

Logement : La réglementation foncière, cause de la crise ?

Les symptômes de la crise du logement en France :

Il y a en France une pénurie de 1 à 1,5 millions d'habitations principales qui a entraîné une augmentation des coûts du logement supérieure de 75% à celle des revenus sur ces 10 dernières années. Le logement, dont le prix moyen a varié peu ou prou autour de 2,9 fois le revenu moyen des ménages de 1965 à 1997, a vu soudainement ce multiple grimper jusqu'à 4,5 en 2005. Cette explosion des prix immobiliers pénalise lourdement les familles modestes et les classes moyennes, dont le taux d'effort budgétaire afin de se loger devient parfois insupportable.

En conséquence, le fossé se creuse entre deux France. D'une part, il y a une majorité qui voit ses conditions de logement s'améliorer lentement mais sûrement. D'autre part, les familles à revenu faible ou irrégulier ont de plus en plus de mal à faire face à leurs dépenses de logement, et le taux de propriétaires parmi ces ménages chute depuis 20 années.

Les organes de presse attribuent généralement cette hausse des prix aux facteurs influant sur une demande de logement plus importante : augmentation du nombre de foyers à loger, et surtout la baisse des taux d'intérêt, divisés par deux et plus entre 1995 et 2005.

Ces explications fondées exclusivement sur la vigueur de la demande sont superficielles et manquent l'essentiel : alors que sur un marché libre, lorsque les prix montent, les offreurs entrent dans la compétition et font baisser les prix, il semble que dans le logement, curieusement, ce phénomène ne se produise pas. L'offre a été étale jusqu'en 2003 et commence à peine à décoller aujourd'hui, alors que la hausse des prix est spectaculaire depuis 1995. Les 430.000 logements (tous secteurs) construits en 2005 et 2006 restent très en retrait des 530.000 logements construits en moyenne entre 1970 et 1975, alors que les prix étaient restés relativement stables à cette époque. Il faut donc s'intéresser aux facteurs qui bloquent l'offre pour comprendre la crise actuelle.

Les facteurs de l'étranglement de l'offre :

Procédons par élimination: le blocage de l'offre n'est pas dû à l'existence de monopoles, le bâtiment étant un milieu très atomisé, ni à une croissance de l'attraction urbaine, car la hausse des prix touche aussi bien les centres-villes que les campagnes parfois lointaines (30-40 km) des grandes agglomérations françaises, de nombreux villages connaissent une croissance de leur population importante depuis le début du millénaire. La hausse des coûts de construction n'est qu'un phénomène récent n'expliquant que 15% de la hausse constatée, corrigée de l'effet revenu. Il faut donc chercher ailleurs les causes actuelles de la hausse des prix: Si la hausse des prix ne s'explique pas par un problème de coût de construction, se pourrait-il que la composante foncière en soit la cause ?

Bien qu'il n'ait existé jusqu'à présent aucune étude sérieuse sur la question en France, le sujet a été abondamment défriché par les économistes du monde anglophone. Une comparaison internationale montre que les maux de la France ne sont guère différents de ceux qui affectent les marchés immobiliers des pays anglo-saxons: si le logement est devenu aussi cher, c'est essentiellement à cause des réglementations de zonage mises en place dans les années 60 et aggravées depuis, qui limitent artificiellement la constructibilité du sol.

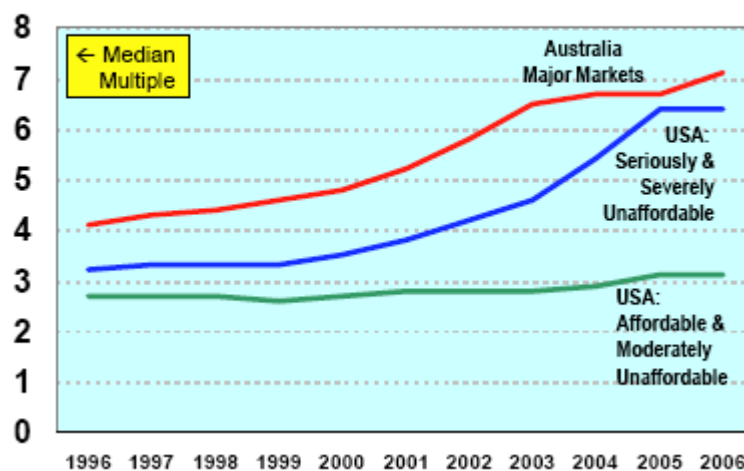
Quelques études prouvant la relation entre réglementation excessive et bulle immobilière:

Wendell Cox, directeur de l'institut Demographia (demographia.com) de Chicago, et enseignant honoraire à l'école des arts et métiers, a analysé les comportements des prix du logement sur les 159 plus grandes agglomérations du monde anglo-saxon (USA, Canada, Australie et Grande Bretagne, principalement) entre 1995 et 2006.

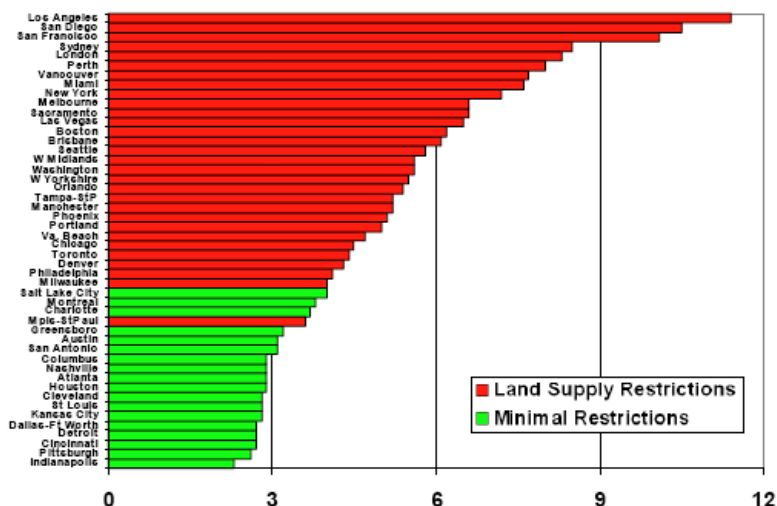
Constat : la bulle immobilière qui frappe ces pays est des plus sélectives. Il existe 42 agglomérations importantes aux USA et au Canada, qui, placées exactement dans les mêmes situations macro-économiques que les autres, ne connaissent aucun emballement des prix immobiliers. Quatre des cinq villes à la démographie la plus dynamique des USA (Austin, Houston, Atlanta, Dallas) ont un marché immobilier « abordable », dans lequel le logement moyen peut s'acheter pour moins de trois fois le revenu annuel moyen des ménages. Elles sont de fait moins touchées que les autres par la crise du crédit immobilier qui secoue l'économie américaine. Ces cités sont toutes dépourvues de législation anti-étalement urbain, et les règles de zonage, lorsqu'elles existent, ont pour objectif premier de maintenir en permanence disponible une quantité de terrain supérieure à la demande, pour contenir les prix à des niveaux raisonnables en toute circonstance.

En contrepartie, les cités - américaines, australiennes et britanniques - qui connaissent un emballement des prix immobiliers, parfois très supérieur au notre, ont en commun de s'être dotées, vers les années 70, de réglementations du sol qui maintiennent administrativement la majeure partie des terrains sous statut inconstructible, et rendent impossible la libération de cette ressource en anticipation de la demande quand celle-ci augmente fortement. Voilà pourquoi pour acheter des logements aux caractéristiques identiques, un ménage doit consacrer 15% de son revenu dans le Texas, où la terre est libre, mais 45% à Perth, et plus de 65% à Los Angeles. Fait majeur, ces villes aujourd'hui hors de prix étaient des cités assez bon marché en 1995.

Housing Affordability: 1996-2006 AUSTRALIA & USA: MARKETS OVER 1,000,000



Median Multiple by Market



Deux chercheurs de Harvard et Wharton, Ed Glaeser et Joseph Gyourko, ont montré, en analysant la plus grande banque de données sur les transactions immobilières aux USA, que plus les marchés étaient chers, plus les prix des terrains y étaient décorrélés de leurs surface, tout terrain voyant son prix inclure un « ticket d'entrée » incompressible en fonction de sa surface.

Comme Cox, Glaeser et Gyourko arrivent à la conclusion que ce ticket d'entrée n'est pas corrélé au dynamisme économique (sans quoi le Texas et la Géorgie seraient hors de prix), ni même à la densité de l'agglomération concernée. Le seul facteur expliquant la variation du « ticket d'entrée » est le temps moyen nécessaire au montage d'opérations de croissance urbaine significatives, autrement dit le temps nécessaire pour faire passer d'importantes quantités de terrain du statut « inconstructible » à « constructible ».

Outre Atlantique, il y a un relatif consensus sur cette causalité. Même Paul Krugman, économiste vedette de la gauche américaine, a reconnu dans un article retentissant dans le NY Times que dans les villes où l'espace est peu réglementé, l'emballement des prix immobiliers ne peut pas se produire.

Ces agglomérations sont loin d'être les enfers urbains que dénoncent les pourfendeurs de l'urbanisme fondé sur la liberté individuelle. Houston, Dallas et Atlanta sont très bien placées dans l'échelle mondiale des cités à fort rayonnement économique et culturel établie par l'université de Loughborough (UK). Un *think tank* de centre gauche, la Brookings Institution, a montré qu'il y avait dans ces agglomérations plus de diplômés et moins de poches de pauvreté que dans les villes les plus réglementées. Les espaces verts y sont nombreux, car le coût raisonnable du foncier n'incite pas les acteurs de l'aménagement à privilégier à tous prix les usages du terrain les plus intensifs.

Les règles de zonage malthusien entraînent la création d'une « pénalité réglementaire », versée par les entrants sur le marché du logement au bénéfice des sortants. Cette pénalité a été estimée par Randall O'Toole, économiste du Cato Institute, à 275 Milliards de dollars aux USA en 2005, soit plus de 70.000 Dollars par transaction d'un montant total médian de 220.000 USD !

La France est elle atteinte du même mal ? :

Cela ne fait aucun doute: la législation française du droit des sols, depuis la LOF de 1967 jusqu'à la loi SRU de 2000, en passant par la loi « Littoral » de 1992, sont toutes marquées par l'idéologie de la lutte contre l'étalement urbain, ainsi que par celle de la « nécessaire préservation des terres agricoles », ce qui ne manque pas de sel dans un pays où l'on subventionne la jachère.

Lorsque la LOF fut promulguée, elle ne produisit pas immédiatement ses effets, car les communes de périphérie urbaine furent lentes à la traduire localement, et la modification d'un POS (aujourd'hui appelé PLU) n'était pas devenue une mission quasi impossible comme aujourd'hui.

En effet, les PLU doivent désormais, sous peine de faire l'objet d'attaques d'associations ou... d'administrations, respecter un nombre croissant de normes réglementaires et environnementales dont l'inventaire a sûrement dû inspirer Jacques Prévert. La loi SRU, notamment, a renforcé l'obligation de lutte contre l'étalement urbain, et a obligé les bassins d'agglomération à s'inscrire dans une démarche de PLU coordonnés (SCOT), tuant le peu de compétition qui pouvait inciter les communes à maintenir une offre foncière plus importante que leurs voisines...

Il faut au minimum deux ans pour réviser un PLU, mais des durées de 5 à 8 ans ne sont pas rares. De même, pour promouvoir une ZAC, plusieurs années de processus de concertation sont indispensables. Réaliser une opération de croissance urbaine significative relève aujourd'hui du parcours du combattant: les mêmes causes tendant à produire les mêmes effets, on peut en déduire que le malthusianisme réglementaire en matière de logement des sols produit le même effet que ceux observés outre atlantique. Au reste, point besoin d'avoir étudié à Harvard pour constater que dans les lotissements périurbains actuels, la valeur des terrains ne dépend pas uniquement de leur surface, et que chez nous aussi le prix des petits terrains tend à se rapprocher de celui des unités foncières plus importantes. Il existe donc bien en France une pénalité réglementaire née de nos lois de Zonage.

En appliquant un raisonnement similaire à celui de O'Toole, et malgré la faiblesse des statistiques françaises comparées à celles d'outre-Atlantique, l'étude que j'ai conduite pour l'institut Turgot estime cette environ 45 Milliards d'Euros en 2005. Soit plus de 55.000 Euros par transaction, 30% du prix moyen de chaque logement. La rareté artificielle des terrains affecte tout autant l'activité économique, même si nous ne sommes pas en mesure d'évaluer la pénalité réglementaire supportée par les entreprises.

Coûts environnementaux incertains vs. Coûts sociaux avérés :

Les phénomènes contre lesquels ces réglementations prétendent lutter, comme l'étalement urbain et la congestion des périphéries urbaines, sont en fait aggravés par la hausse des prix du foncier : les personnes doivent se loger de plus en plus loin des centres urbains pourvoyeurs d'emplois (hyper-étalement urbain) et les mouvements pendulaires ainsi engendrés favorisent un accroissement de la congestion des axes routiers aux portes de ces villes.

L'étalement urbain ne semble pas être la croquemitaine que dépeignent les mouvements qu'y s'y opposent. Aux USA, les études les plus favorables aux politiques de planification restrictive du sol, par ailleurs contestables et contestées, ont estimé le coût de l'étalement urbain à 11.000\$ par famille étalée, sur 20 ans, alors que la pénalité réglementaire impose aux ménages une charge moyenne de 70.000\$ payable à l'achat. L'université de Bochum et d'autres établissements d'outre-Rhin ont montré que la cité étalée était généralement plus favorable à la biodiversité que les campagnes vouées aux grandes monocultures intensives. La crainte d'une surconsommation de l'espace naturel n'est pas plus fondée: la surface « artificielle » du territoire français ne représente que 8% de notre superficie, et une croissance par la périphérie d'un seul kilomètre de nos grandes agglomérations permettrait de libérer assez de surface ($S=\pi r^2$) pour répondre aux besoins de logement prévisibles ces prochaines années, jusqu'à ce que le vieillissement de notre population ne finisse par la stabiliser.

Les lois de zonage sont elles toujours justifiables compte tenu de tout ce que nous en savons aujourd'hui ? :

Les lois de zonage malthusien en vigueur en France sont grandement responsables de la hausse des prix immobiliers actuels. Leur efficacité en terme de promotion d'un meilleur environnement et d'une plus grande qualité de vie apparaissent tout à fait discutables.

Les présupposés émotionnels et subjectifs du plus grand nombre devraient tendre à rendre difficilement justifiables des politiques dont l'effet principal est de favoriser la précarité du logement pour les plus faibles. Toute politique publique générant de l'exclusion sociale paraît condamnable a priori, et aucun argument ne peut démontrer que la lutte contre l'étalement urbain vaudrait bien quelques milliers de SDF de plus.

A cette condamnation sociale du zonage doit s'en ajouter une autre, plus fondamentale encore. Si l'on admet que l'égalité en droit, objet du premier article de la déclaration des droits de l'homme de 1789, est un pilier essentiel des sociétés démocratiques, au nom de quoi peut on justifier qu'au motif de « préserver leur cadre de vie », des propriétaires installés dénie à ceux qui n'ont pu encore faire construire le bénéfice d'un droit dont eux même ont profité soit en construisant leur maison, soit en bénéficiant du droit à construire d'un propriétaire antérieur ? Où se situe l'équité d'une telle disposition ?

Quelque soit l'aspect que l'on examine, plus rien ne peut aujourd'hui justifier que le législateur maintienne en vigueur des lois de zonage aussi contraires aux principes fondateurs du droit et socialement aussi nuisibles. Il faut d'urgence revenir à un régime de plus grande liberté foncière, respectueux du droit de propriété.

Propositions pour sortir de la crise :

Pour vaincre la pénurie persistante de logements et les conséquences sociales désastreuses de la hausse actuelle des prix immobiliers, nous devons totalement changer de modèle conceptuel en matière de politique foncière et replacer l'initiative privée au centre de cette politique.

Tout d'abord, une grande loi de libération de la terre est nécessaire, remplaçant le propriétaire en position de principal décideur de l'affectation de son terrain. Tout terrain doit être présumé constructible. En outre, toute servitude née d'une nécessité publique, imposée à une propriété, doit faire l'objet d'une compensation (abrogation de l'article L160-5 du code de l'urbanisme). Une telle libération du sol provoquerait rapidement une baisse des prix immobiliers d'au moins un tiers par rapport à leur valeur actuelle, tout en rendant son sens au respect du droit de propriété défini aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Chaque cité doit pouvoir puiser dans une « boîte à outils » des instruments légaux de gestion du sol respectueux du droit de propriété et les adapter à son besoin. Les expériences internationales fourmillent d'exemples de telles gestions des sols innovantes, du moins vues de France, permettant à la fois de délivrer un foncier abondant et donc bon marché, tout en protégeant des espaces particulièrement remarquables des atteintes de mauvaises constructions. Il faut en finir avec les lois d'urbanisme dirigistes, malthusiennes et uniformes conçues par des bureaucraties parisiennes censées s'appliquer tant aux grandes villes qu'aux communes rurales.

Des opérateurs privés doivent pouvoir obtenir très rapidement l'autorisation d'édifier de vastes ensembles urbains, la phase d'approbation de ces projets devant simplement se focaliser sur la qualité des accès aux voiries principales et des dispositions prises pour respecter l'environnement (eaux usées, etc...).

Les opposants à de telles mesures rétorqueront que c'est la porte ouverte à la construction de n'importe quoi n'importe où. Cela est faux. Sous réserve qu'en cas de création de nuisances mal contenues par un aménagement, les promoteurs soient tenus à un principe de responsabilité intégrale, ceux ci, dans un régime d'abondance foncière, devront construire des ensembles de bon rapport qualité prix, car il sera facile de construire mieux ailleurs s'ils ne respectent pas ces préceptes. De même les bâtisseurs devront

tenir compte des développements voisins pour fournir aux clients les équipements dont ils auront besoin. Comme l'a montré Hayek, le marché libre, en matière de gestion de l'espace, joue le rôle d'un « planificateur compétitif » qui tend à mieux satisfaire les besoins des habitants que les schémas conçus par des « experts » qui ne peuvent en aucun cas synthétiser les aspirations de centaines de milliers de personnes au travers de plans à caractère technocratique.

Les bureaucraties et leurs prestataires de services, qui pourraient craindre que ces mesures ne sapent la source de leurs revenus devront s'adapter à un nouveau rôle plus axé sur l'information géographique des parties prenantes privées du logement, dans le domaine de l'environnement et de la prévention des risques, que sur la censure réglementaire. Ce rôle exigera beaucoup moins de personnel, mieux payé et plus qualifié qu'actuellement. L'importance du nombre de départs en retraite dans la fonction publique ces dix prochaines années doit permettre de gérer sans heurts sociaux cette reconversion, pourvu que ces départs ne soient pas mécaniquement renouvelés à l'identique.

Ainsi, en favorisant un retour à la normale des prix immobiliers, et en créant des conditions impropres à la formation de nouvelles bulles immobilières, un siècle de crises du logement pourraient être résorbées en dix années et les fondamentaux d'un tel marché seraient suffisamment sains pour espérer éviter toute crise majeure par la suite.

*L'ensemble des conclusions ci dessus sont détaillées, avec toutes leurs sources bibliographiques, dans le rapport :
"Logement, crise publique, remèdes privés – Osons la liberté !" publié en 2007 par l'Institut Turgot et téléchargeable à
l'adresse www.turgot.org*