement à la même loi que les marchandises ordinaires : son prix sera fonction de l'offre et de la demande sur un territoire donné.

5 Lire l'[excellent rapport](#) de la DREES par R. Coppoletta et F. Favre

6 Que le [gouvernement s'applique à remettre dans le marché](#)

7 Logement sociaux comptabilisés « SRU » (PLAI, PLUS, PLS) et logements dits intermédiaires

8 Pas son coût de fabrication (construction, et surtout foncier) qui reste, lui, livré au marché (cf. page 7)

Locataires, propriétaires

Si l'on met de côté les situations d'hébergement (gratuit ou onéreux, consenti ou non) et de vacance, un logement est occupé soit par son propriétaire, soit par un locataire.

Un locataire dispose d'un droit personnel conféré par son bail d'habitation, incessible et ne pouvant être source de revenus. Ce droit, bien que protégé par la loi⁹, reste précaire dans la mesure où il peut être retiré unilatéralement par le propriétaire dans certaines conditions.

Un locataire dispose corollairement du droit de rompre son bail à son gré unilatéralement après préavis, et n'endosse aucune responsabilité pénale ou civile en matière de sécurité ou gros entretien de l'immeuble.

Un propriétaire dispose quant à lui de droits réels immobiliers que constituent les 3 attributs de la propriété :

- l'usus, qui caractérise le droit d'usage, d'utiliser son bien pour soi ou de le laisser vacant ;
- le fructus, qui signifie le droit de recueillir les fruits de son bien, au sens propre pour le propriétaire d'un verger, au sens figuré pour le propriétaire-bailleur à travers les loyers qu'il peut tirer de l'exploitation de son bien par autrui ;
- l'abusus, qui confère le droit de disposer de son bien matériellement et juridiquement, c'est-à-dire le transformer en réalisation de travaux, ou l'aliéner (céder son bien, en totalité ou seulement certains des droits réels – l'usufruit par exemple)

Un titre de propriété est éternel, transmissible à ses héritiers, et ne peut être retiré à son propriétaire qu'à un motif d'utilité publique et après juste et préalable indemnité¹⁰.

Un propriétaire assume corollairement la charge du bon entretien de son immeuble, du respect de certaines exigences réglementaires en matière de sécurité et de salubrité notamment, et ne peut se soustraire à ses charges et obligations de propriétaire, sauf à se défaire de tout ou partie des droits réels immobiliers qu'il détient sur l'immeuble auprès d'un acquéreur qui l'accepte.

On retrouve ici le principe d'une juste proportionnalité entre droits (pouvoirs) et responsabilités (charges) du propriétaire. Mais il peut arriver que ces pouvoirs et ces charges deviennent excessifs ou nuisibles tant à la collectivité qu'aux propriétaires eux-mêmes :

- ➔ Certains régimes de propriété collective tels que l'indivision ou la copropriété peuvent s'avérer très compliqués à gérer (décisions à l'unanimité en régime d'indivision) et les obligations de maintenance et d'administration juridique de l'immeuble périlleuses en cas de défaillance des propriétaires (copropriétés dégradées) ;
- ➔ certaines conjonctures socio-économiques particulières peuvent susciter des dérives spéculatives flirtant parfois avec l'enrichissement sans cause – bien que légales – profitant à un ou plusieurs propriétaires ;
- ➔ certaines pratiques ou situations peuvent conduire à des vacances de logement prolongées, privant parfois le territoire d'une offre disponible (résidences secondaires, règlement de succession, vacance volontaire).

⁹ Notamment la [loi du 6 juillet 1989](#)

¹⁰ [Article 17 de la DDHC](#) sauf à justifier que ledit propriétaire est mort, présumé tel ou introuvable, sans héritiers connus, au terme d'une [procédure](#) assez fastidieuse

Le marché immobilier : l'offre, la demande, la spéculation

Dès lors qu'un territoire donné dispose d'un parc de logements suffisant, adapté à la population qui l'habite ou aspire y habiter, et régulièrement renouvelé voire augmenté pour maintenir son point mort¹¹, tout va bien dans l'absolu : la demande régule l'offre (la mise en vente ou en location de logements neufs ou réhabilités), et la magie du marché immobilier opère de sorte que chacun trouve de quoi se loger selon sa bourse.

Mais comme on l'a dit précédemment, la transformation d'un territoire par l'homme sous la pression de son environnement socio-économique¹² peut - sur le long voire sur le court terme – bousculer son attractivité dans un sens positif comme dans un sens négatif.

La répercussion sur le marché immobilier est immédiate :

- soit il se déprime, en cas de perte d'attractivité du territoire (cause économique telles que le chômage qui paupérise les ménages et déplace les populations qui le peuvent vers les pôles d'emplois, cause environnementale telles que les catastrophes naturelles ou écologiques)
 - ➔ la ville ou le quartier se paupérise, les propriétaires ne parviennent plus à vendre ni à louer faute de demande suffisante et solvable, parfois même ne parviennent plus à assumer leurs charges de propriétaire, victimes de perte de revenus, et les prix immobiliers baissent. La paupérisation des ménages entraîne progressivement la dégradation du parc immobilier, avec son cortège de problèmes (copropriété dégradée, insalubrité, péril)
- soit il s'emballé, en cas de regain massif d'attractivité (concentration de pôle d'emplois et de services, équipements du territoire)
 - ➔ la ville ou le quartier se gentrifie, le pouvoir d'achat des ménages devient l'arbitre de la concurrence sur un marché immobilier de plus en plus tendu en raison d'une demande soutenue face à une offre limitée. Les prix vont augmenter à proportion des capacités financières des ménages acquéreurs (capital financier, revenus disponibles, taux des prêts bancaires). Les loyers et prix d'achat élevés résultant de cette demande solvable d'« habiter » constituent les valeurs d'un *marché d'usage*. Mais la tendance haussière de ce marché d'usage va éveiller la gourmandise d'investisseurs, qui vont voir dans ce parc immobilier une opportunité de placement de capitaux à bon rendement : pour ce type d'acquéreurs, c'est le *rendement locatif* qui va déterminer la valeur d'acquisition, couplé à l'anticipation d'une plus-value immobilière en cas de revente à court ou moyen terme : les prix des transactions de ces acquéreurs-investisseurs constituent les valeurs d'un *marché d'investisseurs*¹³, qui induit une distorsion par rapport aux valeurs résultant du strict marché d'usage.

La formation des prix sur le marché immobilier résidentiel est donc le résultat de la confrontation d'une offre et d'une demande, avec deux catégories d'acquéreurs répondant à deux logiques différentes :

- les uns à la recherche d'un toit pour eux-mêmes, les acquéreurs-usagers qui estiment la valeur de leur logement *par comparaison* avec les autres logements similaires vendus/achetés sur le marché de l'accession (marché du neuf ou de l'ancien),
- les autres à la recherche d'un rendement, les acquéreurs-investisseurs, qui estiment la valeur de leur actif d'après le *rendement* qu'il offre (on parle aussi de taux de capitalisation) sur le marché locatif¹⁴, et apprécient la relative faible exposition au risque – mais la moindre liquidité - d'un capital placé dans la pierre par rapport à la volatilité des titres en bourse.

Ainsi dans les villes prisées soumises à une forte pression immobilière, le marché des investisseurs va progressivement imposer ses valeurs, dominer le marché immobilier résidentiel, en raison des capacités de financement plus importantes dont dispose cette catégorie d'acquéreurs par rapport aux ménages recherchant l'accession à la propriété pour eux-mêmes (capitaux propres, prêts bancaires à meilleur taux). La concurrence va donc s'opérer principalement entre investisseurs, misant sur des rendements élevés voire croissants décorrélés de la qualité intrinsèque de leur propriété.

11 Niveau de production de logements assurant la stabilité démographique d'un territoire (compensant le desserrement des ménages et le renouvellement du parc notamment)

12 Et climatique, de plus en plus

13 Épousant une logique comparable aux marchés financiers

14 Pour mesurer le niveau des loyers en Ile-de-France, voir rapport [OLAP](#)

Ce phénomène explique en partie la composition¹⁵ du parc de propriétaires à Paris : 1/3 seulement des habitants sont propriétaires-occupants (usagers), contre 2/3 dans le reste de la France métropolitaine. Paris est donc une capitale de locataires, dont les logements sont détenus en grande majorité par des propriétaires-bailleurs privés qui y ont acquis ou hérité un bon placement.

Cette tendance à chasser les propriétaires-occupants au profit des locataires se double d'une ségrégation économique des locataires selon leur revenu disponible pour acquitter les loyers élevés... mais globalement ce parc immobilier reste voué au logement¹⁶, pour des raisons réglementaires (PLU¹⁷), juridique (destination d'immeubles fixés dans les actes notariés) et économique (le logement offre souvent le meilleur rendement locatif en ville).

En revanche, sur d'autres marchés immobiliers (locaux d'activités en rez-de-chaussée d'immeubles par exemple) le meilleur rendement locatif sera recherché par les acquéreurs-investisseurs, et c'est donc le marché locatif le plus profitable qui arbitrera ET le prix de l'immobilier ET par conséquent l'usage qui en est fait. C'est ce phénomène qui est à l'origine de l'éviction progressive de certains commerces de proximité artisanaux (boulangerie, charcuterie, poissonnerie, brasserie de quartier) au profit de commerces « similaires » basés sur d'autres modèles économiques (commerce franchisé type Starbuck) ou émargeant à d'autres secteurs d'activité plus tertiaires (banques, assurances) offrant de meilleurs rendements pour les propriétaires des murs.

15 Données [ADIL75](#) et [INSEE](#)

16 Avec des entorses telles que les (sous)locations saisonnières de type airbnb, introduisant un usage hôtelier plus ou moins toléré selon sa marginalité au sein de la ville

17 Plan Local d'Urbanisme, document élaboré par la collectivité (en généra la commune) réglementant le droit des sols, notamment la destination des constructions par zone et les règles d'implantation et de gabarit desdites constructions

Spéculation foncière, la dériv(é)e

Lorsque la pression immobilière s'amorce, elle s'exerce en général simultanément sur tous les types de locaux bâtis de la ville, faisant entrer en tension des marchés immobiliers différents (marché résidentiel, marché de bureaux, marché des locaux d'activité), à la fois dans le parc immobilier bâti existant (l'ancien) mais également, par anticipation, dans le parc immobilier à venir (le neuf) créant ainsi une concurrence d'usage pour le foncier, qu'on peut ici simplifier à la notion de sol¹⁸ ou assiette disposant de droits à bâtir. Un territoire urbain étant par définition limité, il va se densifier dans les limites techniques et réglementaires possibles – à défaut de s'étaler en grignotant les espaces verts et périurbains désormais de plus en plus protégés - et la concurrence des marchés immobiliers va se répercuter sur les prix du foncier.

Sans rentrer dans une présentation trop technique, il faut brièvement évoquer l'économie du foncier pour saisir le lien entre prix de l'immobilier et prix du foncier.

Si la valeur d'un bâtiment existant dépend de sa destination (logement ou bureaux par exemple) et du marché immobilier propre à cette destination, la valeur d'un foncier dépend quant à elle à la fois du programme immobilier par destination qu'il peut recevoir ET du volume de droits à bâtir (son potentiel constructible) qu'il détient d'après les règles d'urbanisme en vigueur. Le prix de foncier est donc fonction de paramètres économiques liés au marché immobilier de destination, de paramètres réglementaires (droit des sols et constructibilité fixés au PLU) et enfin en moindre mesure de paramètres techniques et fiscaux (coût de construction, dépollution, participation d'urbanisme, régime de TVA à la vente, etc).

Illustrons le cas d'une parcelle de terrain constructible de 400m² à Paris. Sa valeur variera principalement selon :

- sa constructibilité, un même terrain valant plus si l'on peut y construire un immeuble de 8 étages plutôt que 5 ;
- sa destination, l'immeuble constructible valant plus s'il est d'habitation que s'il est d'activité de stockage industriel
- le marché local de destination¹⁹, un même immeuble d'habitation sera vendu ou loué plus cher s'il est situé avenue Foch que boulevard La Chapelle

Le calcul de la valeur dudit terrain s'opère alors par détermination de la charge foncière admissible : le « terrain » n'est plus évalué pour ses caractéristiques physiques propres d'usage (bâti ou nu, en bon état, en friche) mais pour son potentiel de constructibilité et le programme qui peut y être développé : on parle alors de méthode d'évaluation par développement²⁰, ou encore par compte à rebours²¹ promoteur. Pour qu'il y ait mutation, c'est-à-dire transformation d'un foncier d'usage vers une opération immobilière, il faut respecter l'équation :

$$\text{Valeur de développement} \geq \text{Valeur d'usage du foncier}^{22}$$

La détermination de la charge foncière s'obtient donc en déduisant de la somme des recettes de commercialisation (les produits de la vente des surfaces à construire) l'ensemble des coûts de « fabrication »: travaux de construction, maîtrise d'œuvre, fiscalité, frais financiers, études, marge promoteur, etc.

La formule très simplifiée suivante permet d'approcher le calcul de la charge foncière par m² constructible :

$$CF = 2/3PS - \text{coût de construction (où PS est le prix de sortie, i.e. de vente, hors taxe)}$$

Le prix du foncier, la charge foncière, représente alors le poste de dépense que peut admettre un opérateur dans son bilan (promoteur privé comme bailleur social) : cette charge foncière aspire toute la valeur disponible autorisant l'équilibre du bilan, condition de développement du projet immobilier.

18 Le foncier, notion physique et économique, revêt des formes différentes (cf [note n°147 de l'APUR](#))

19 Les marchés locaux sont à l'échelle de la ville ou du quartier en général, cf. [sites agents immobiliers](#)

20 Valeur par comparaison pour l'usager, par capitalisation pour l'investisseur, et par développement pour le promoteur

21 Voir la fiche [cerema](#) consacrée à la méthode de compte à rebours

22 On pressent déjà le « problème » si la valeur de développement devient très supérieure à celle d'usage..

S'il paraît évident qu'une augmentation de la constructibilité – par modification du PLU par exemple – sur un terrain donné se traduira par une augmentation à peu près proportionnelle de la valeur de la charge foncière qui lui est attachée, on s'aperçoit que la sensibilité est beaucoup plus forte en cas d'augmentation du prix de vente de marché.

Sur un territoire où le marché du logement neuf augmente de 5% pour passer par exemple de 3600 TTC à 3780 € TTC sous l'effet de la spéculation (à la faveur de l'annonce d'une nouvelle ligne de transport par exemple), la charge foncière augmente en conséquence de 20% pour passer de 500 à 600 € par m² constructible.

La charge foncière est ainsi l'expression, ramassée en un chiffre, du marché immobilier du « neuf » sur un territoire donné : c'est ce qu'un opérateur immobilier peut consacrer à l'achat de droits à bâtir en conservant un bilan équilibré.

Autre effet collatéral : ce foncier, qui est parfois effectivement un terrain non bâti, se trouve être bien souvent un terrain supportant des constructions mais densifiable, c'est-à-dire n'ayant pas utilisé tous ses droits à bâtir. Si ce foncier est un pavillon en mauvais état, dont le prix se situe plutôt dans la fourchette basse du marché local du pavillon (disons 150 K€), il peut « valoir de l'or » en valeur de développement (en charge foncière) si le PLU autorise de construire un immeuble de 5 étages sur sa parcelle d'assiette. Ainsi, un promoteur qui achèterait ce pavillon à un prix par développement (correspondant à la charge foncière admissible de son bilan, disons 450 K€) viendrait, par cette transaction immobilière, créer un référentiel de mutation venant distordre le marché d'usage encore plus fortement que la distorsion opérée par le marché d'investisseur. Or cette « référence²³ » de marché deviendra opposable à la puissance publique pour tous ses projets d'aménagements et d'équipements urbains nécessitant d'acquérir du foncier :

- la commune qui, pour ses besoins scolaires, doit acquérir un foncier supportant un pavillon identique pour y construire une école, se verra opposer non pas le prix du d'usage du pavillon mais le prix du marché distordu par la référence de 350K€ résultant pourtant d'une valorisation par développement ;
- le bailleur social qui négocierait un foncier supportant un pavillon identique selon une approche par développement d'après son bilan immobilier « logement social à loyers encadrés » se trouvera en compétition avec des promoteurs capables d'offrir une charge foncière plus élevée selon un bilan immobilier « logement à loyers libres » si le marché immobilier privé est plus rentable que le social; il faudra alors une subvention publique pour équilibrer l'opération si l'on veut la maintenir sociale, et c'est en cela le secteur du logement social n'échappe pas totalement au marché en ce qui concerne son coût de « fabrication ».

Densité et marché(s) immobilier(s) sont donc pour une collectivité locale les deux paramètres à connaître, si elle veut maîtriser son développement urbain, que ce soit pour le dynamiser s'il est atone ou pour le contrôler s'il s'emballe.

En effet, la densité (réglementairement en vigueur ou escomptée à court terme) combinée à la spéculation immobilière (l'augmentation des prix par distorsion du marché d'usage) sont le ferment de la spéculation foncière, qui alimente une concurrence pour les usages du foncier à l'origine des régulières « crises immobilières » imputées abusivement à la rareté du foncier disponible.

Ce détour par la valorisation foncière par compte à rebours est important pour faire éclater un lieu commun bien facile : les promoteurs immobiliers seraient responsables de la spéculation. C'est aussi vain que d'accuser les traders et courtiers d'être responsables des crises financières. Les uns comme les autres ne font que jouer selon les règles du jeu du marché en économie capitaliste, qui organise la compétition de tous contre tous : en livrant l'immobilier au marché, on livre également le foncier au marché, et les propriétaires fonciers sont alors les premiers bénéficiaires d'une situation à laquelle ils ne doivent rien, mais qu'on ne saurait blâmer d'en profiter.

23 L'Etat et les collectivités peuvent, pour motif d'intérêt général ou d'utilité publique, forcer un propriétaire à lui céder son bien : en cas de désaccord sur le prix, le juge de l'expropriation en fixe la valeur au regard des références de mutations récentes opérées sur des biens comparables sur le territoire

Pour un droit effectif au logement en zones tendues : s'attaquer aux causes de la spéculation, plutôt qu'à ses effets

Résumons la situation :

1- Devenir propriétaire de son logement est une aspiration de beaucoup de ménages au regard des attributs positifs que cela confère à *l'usage* (la sécurité d'un toit pérenne sans aléas d'éviction, une épargne disciplinée à travers des remboursements de prêts fixes, le choix d'agencer « son » habitat à sa guise, un toit pour ses vieux jours) et ceux, plus affectifs que rationnels, qu'on lui prête (la réussite sociale, l'aboutissement d'une vie, le bon placement²⁴, la respectabilité).

- ➔ Les motivations principales sont l'usus et l'abusus matériel (jouir de son logement et l'aménager comme on l'entend)
- ➔ les prix d'un tel marché d'usage dépendront avant tout des qualités intrinsèques du bien, de l'offre et de la demande, et des capacités financières des acquéreurs (revenus, salaires)

2- Devenir propriétaire peut aussi répondre à des aspirations financières, qui va de la simple constitution d'un complément de revenu pour la vieillesse (logique de ménage petit-épargnant) à la recherche d'un rendement lucratif (logique capitaliste de l'investisseur²⁵) :

- ➔ Les motivations principales sont le fructus et l'abusus juridique (revenus locatifs et/ou vente avec plus-value à la clé si possible)
- ➔ les prix d'un tel marché d'investissement dépendront avant tout du rendement potentiel du bien par rapport aux rendements d'autres produits de placement immobiliers ou financiers.

3- Lorsque les loyers flambent, les prix du marché immobilier se forment de plus en plus selon une approche de rendement. Les acquéreurs-investisseurs deviennent les propriétaires dominants du marché, d'abord par le maintien de loyers au niveau maximum admissible par les habitants qui cherchent à se loger – alimentant ainsi la spéculation, mais également par leur pouvoir de ne pas vendre leurs logements – quitte à les conserver vacants – pour maintenir une pression sur la demande²⁶ à l'achat en contrôlant l'offre, et pour ne pas donner de signaux de dévaluation de leur rendement en baissant les loyers trop vite par exemple.

4- quand s'enclenche la spéculation immobilière, elle se répercute sur le prix des propriétés « foncières » présentant un potentiel de droits à bâtir, à leur tour convoitées pour ce potentiel et appréciées selon leur valeur de développement susceptible d'entrer en distorsion avec les valeurs du marché d'usage : la spéculation immobilière alimente la spéculation foncière.

Assécher la spéculation

Le mécanisme de la spéculation qui sévit en zones urbaines tendues étant désormais bien posé, la solution théorique est triviale : maintenir les prix de l'immobilier dans un marché d'usage, c'est-à-dire donc d'une part et avant tout contrôler le rendement immobilier, et d'autre part maîtriser les conditions de développement des fonciers mutables.

Il existe quatre modalités ou voies d'intervention, complémentaires entre elles :

1- La première consiste à préserver, voire étendre le parc socialisé public par définition à loyers encadrés « hors marché », c'est-à-dire les logements conventionnés (HLM ou intermédiaire) construits et gérés par des organismes sociaux : ESH²⁷, bailleurs sociaux publics, bailleurs institutionnels, coopératives.

Cette piste présente l'avantage d'être connue, bien comprise dans son modèle de financement par les contributeurs publics (Etat, collectivités locales) et par les opérateurs immobiliers, et clairement identifiée

24 Acheter ou louer sa résidence principale est en général équivalent d'un point de vue strictement économique

25 La trahison des mots : on se demande à quelle création de valeur réelle cet apport financier correspond

26 La hausse des taux d'emprunt n'ayant en réalité d'impact en baisse des prix que sur le marché des acquéreurs-usagers, comme le détaille la presse s'adressant aux investisseurs

27 Entreprises sociales de l'habitat, laissant de côté les formes non pérennes de logements sociaux conventionnés auprès de propriétaires privés (conventionnement ANAH, usufruit locatif-social, investissements Pinel, etc)

et mobilisée par ses bénéficiaires (locataires éligibles). Il permet à la puissance publique d'agir massivement sur la qualité des constructions par des leviers réglementaires (la monopropriété facilite la gestion technique du patrimoine, comme sa mise aux normes sécuritaires ou sa rénovation énergétique par exemple, très lente et difficile en copropriétés privées²⁸). Mais être locataire du parc social prive les habitants des libertés et des bons côtés qu'offrent le marché et la propriété privée, à savoir ses modalités d'accèsion (soumises à critères d'éligibilité et règles d'attribution pouvant verser dans le clientélisme pour les HLM) et la libre disposition de son bien (faire des travaux pour soi, voter des travaux d'embellissement en accord avec ses copropriétaires, louer son bien, etc, plutôt que d'être tributaire de la bonne ou mauvaise gestion - liée à sa stratégie et ses finances - d'un bailleur social).

En Île-de-France, 80%²⁹ des ménages sont éligibles au regard de leurs ressources à un logement social classique ou intermédiaire (PLAI, PLUS, PLS, PLI³⁰), ce parc représentant 25,6% du parc total résidentiel francilien.

Par ailleurs à Paris, le logement social reste l'un des freins à la ségrégation socio-spatiale et à l'hyper gentrification des centres urbains, n'enrayant pas totalement l'exode vers les villes périphériques (qualifiées de dortoirs pour certaines) mais autorisant de grandes disparités³¹ sociales - une mixité - parmi les habitants.

2- La seconde consiste à agir sur le parc privé en instaurant des zones à loyers encadrés, à l'échelle du quartier, mais préférentiellement de la ville ou d'un territoire urbanisé plus large, afin d'une part d'éviter tout effet discriminatoire, et d'autre part de rester cohérent avec l'aire de tension du marché qui ne concerne rarement qu'un quartier isolé.

Une telle mesure doit toutefois respecter plusieurs conditions pour être efficace, opposable et acceptable :

- ✓ relever du code de l'urbanisme et se traduire dans le PLU, à l'instar des emplacements réservés et autres périmètres et servitudes de gel existant dans l'arsenal réglementaire ;
 - ➔ on sait l'impuissance de simples chartes morales (dans l'immobilier comme dans la finance, elles sont acceptées tant qu'elles n'entament pas le profit)
- ✓ être de la compétence de la collectivité³² détentrice du droit des sols, à savoir à la fois en charge de élaboration du droit (PLU) et de son application (instruction des autorisations d'urbanisme) ;
- ✓ s'accompagner d'un droit de délaissement au profit des propriétaires sur lesquels vient peser cette servitude,
 - ➔ la décision d'encadrement étant un acte politique fort affectant un droit réel immobilier (le fructus), il est légitime que le propriétaire puisse exiger une indemnité (principe constitutionnel) et que la collectivité assume la responsabilité de sa décision... ce qui suppose pour elle d'évaluer au préalable son coût et de prévoir l'ingénierie ad hoc (nous y reviendrons) ;
- ✓ fixer des modalités de calcul lisibles du loyer maximum hors charge de zone :
 - ➔ éviter les modes de calculs alambiqués rendant l'application inopérante³³ ;
 - ➔ privilégier une méthodologie basée sur l'écart entre PLS et loyer de marché moyen (données OLAP, ADIL, DRIHL) pour fixer le loyer de zone plafond initial, puis indexer ce plafond sur l'évolution du salaire médian du territoire par exemple.

La mise en œuvre d'une telle mesure doit bien évidemment être préparée par la collectivité...

- ✓ créer un maximum de références de préemption, d'acquisitions amiables, le délai d'annonce avant application de la mesure entraînant nécessaire un choc sur les mutations, le marché des investisseurs réagissant vivement comme l'avait rappelé l'annonce de la loi ALUR
- ✓ être accompagnée d'opérateurs en capacité financière d'acheter en substitution de la collectivité et de gérer les logements ou immeubles susceptibles d'être délaissés (EPF, CDC, bailleurs sociaux, action logement... éventuellement regroupés sous forme de foncières publiques)

28 un témoignage [ici](#)

29 Selon l'enquête insee 2013 et d'après plafonds de ressources au 1er janvier 2017, citée dans [note IAURIF n°790](#)

30 Voir l'ouvrage [Le logement social](#) de M. Amzallag et C. Taffin

31 Cf note [site de l'APUR](#)

32 La plupart du temps la commune qui, à travers son PLU, détient le droit des sols et souvent un droit de préemption urbain (DPU)

33 Cf articles 139 et 140 de la [loi ELAN](#)

...et par l'Etat en ce qui concerne les leviers de financement :

- ✓ rétablir la PEEC à son taux originel de 1% de la masse salariale (pour atteindre 6 à 7 Mds €)
- ✓ augmenter le budget de l'Etat affecté au logement social (16 Mds €, en baisse)
- ✓ ajuster le taux du livret A, source du financement des prêts des bailleurs sociaux

Le levier de la PEEC, forme de cotisation sociale « logement », reste le plus souhaitable dans la mesure où les fonds sont prélevés directement sur la valeur ajoutée des entreprises marchandes par un organisme collecteur³⁴ déjà existant, et sont affectés. Contrairement à un système de financement géré par l'Etat basé sur la fiscalisation de la ressource, donc non affecté et tributaire de toute l'ingéniosité des conseils en optimisation fiscale au services des grands groupes.

A l'annonce d'une telle mesure d'encadrement des loyers, on verra vraisemblablement se distinguer différents comportements de la part des propriétaires-occupants (marché d'usage) et des propriétaires-investisseurs.

Les deux pourront se sentir lésés : avoir acquis à un prix élevé et un taux d'effort conséquent (et/ou en un rendement avantageux) un bien risquant - et c'est bien le but - d'être dévalorisé à court terme.

Les propriétaires-occupant auront 3 options :

- soit conserver leur logement en pleine propriété, conscient des nouvelles conditions locatives,
- soit le céder libre d'occupation à un tiers ou à la collectivité ou l'organisme s'y substituant dans le cadre de l'exercice du droit de délaissement,
- soit le céder en devenant locataire au prix du loyer maximum de zone, ou du loyer HLM correspondant à ses ressources, le prix de vente étant adapté en conséquence³⁵.

Les propriétaires-investisseurs n'auront que 2 options :

- soit conserver leur bien dans les nouvelles conditions de rendement, certes moins lucratives,
- soit le céder - après purge du droit de préemption du locataire s'il est loué - au locataire donc ou à un tiers ou, en dernier recours, à la collectivité ou l'organisme qu'elle se substitue dans le cadre de l'exercice du droit de délaissement.

La fixation du prix de vente en cas d'exercice du droit de délaissement³⁶ sera nœud du conflit, les propriétaires - et principalement les investisseurs - chercheront à récupérer la « perte » de leur plus-value escomptée jusque devant la juridiction compétente³⁷, d'où l'importance d'un politique foncière rigoureuse conduite par la collectivité avec création de valeur de référence d'usage.

Rappelons que l'encadrement des loyers n'est pas une nouveauté³⁸, mais depuis les années 90 les dispositifs sont restés basés sur l'incitation fiscale proposée aux propriétaires dans un cadre contractuel, avec des résultats mitigés.

3- Une troisième voie, consiste à introduire progressivement un nouveau statut de propriétaire-occupant, réversible et limité.

L'idée consiste à proposer sur le marché des logements sous forme de bail réel immobilier :

- d'une durée limitée dans le temps (de 45 à 75 ans par exemple) ;
- assorti d'un encadrement de loyer en cas de mise en location ;
- ouvrant un droit de délaissement pour le preneur envers le bailleur pour vendre ou le cas échéant si le contrat le prévoit, pour devenir locataire ;
- cessible après purge des droits de préemption en vigueur et du droit de priorité du bailleur ;
- transmissible aux héritiers ;

34 Action logement (ex-1% logement), dont la gouvernance reste à repenser

35 En quelque sorte le pendant du PSLA qui permet à un primo-accédant de rester locataire en cas de nécessité

36 Supposera un travail en amont auprès des ministères des finances et de la justice

37 C'est le juge de l'expropriation qui statue les différends en la matière entre puissance publique et propriétaire

38 « le contrôle des loyers, une revendication historique » par A. Lucet-Dallongeville in revue de la CNL
« Logement et Famille » n°272, décembre 2018

L'objectif d'un tel statut est de retenir les avantages propres à la propriété et au marché comparativement au logement socialisé, tout en supprimant les attributs de la propriété pouvant s'avérer abusifs (logique spéculative de rendement, vacance prolongée) ou source de dysfonctionnements immobiliers (copropriété dégradée, succession en déshérence, détournement d'usage).

Pour se développer et rester pérenne, le dispositif doit s'appuyer sur un bailleur détenteur du foncier, assurant le rôle de garant du respect des clauses du bail.

Le découplage du foncier et des constructions offre incidemment la possibilité au bailleur de subventionner la charge foncière pour permettre l'équilibre de l'opération, cette subvention étant sanctuarisée et recyclée ad vitam dans la mesure où le foncier reste en dehors du marché.

A ce jour, parmi les dispositifs de vente avec mécanisme anti-spéculatif, c'est le montage Office Foncier Solidaire-Bail Réel Solidaire³⁹ qui en est la forme la plus aboutie, bien que pour l'heure strictement réservé à des « preneurs » éligibles au parc social, compte-tenu de la TVA réduite dont bénéficie l'opération.

Pour devenir massif et opérant, un tel montage suppose un office foncier composé par exemple d'un pool d'investisseurs publics ou institutionnels (CDC, foncières solidaires, bailleurs sociaux et coopératives HLM, Action Logement, collectivités, associations) lui conférant :

- une assise financière suffisante et pérenne ;
- des compétences internalisées d'asset et property manager, puisque l'office foncier doit à la fois porter le foncier, le développer auprès d'un opérateur social ou privé, s'assurer du respect des clauses du ou des baux réels, examiner voire intervenir sur les mutations qui lui sont soumises, racheter les droits réels, louer le cas échéant.

L'organisation juridique de la propriété s'appuie donc sur une dissociation du sol et des constructions, ces dernières pouvant s'appuyer sur une division en volumes (1 volume par appartement sur un immeuble résidentiel par exemple) de manière à éviter le régime de la copropriété, et à régir le rôle de l'office foncier dans la gestion juridique, voire technique, de l'immeuble.

4- La quatrième, transversale aux autres : réguler les prix du foncier

Par une mesure d'encadrement des loyers et l'utilisation ciblée non abusive de son droit de préemption (maintient des valeurs d'usage), la collectivité peut d'ores et déjà supprimer le levier le plus dévastateur de la spéculation foncière.

L'autre levier, à savoir les possibilités de développement du territoire par mutation du foncier, la collectivité peut le contrôler à travers tous les outils déjà à sa disposition pour conduire sa politique urbaine :

- le droits des sols (PLU et ses accessoires de planification) ;
- le régime de participation d'urbanisme (taxe d'aménagement, PUP, ZAC) ;
- l'action foncière (DPU et outils et ingénierie de réserves foncières tels que les EPF⁴⁰) ;
- urbanisme opérationnel (impulsion d'opérations immobilières sur des fonciers publics ou maîtrisés, via justement des montages de type OFS-BRS extensibles à du logement intermédiaire ou libre)

En effet, par la réglementation réfléchie et planifiée de son territoire à travers son PLU, et par les mesures d'accompagnement fiscales et juridiques intelligentes qu'elle aura anticipées, une collectivité peut maîtriser – de manière active ou passive - ou subir son développement urbain, c'est-à-dire son cadre architectural et paysager, sa vitalité économique, sa soutenabilité écologique, la coexistence harmonieuse de toutes les fonctions urbaines. La puissance publique à l'échelle communale ne peut pas tout, elle ne fixe pas le niveau des salaires, ni le taux de TVA, ne peut créer seule des investissements trop massifs (réseaux de transport), ne dicte pas sa loi aux marchés financiers ni ne légifère en matière d'exigences environnementales ou fiscales. Mais tout de même, elle détermine en grande partie la valeur du foncier à travers les règles qu'elle lui prescrit.

39 Ce montage permet un retour du PSLA en zone urbaine tendue, avec l'avantage de sanctuariser la surcharge foncière apportée éventuellement au départ de l'opération par la puissance publique.

40 Établissement Public Foncier disposant d'une autonomie financière, assurant l'acquisition et le portage foncier pour le compte de collectivités partenaires, sans but lucratif ni rémunération de sa mission

A défaut, en corriger les effets ou s'y adapter

Cela revient à accepter le « jeu » du marché dérégulé, et les expériences et dispositifs en la matière ne manquent pas :

- chartes d'encadrement des prix de vente du neuf (clauses anti-spéculatives limitées dans le temps..), tentatives pleines de bonnes intentions mais vouées à faire le bonheur de quelques heureux propriétaires dans un océan de spéculation, au frais du contribuable⁴¹, et sans pérennité du dispositif ;
- solvabilisation de la demande, tant celle des locataires avec les APL accordées aux locataires du parc privé, que celles des propriétaires-usagers (PTZ, crédit d'impôt sur emprunt) et celles des propriétaires-investisseurs (défiscalisation par investissements locatifs aux doux noms des ministres successifs – le Robien, le Borloo, le Duflot, le Pinel – assortie de loyers réglementés sur une certaine durée⁴²).

Un autre dispositif indirect aux effets pervers est également en vigueur dans les Départements : les DMTO⁴³, qui constituent pour certains près de la moitié des recettes de fonctionnement. Rendus ainsi solidaires du marché de l'immobilier, les budgets des départements sont soumis à ses aléas avec des effets désastreux en cas de crise comme en 2008 : perte de recettes au moment où la collectivité publique est attendue pour amortir le choc, notamment en finançant logement social et aide sociale.

Enfin, la minoration⁴⁴ de la TVA sur la construction neuve, massivement utilisée en zones dites de « politique de la ville », terme qui résume les dépenses d'investissements publics consacrées aux quartiers peu attractifs desquels le marché immobilier se détourne. Ce dispositif est utile dans les secteurs où les ressources des acquéreurs potentiels (les ménages du secteur ou des secteurs voisins) ne permettent pas d'atteindre un prix de vente, donc des recettes, permettant d'équilibrer le bilan des dépenses de constructions et de foncier. Mais en l'autorisant sur les programmes de logements privés et privilégiant un abandon de recette fiscale sans discernement sur un territoire donné à une logique de subvention de bilan examinée par opération, l'Etat court le risque que la mesure constitue un effet d'aubaine pour certains propriétaires de foncier situés par chance dans un périmètre « QPV » alors que le marché immobilier est suffisamment dynamique pour développer des opérations : la manne fiscale résultant de la TVA réduite est ainsi immédiatement récupérée dans la charge foncière, alimentant la spéculation foncière.

Outre qu'ils légitiment et soutiennent la logique du marché immobilier sans s'attaquer à sa distorsion, ces dispositifs entretiennent également – en le prenant à charge ou en l'excitant – l'autre versant de la spéculation immobilière : la spéculation foncière.

41 Car c'est souvent la part de foncier public de l'opération qui constitue la variable d'équilibre du bilan

42 Voir une évaluation de ces dispositifs dans la [note Repère 2013](#)

43 [Droits de mutation à titre onéreux](#), forme de taxe sur les transaction, qui atteint à Paris environ 1Md € annuel

44 La TVA est réduite pour la construction de logements sociaux (entre 5 et 10%) mais peut, en [quartiers prioritaires de la politique de la ville](#), concerner tous types de programme de logements.

Démocratie dans la ville

De toutes les collectivités publiques, la commune est peut-être celle qui se rapproche le plus de l'idéal de gouvernement démocratique⁴⁵ décrit par Rousseau dans le Contrat social : une taille humaine, un prince (le maire) et un souverain (le conseil municipal) distincts, détenant chacun des pouvoirs séparés.

De surcroît, l'institution souveraine est élue par les citoyens qui habitent le territoire communal, qui en usent et le vivent, et non par ceux qui le possèdent : il est paradoxalement bien rare dans nos sociétés dites démocratiques que le pouvoir de décider n'appartienne pas aux propriétaires mais aux usagers.

Le droit au logement pour tous est indissociable de la question de la propriété, et du rapport que les citoyens entretiennent individuellement et collectivement avec elle.

Pour que le logement en ville assure pleinement sa fonction essentielle, à savoir abriter un habitant, il est impératif de contrôler les autres fonctions que le marché peut lui prêter, notamment celle de constituer une rente. Il en résultera que l'acte d'acheter un logement conservera pour finalité de se loger ou d'assumer la responsabilité de loger quelqu'un, pas de faire du profit au détriment de ses semblables ou de la collectivité.

Pour y parvenir, une modération des droits du propriétaire doit pouvoir être décidée par la collectivité souveraine sur son territoire dès lors que le marché immobilier détourne le logement de sa fonction essentielle. Ces modérations peuvent se résumer ainsi :

1. Contrôler le fructus : à la fois réglementer, fixer des normes pour pouvoir louer (c'est actuellement le cas, avec les règles du CCH⁴⁶) et encadrer le rendement locatif pour qu'il n'alimente pas la spéculation foncière et immobilière ;

Le prix du logement sera ainsi maintenu dans un marché d'usage.

2. Limiter l'abus dans le temps : limiter la propriété dans le temps, c'est-à-dire ne pouvoir disposer de « droits réels immobiliers » que sur une durée limitée contractuellement. Des outils juridiques existent (BE, BAC, OFS-BRS) et s'appuient sur une séparation du foncier – du sol – de celle du bâti. Une telle limitation résout par ailleurs la question de l'héritage en tant que facteur d'inégalité parmi les hommes, en limitant l'accumulation de capital immobilier de génération en génération, les successeurs ne pouvant hériter que des droits réels restant à courir. Elle apporte également une issue au sort des propriétés à l'abandon, ou en défaillance (péril, insalubrité, copropriété dégradée) face auxquelles les procédures à disposition de la puissance publique sont coûteuses.

Cette forme de droit de propriété limité dans le temps peut se développer d'ores et déjà, comme on l'a vu, sur les fonciers sous maîtrise publique. Et progressivement, l'encadrement des loyers susceptible de désintéresser certains « investisseurs » créera des opportunités pour la collectivité d'acquérir du parc existant, qui pourra être revendu sous cette forme.

3. Faire participer l'usus à l'entretien du territoire dont il jouit : être propriétaire, c'est détenir un morceau de ville, dont la valeur tient en grande partie à son environnement urbain. Il est donc légitime d'exiger une forme de contribution fiscale auprès des collectivités qui gèrent les aménités et services urbains. Là encore, les outils existent (impôts locaux, taxes sur les logements vacants) mais leurs taux et montants ne relèvent pas exclusivement du ressort de la collectivité locale.

Par ailleurs, il serait pertinent de faire porter les taxes locales « d'usage » en totalité sur le propriétaire, avec faculté pour ce dernier d'en récupérer une partie (celle correspondant à la taxe d'habitation) sur son locataire au titre de charge locative. Cela constituerait un levier incitatif contre la vacance (plutôt que la TLV vécue comme une taxe punitive) et n'empêcherait pas le locataire d'obtenir le dégrèvement auquel il peut être éligible au regard de ses ressources.

45 En cas de rupture de stock, consulter un [résumé du sujet par le stagirite](#)

46 Code de la construction et de l'habitation

Conclusion

En région parisienne, zone tendue par excellence, les prix de l'immobilier sont vertigineux, les loyers explosent. Et pourtant nous avons tous besoin d'un logement à *tout prix*. De cette tension résultant d'un déséquilibre entre l'offre et la demande naît la spéculation, qui fonde le pouvoir des détenteurs de patrimoine : le chantage au logement peut s'exercer en toute légalité, extorquant avec méthode tout le salaire résiduel, le « reste à vivre » des demandeurs.

Mais les habitants en souffrent, et c'est eux qui font la ville, c'est l'agglomération des âmes et non celle des immeubles qui fait la ville.

Pour la rendre habitable, la solution n'est pas d'opposer le locataire au propriétaire, ni la propriété publique à la propriété privée, ni encore de réfuter le marché comme allocataire ou d'augmenter le pouvoir d'achat - ou d'endettement - des habitants.

Il s'agit au contraire de libérer la propriété de ce qui peut la rendre inhumaine, inaccessible, dangereuse, abusive : en un mot, dominante.

Il s'agit de déchoir le logement du statut de marchandise capitaliste, et de l'élever au rang de bien fondamental : ce n'est pas la propriété immobilière que la constitution doit rendre sacré, mais le droit d'habiter.

Et pour y parvenir, la bataille ne doit pas être menée sur le terrain des valeurs morales, mais sur celui, politique, de la valeur économique.

Sortons le logement de l'emprise du capital, et nous, citoyens et élus des villes, pourrons alors prendre nos responsabilités pour faire d'un droit opposable une réalité.

Note achevée le 10 mai 2019, par Damien Astier