



Logement : pourquoi la détresse résidentielle des ménages modestes ne va pas diminuer

par
Vincent Bénard



Vincent Bénard est ingénieur en aménagement du territoire et économiste. Il est l'auteur du [rapport](#) « *La lutte contre l'étalement urbain, une obsession politique irrationnelle, économiquement ruineuse, socialement préjudiciable, et environnementalement inutile* » publié par [l'IREF](#) en 2021.



Le logement semble être le parent pauvre de la réflexion et du débat d'idées entre les différents candidats à l'élection présidentielle. Pourtant, le sujet mériterait sérieusement d'être pris en considération par nos politiques.

Quelle est la situation des Français par rapport au logement ? Comment évolue-t-elle ? Quel diagnostic peut être apporté aux problèmes identifiés ? Quelles politiques devraient être implémentées ? Lesquelles le sont effectivement et sont-elles porteuses d'effets pervers ?

La situation des ménages français face au logement en France

Les indicateurs officiels pointent tous vers une dégradation de la capacité des ménages les plus modestes à se loger décemment.

La Fondation Abbé Pierre publie chaque année un état du mal logement en France, sous une forme permettant de comparer les années entre elles. Le tableau ci-dessous reprend une très courte sélection des données qui y sont publiées pour les années 2006 et 2021¹.

	2006	2021
Personnes « privées de domicile personnel »	974 000	1 068 000
<i>dont SDF²</i>	≅ 100 000	≅ 300 000
Personnes vivant en logement dépourvu d'au moins un élément de confort « standard »	1 150 000	2 090 000
Personnes vivant en logement surpeuplé	1 037 000	934 000
Nombre de ménages locataires en situation d'impayés > 2 mois	289 000	493 000

1 Sources : <https://bit.ly/3qnCMXF> et <https://bit.ly/3JxX8ow>.

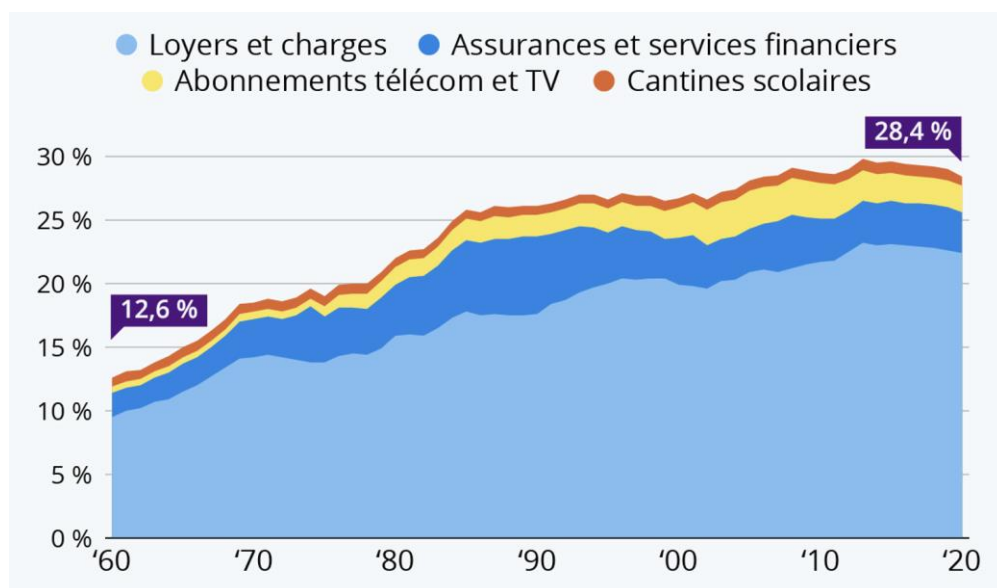
2 Le nombre de SDF mentionnés ici est à prendre avec précautions, leur dénombrement étant difficile.



La Fondation indique que le nombre de SDF, à moyens de mesure à peu près constants, a doublé depuis 2012, et que la demande non satisfaite de logement social s'élève désormais à 2,2 millions, alors qu'elle n'était « que » de 1,4 millions en 2005. De nombreux autres indicateurs diffusés par l'ONG pointent vers une dégradation de la situation des ménages les plus modestes par rapport soit à la capacité d'occuper un logement, soit de l'entretenir ou de le chauffer. Un pays considéré comme riche comme le nôtre ne peut en aucun cas considérer de tels chiffres et de telles tendances comme satisfaisants. Aujourd'hui, environ 9% de la population française est touchée par au moins un problème de mal-logement aigu.

A la source de cette dégradation, l'on observe une forte augmentation du poids du logement dans le budget des ménages³, celui-ci comptant pour l'essentiel des dépenses dites « contraintes ».

Part des dépenses pré-engagées dans le revenu disponible brut des ménages français entre 1960 et 2020



³ Statista, « Part des dépenses contraintes dans le budget des ménages, 1960-2020 », <https://bit.ly/37BEpdF> à partir de sources INSEE.



Cette hausse du poids du logement dans le budget des ménages n'est pas également répartie. Les 25% de ménages les plus modestes sont les plus touchés, comme en témoignent les statistiques de l'INSEE⁴ :

Tableau d'effort des français en matière de logement (INSEE)			
	2002	2013	Évolution en %
Premier quartile de revenus	27,3	36,6	+34%
- <i>dont locataires secteur privé</i>	38,3	47,0	
Deuxième quartile	21,8	24,6	+13%
- <i>dont locataires secteur privé</i>	29,0	34,0	
Troisième quartile	19,4	20,9	+7%
Quatrième quartile	14,1	14,5	+3%

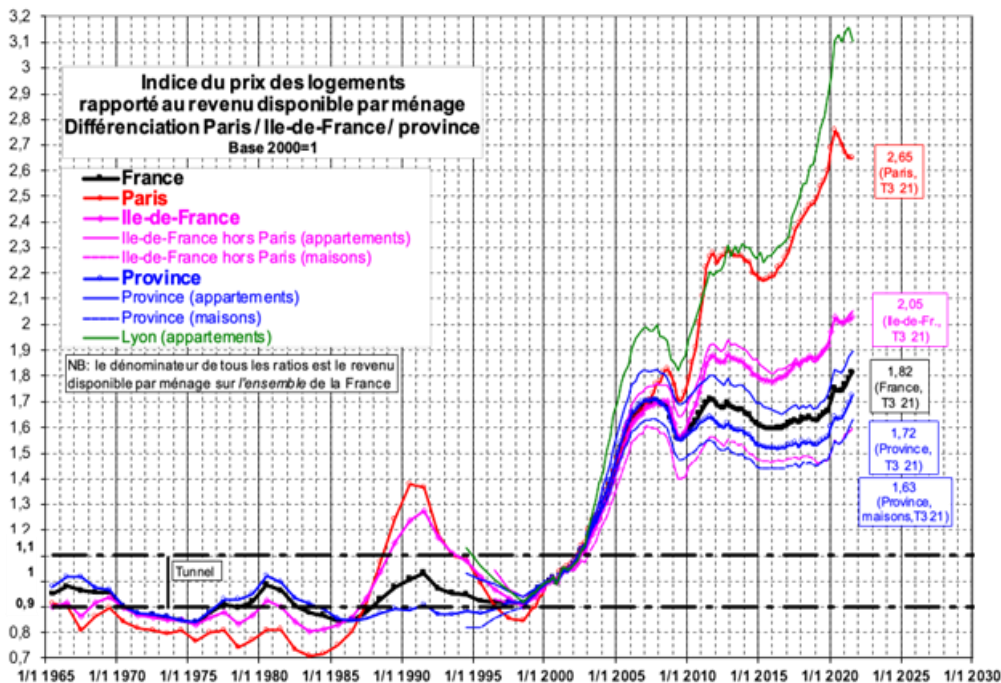
Les ménages modestes supportent, sans surprise, la charge de logement la plus importante, mais sont également ceux qui ont subi la plus forte hausse de cette charge dans la première décennie du présent millénaire.

Le ministère du logement note (figure ci-dessous) qu'en moyenne nationale, le logement a vu son prix augmenter 82% plus rapidement que les revenus des ménages depuis l'an 2000, avec de fortes disparités

⁴ INSEE, « Revenu et patrimoine des ménages, édition 2016 » https://pmb.cereq.fr/doc_num.php?explnum_id=3203, page 147, extrait.



entre Paris, les grandes métropoles dynamiques, et les provinces moins peuplées⁵.



On peut remarquer que le logement est le seul bien de consommation courant dont le prix ait augmenté rapporté aux revenus des ménages. Le prix de tous les autres articles de grande consommation (automobiles, électroménager, meubles, vêtements, etc...) a baissé relativement aux revenus.

Pourquoi cette hausse : l'explication simpliste

L'explication la plus couramment lue est que la hausse du prix du logement serait mécaniquement liée à la baisse des taux d'intérêts immobiliers observées depuis la fin des années 90, entraînant un choc de solvabilité de la demande. Cette explication est pour le moins

5 <https://bit.ly/3tt4Zyk>.



incomplète. La théorie économique suggère que si la demande augmente, le signal-prix envoyé à l'offre devrait inciter les producteurs de logement à pourvoir à cette demande, sachant que produire des logements n'a rien de techniquement compliqué, les compétences ne sont pas rares, les entreprises en grand nombre et donc la constitution d'oligopoles impossible. Ce surcroît d'offre tendrait à rééquilibrer les prix à la baisse, et ainsi de suite.

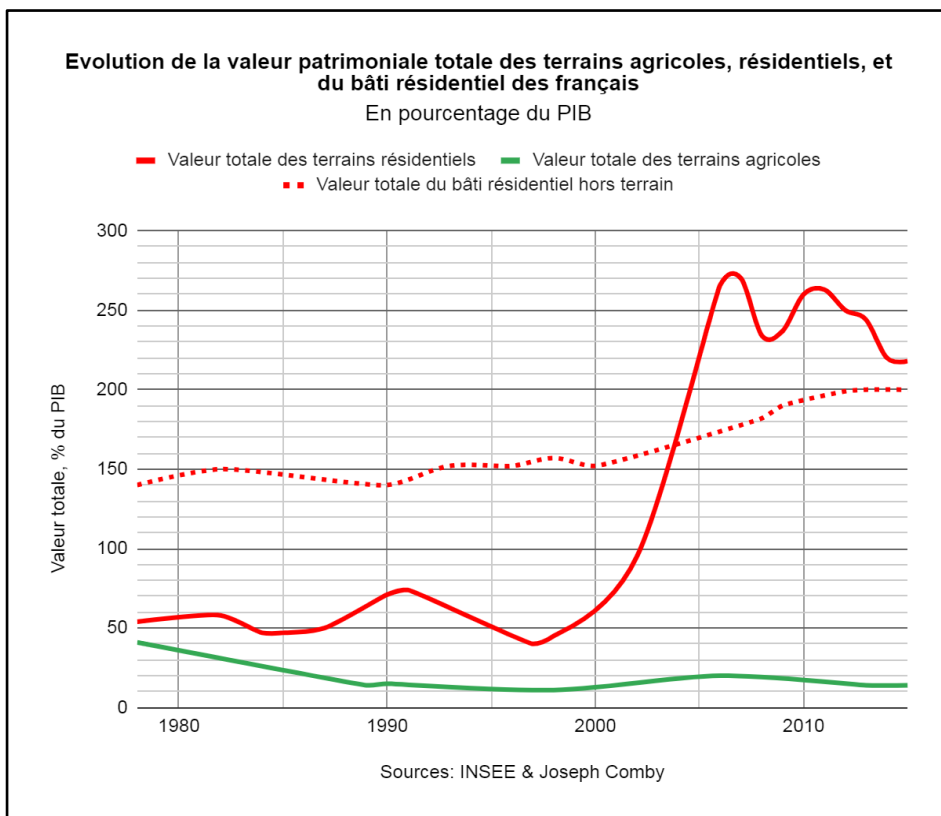
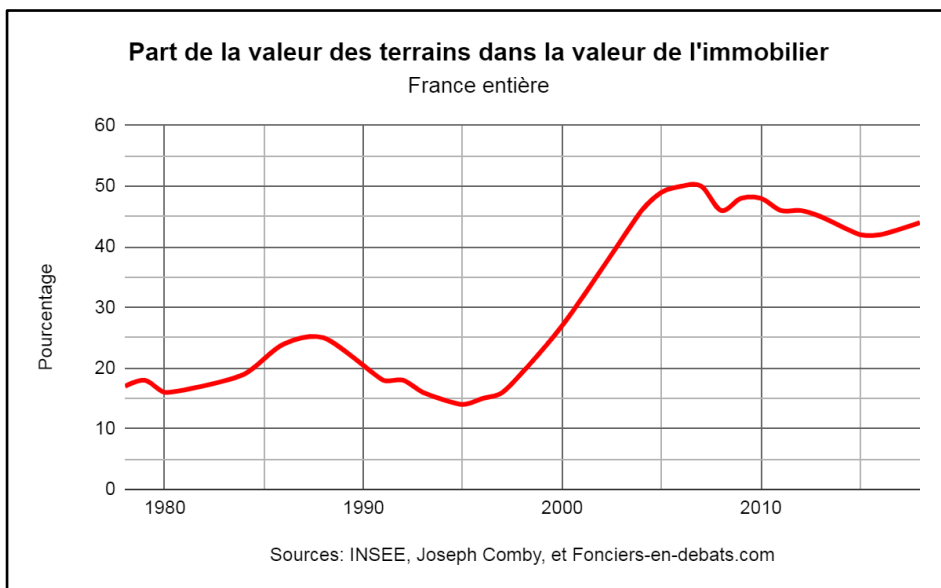
Or l'offre de logement, en France, réagit peu au signal prix. C'est en 1973, alors que la population était 25% moins élevée que de nos jours, que l'on a construit le plus de logements en France, avec 553 000 unités. Depuis les années 80, la construction oscille entre 300 000 et 400 000 unités annuelles, et l'augmentation des chiffres du mal logement tend à montrer que cela n'est pas suffisant.

Il convient donc de se demander si, parallèlement à la hausse de la solvabilité de la demande liée au crédit bon marché, des facteurs autres n'ont pas contribué à empêcher l'offre de s'adapter

Le rationnement du foncier constructible en France

Le graphique précédent suggère qu'il s'est « passé quelque chose » entre 1998 et 2008, qui explique l'envolée des prix immobiliers généralement constatée sur le territoire. Un bien immobilier étant constitué d'une composante foncière et d'une composante bâtie, l'économiste Joseph Comby, à partir des données INSEE, s'est attaché à mesurer l'évolution comparée de ces deux composantes⁶. Il constate (voir les 2 figures ci-dessous) que la part du foncier dans la valeur d'un bien immobilier est passée de 15% à 50% en l'espace de 10 ans (1997-2007), et que la valeur totale de la composante foncière du patrimoine résidentiel des français a été multipliée par 6 dans la même période, alors que celle de la partie bâtie n'a augmenté que de 33%.

6 Joseph Comby, « Le logement malade du foncier », Fonciers en débat, 2015. En ligne à : <https://fonciers-en-debat.com/le-logement-malade-du-foncier/>





Si l'on rapporte toutes ces données au prix courant des logements et au revenu des ménages mesurés entre 1996 et 2007, on constate que la valeur de la construction n'a augmenté que de 7% une fois rapportée au revenu des ménages, mais que celle des terrains a été multipliée par 6 (cf. tableau ci-dessous)⁷.

Contribution du foncier et de la construction à la hausse des prix du logement 1996 - 2007			
	Valeur 1996	Valeur 2007	Écart
Prix moyen des logements anciens en € courants	77 131	192 842	+ 150 %
Logement, indice des prix rapporté au revenu des ménages, base 100 en 1996	100	183	+ 83 %
Valeur du terrain en % du patrimoine bâti	15 %	50 %	
Valeur du terrain bâti moyen en € courants	11 569	96 421	+ 733 %
Valeur du terrain dans l'indice/revenu des ménages	15 (15% de 100)	91,5 (50% de 183)	+ 510 %
Valeur de la construction-viabilisation dans l'indice/revenu des ménages	85 (85% de 100)	91,5 (50% de 183)	+ 7,6 %
Valeur totale des terrains bâtis en % du PIB	40 %	270 %	+ 575 %

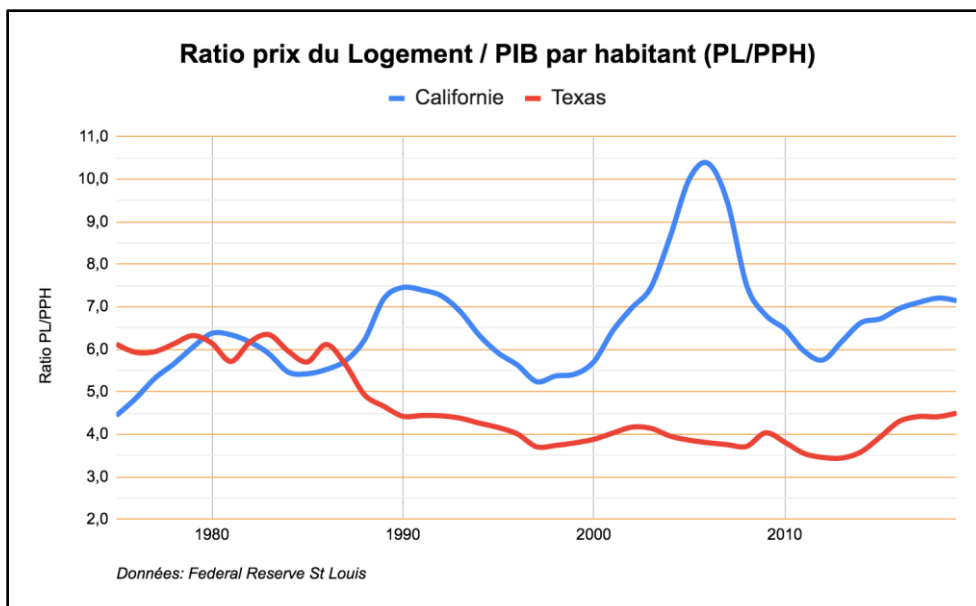
Si l'explication des hausses de prix du logement n'était que purement financière, alors il n'y aurait aucune raison que cette hausse se distribue aussi différemment entre le bâti et le foncier. Il y a donc fort

⁷ De l'auteur, « La lutte contre l'étalement urbain, une obsession irrationnelle », 2021, <https://bit.ly/34ZSReL>.



à parier que les contraintes réglementaires qui pèsent sur le foncier soient la « cause racine » de la hausse des prix du logement.

Du reste, de nombreuses études étrangères corroborent cette thèse. Plusieurs auteurs ont analysé l'évolution des prix immobiliers aux USA, pays à l'économie relativement homogène, mais où la réglementation foncière varie du plus permissif (exemple : Texas) au plus contraignant (Californie). Il apparaît clairement que les États où la contrainte foncière est faible, même lorsqu'ils ont connu un choc de demande incomparablement supérieur au nôtre, n'ont pas connu la même envolée des prix immobiliers. Ainsi, en Californie, il faut compter entre 6 et 10 années de PIB/habitant pour acheter un logement médian, alors qu'au Texas, entre 3,5 et 4,5 années suffisent, indépendamment de l'évolution des taux d'intérêt, et la volatilité des prix y est nettement moindre. Et les logements neufs sont 30% plus grands au Texas qu'en Californie...



Il n'y a donc pas de fatalité du logement cher du fait d'une demande dynamique, le contre-exemple Texan en est la preuve.



Et en France ? En 1997, il fallait 4 années de PIB/habitant pour acheter un logement au prix médian. Aujourd'hui, 6 années sont nécessaires, et l'essentiel de la hausse s'est produite entre 1997 et 2007. Selon Joseph Comby, la réglementation foncière restrictive en France a empêché l'offre de logement de s'adapter au choc de demande provoqué par la chute des taux d'intérêt depuis la fin des années 90.

Mais qu'appelle-t-on une réglementation foncière restrictive ?

Zonages « réactifs » ou « restrictifs »

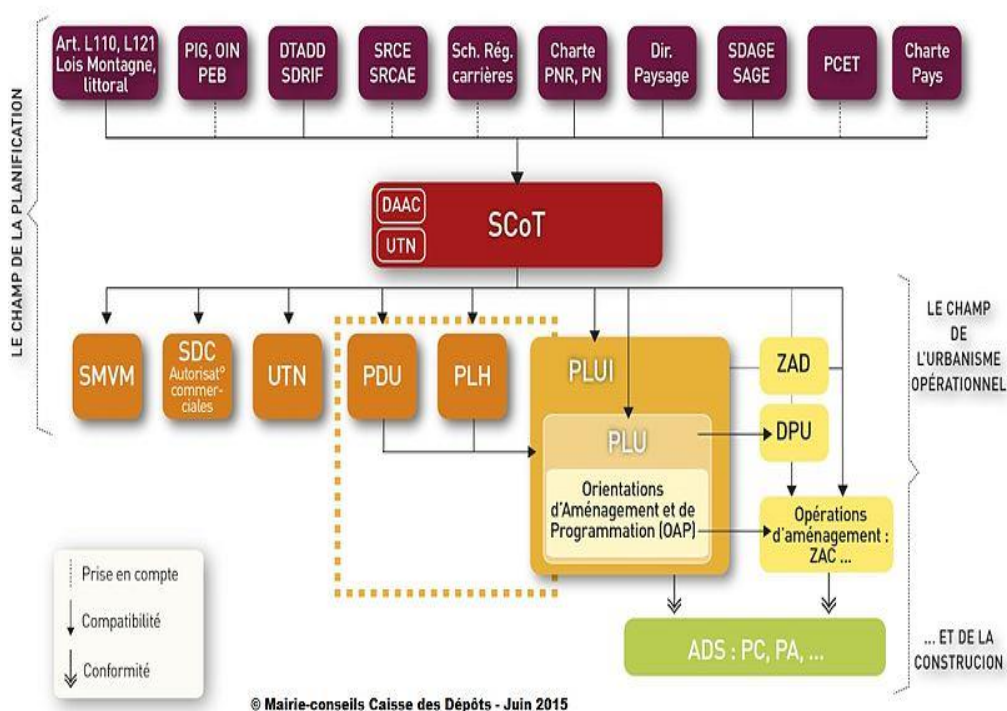
Avec de nombreuses variantes, il existe deux philosophies du zonage des sols. Dans la première, dite « réactive », qui est en vigueur dans la plus grande partie de la « Middle America », un propriétaire est libre de faire ce qu'il veut de son terrain, et les interdictions doivent faire l'objet d'un processus démocratique contradictoire et de compensations conformes à l'esprit du droit de propriété : si la collectivité empêche quelqu'un de construire, alors elle doit indemniser la perte de valeur du terrain née de cette interdictions.

Les zonages « restrictifs », a contrario, définissent par défaut un terrain comme devant être « naturel » ou « agricole », et c'est le droit à construire qui fait l'objet d'autorisations politiques, le plus souvent encadrées de réglementations environnementales tatillonnes soutenues par des groupes de pression environnementalistes minoritaires mais à fort pouvoir de nuisance. En zonage réactif, construire est facile, en zonage restrictif, cela devient difficile voire impossible.

La France a, hélas, une réglementation restrictive, dont les bases philosophiques ont été jetées dès l'adoption du code de l'urbanisme en 1967, mais par la suite considérablement renforcées par la loi SRU de 2000, les lois Borloo (« Grenelle de l'environnement ») de 2007 et 2011, et d'autres textes qu'il serait fastidieux d'énumérer. Deux outils législatifs créés par la loi SRU rendent de plus en plus difficiles l'ouverture de terrains à la construction. Il s'agit des « SCOT », ou schémas de cohérence territoriale, où l'on planifie pour des années les surfaces ouvrables à la construction, dans un esprit « d'économie », et les



« PLU(i) », Plans locaux d'urbanisme (intercommunaux), qui en sont la déclinaison « opérationnelle ». L'explosion des prix du foncier en France coïncide avec la montée en puissance de l'application de la loi SRU, à partir de 2001.



La fuite en avant dans l'hyper réglementation

Le schéma ci-dessus de 2015 montre l'ensemble des textes aux acronymes barbares auquel un PLU, qui est finalement le texte opposable juridiquement à celui qui veut construire, doit se soumettre. Tous ces textes sont de philosophie malthusienne, et introduisent quelques éléments d'interdiction d'ouverture à la construction.



Et encore ce schéma est-il incomplet, puisque le législateur ajoute régulièrement de nouveaux « outils » visant à protéger plus encore qu'il ne l'est déjà le territoire français de toute construction.

Ainsi ont été d'abord instaurés des « PEAN », périmètres de protection des espaces naturels et agricoles périurbains, qui retirent de toute discussion démocratique locale la possibilité de convertir les terres agricoles dudit périmètre en toute autre forme d'utilisation.

Mais c'est sans doute la loi Climat et Résilience d'Août 2021 qui va planter le dernier clou dans le cercueil des rêves de logement financièrement accessible. Cette loi, dictée par les lobbys verts, crée deux nouvelles obligations qui s'imposeront à tous les SCOT, et donc par extension à tous les PLU.

La première consiste à conférer à 40% du territoire français un statut de protection « forte », voire « extra forte », au titre de la préservation des biodiversités, via la création de « stratégies départementales des aires protégées » (SDAP). La seconde consiste à imposer à toutes les intercommunalités de diviser par deux le rythme « d'artificialisation » de leurs sols d'ici 2030, et de parvenir à « Zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050, ce qui suppose que tout projet (urbanisation, entreprise, route, etc...) qui artificialise un sol soit compensé par une désartificialisation d'un autre équipement, et ce quelles que soient les projections démographiques considérées.

Il est donc peu probable que, même en cas de hausse importante de taux d'intérêts, l'on voit le prix du terrain constructible baisser fortement. Comme l'a exprimé Ed Glaeser (Harvard), sans doute le plus grand spécialiste actuel d'économie foncière, la composante la plus volatile des prix des terrains constructibles est « le prix de la rareté ». En France, on a dépassé le stade de la rareté, nous sommes entrés dans l'ère du rationnement du foncier constructible. Les tourments des ménages modestes et même de la classe dite moyenne pour trouver des logements adaptés à leurs besoins, tant en termes d'emplacement que de taille ou de niveau de confort souhaité, vont s'amplifier.



Des justifications environnementales fallacieuses

La justification de ces lois est principalement de nature environnementale. L'ennemi désigné par l'État, avec l'appui des lobbys écologistes et agricoles, est désigné sous le nom d'étalement urbain ou d'artificialisation des sols. Selon la presse ou le gouvernement, l'étalement urbain serait un grave problème de société et une menace pour notre avenir. Des titres tels que *L'espace naturel de la France perd un département tous les 10 ans* alimentent une crainte qui se mue en demande des électeurs en faveur de politiques de préservation de l'espace agricole et naturel, d'où législations foncières de plus en plus contraignantes.

L'étalement urbain est accusé de menacer l'existence de la terre agricole, de pénaliser la biodiversité, de coûter cher aux finances publiques, de favoriser les inondations, ou les émissions de gaz à effet de serre. N'en jetez plus, voilà qui justifie largement d'en faire l'ennemi public numéro un des politiciens, et qu'importe la détresse financière des ménages qui en résulte, non ? Les ménages modestes ne devraient-ils pas se sentir fiers d'être sacrifiés à l'aune de si nobles objectifs de sauvetage de la planète ?

Seul gros problème : l'analyse des données publiquement disponibles démontre que ces craintes sont au mieux injustifiées et au pire inventées.

Un rapport se voulant exhaustif sur le sujet a été publié en 2021⁸, qui a analysé plus de 130 sources de données ou études académiques afin de déterminer si les craintes environnementales imputées à l'expansion des zones urbanisées relevaient de la crainte légitime ou de préjugés. Les résultats de cette analyse sont sans appel.

Ainsi, le chiffre fréquemment cité d'un département artificialisé tous les 10 ans est faux, il provient d'un système de mesure archaïque et inadapté. La réalité mesurée par satellite est plus proche d'un

8 Vincent Bénéard, « La lutte contre l'étalement urbain, une obsession politique irrationnelle », 2021, Institut de Recherche Économique et Fiscale. <https://bit.ly/3qKLVKf>.



département artificialisé tous les 20 à 25 ans. D'ici 2100, l'artificialisation des sols ne dépassera pas 10% du territoire, contre 6% aujourd'hui, même sous le règne d'une politique foncière plus permissive. Un tel ordre de grandeur ne devrait pas constituer un sujet d'inquiétude chez toute personne rationnelle. De plus, la disponibilité de terres agricoles (54% du territoire) n'est en rien menacée par l'expansion urbaine. La diminution des surfaces agricoles depuis l'après-guerre a surtout profité aux espaces naturels et aux forêts, tout simplement parce que les progrès technologiques massifs de l'agriculture ont réduit les besoins de terre pour produire ce dont les consommateurs ont besoin.

Aucun des inconvénients imputés à l'étalement urbain ne résiste à une analyse en profondeur : les villes « étalées » ne coûtent pas plus cher aux budgets publics, puisque le logement moins cher réduit les besoins d'interventions sociales. Elles ne sont pas défavorables à la biodiversité : de nombreuses études ont montré que les banlieues pavillonnaires parsemées de jardins ou de parcs avaient servi de refuge à de nombreuses espèces chassées des centres-villes densifiés et des espaces agricoles en monocultures, et qui n'auraient pas pu cohabiter facilement avec les espèces plus à l'aise en forêt.

Les villes plus étalées ne sont pas moins armées que les villes denses pour faire face aux risques naturels, et notamment au risque inondation, car leur pourcentage de terrain non imperméabilisé y est plus élevé, ce qui, toute chose égale par ailleurs, retarde le moment où de fortes pluies vont créer des effets de ruissellement massif accéléré.

Enfin, et de façon contre intuitive, les villes densifiées au forceps n'émettent pas moins de gaz à effet de serre que les villes qui autorisent l'étalement urbain à leur immédiate périphérie. Tout d'abord, ces villes ne font qu'expulser leurs populations modestes dans les campagnes les plus lointaines, là où elles peuvent encore payer leur logement et, de ce fait, accroissent les émissions de ces ménages liées à leurs déplacements professionnels. On notera d'ailleurs que les lois censées limiter « l'étalement urbain » ont en fait accéléré « l'émigration rurale », ce qui est tout de même fort de café. Comme souvent, des politiques



irréflechies produisent des effets secondaires inattendus et allant à l'encontre des objectifs affichés.

D'autre part, le renouvellement urbain est beaucoup plus difficile à financer dans les villes les plus chères où à la réglementation la plus défavorable aux constructions. Or l'âge du parc de logements est un déterminant beaucoup plus important des émissions du parc résidentiel que sa densité.

Aucun des prétextes invoqués pour justifier notre malthusianisme foncier ne résiste à un examen approfondi de la science disponible. Absolument aucun. Malheureusement, aucun des candidats à l'élection présidentielle de 2022 ne compte remettre en cause ces politiques folles.

Les « solutions » des politiques, toujours plus de ce qui n'a jamais marché

Pour lutter contre les effets de la détresse économique liée à la hausse des prix du logement, les politiciens ont recours à des recettes qui ont largement fait preuve de leur inefficacité, voire de leur nocivité, depuis plus d'un siècle : logement social, contrôle des loyers, niches fiscales et autres subventions, etc.

Le logement social

Tout d'abord, les politiciens promettent toujours plus de logements sociaux, au point d'infliger des amendes aux communes accusées de ne pas en construire suffisamment. Or, le logement subventionné ne peut en aucun cas être un moyen efficace de pourvoir au besoin en habitat bon marché. En effet, qu'un marché soit libre ou contrarié, le prix qui se forme sur le marché du logement reflète le point de rencontre entre l'offre et la demande de logements. Par conséquent, si, grâce à une subvention, vous proposez des logements nettement en dessous du prix du marché, alors la demande pour ces logements excédera mécaniquement l'offre. Comme nous l'avons vu au début de cet article, la demande non satisfaite de logement social est passée de 1,5 millions



en 2005 à 2,2 millions aujourd'hui, alors que le nombre de ces logements a augmenté de 500 000 unités. Ce ne sont pas les promesses des candidats de faire construire 100 000 ou même 200 000 logements sociaux annuels, contre 80 000 aujourd'hui, qui y changeront quoi que ce soit.

De toute façon, cet objectif est intenable. Initialement, l'investissement dans le logement social était aidé par des avantages fiscaux (pas de taxe foncière, exemptions diverses pour les organismes HLM) ainsi que grâce à des prêts en dessous du taux de marché octroyés par la Caisse des Dépôts. Ces aides étaient suffisantes pour calculer un loyer d'équilibre plus bas que celui du marché. Mais du fait des taux d'intérêt actuels, ce second avantage a disparu et le prix du foncier rend ces aides basiques insuffisantes pour permettre aux loyers des opérations locatives sociales d'équilibrer leur bilan sans subventions directes.

Or, les collectivités ne peuvent pas subventionner le paiement des loyers et ont peu de marge de manœuvre pour subventionner directement la construction de logement locatif social. Aussi utilisent-elles la loi SRU pour forcer tout promoteur à vendre à perte, lors de toute opération de logement collectif, une partie du parc ainsi construit (souvent 30%, parfois plus) à des bailleurs sociaux, à charge pour les promoteurs de répercuter la perte sur les logements vendus au secteur privé. Le résultat est que tout acheteur d'un bien en immeuble collectif paie aujourd'hui une « taxe discrète », impôt caché n'apparaissant dans aucune statistique fiscale, mais qui renchérit de 5 à 15% le coût de son logement. Par conséquent, la demande solvable privée, à ce niveau de prix artificiellement majoré, baisse fortement, ce qui tend à diminuer le nombre total de logements construits, puisque la capacité de les vendre au privé diminue, et donc avec elle celle de répercuter des recettes supplémentaires sur des logements sociaux fabriqués à perte.

Pire encore, les 5,2 millions de logements sociaux en France (15,6% des résidences principales) devraient, si leur vocation sociale était respectée, accueillir les 15 % des ménages les plus modestes. Or, c'est très loin d'être le cas, puisque même si un ménage est réellement



modeste lorsqu'il rentre dans un locatif social, ses revenus tendent souvent à évoluer à la hausse, mais si le logement n'est pas situé dans une « cité difficile », il va tout faire pour s'y maintenir, car il ne pourra pas retrouver un rapport surface/loyer aussi avantageux dans le secteur privé. De surcroît, les organismes de logement social ne sont pas pressés de faire partir ces locataires aisés qui paient mieux leur loyer que la moyenne et tendent à moins dégrader leurs copropriétés.

De fait, environ 30% du parc social est occupé par des ménages dont les revenus se situent... au-dessus du revenu médian. On peut donc pudiquement affirmer que le logement social ne remplit pas sa mission sociale de façon optimale.

Le contrôle des loyers

Un contrôle des loyers strict fut introduit en France de 1914 à 1948, et conduisit à créer la plus grande pénurie de notre histoire (2 millions de logements manquants avant la seconde guerre mondiale, soit 15% du nombre de ménages à l'époque). Pire encore, de nombreux ménages vivaient dans des logements surpeuplés et mal entretenus, les propriétaires n'ayant aucun intérêt à y effectuer la moindre réparation. La libéralisation très partielle permise par la loi de 1948 (qui permettait aux logements neufs de sortir du régime de loyers contrôlés) permit de redresser en partie la situation, la décennie 1965-1975 constituant l'âge d'or de la construction en France. Malheureusement, un contrôle des loyers certes moins contraignant a été réinstauré en 1982 (Loi Quillot), et affiné en 1989 (Loi Mermaz Malandain). A chaque promulgation de ces lois, une baisse de l'activité locative privée a été observée. Pire encore, la loi Duflot (2014) a permis aux communes qui le souhaitaient de rétablir une version beaucoup plus dure de ces contrôles depuis 2017. Les mairies de Paris et Lille s'y sont engouffrées. A ce jour, leur effet sur l'activité locative n'a pas fait l'objet d'évaluation approfondie, mais s'il est un sujet qui fait relativement consensus auprès de tous les économistes, y compris de gauche, c'est la propension du contrôle des loyers à réduire l'offre locative, voire à créer une véritable pénurie de logements s'il est trop sévère.



Le contrôle des loyers permet aux ménages qui ont eu la chance d'en bénéficier de disposer d'un fort complément de pouvoir d'achat. Mais la dissuasion qu'il exerce sur l'offre de nouveaux logements accroît fortement la détresse locative des ménages entrant nouvellement sur ce marché, ou ceux forcés de déménager par les circonstances de la vie.

Les niches fiscales

Le logement, en France, est lourdement taxé : TVA à la construction, taxes dites « de détention » (taxe foncière, voire impôt sur la fortune immobilière), et inclusion des revenus locatifs dans l'assiette de l'impôt sur le revenu. Si les loyers sont bloqués, les taxes, elles, ne le sont pas ! Et bien sûr, la « taxe cachée » induite par la loi SRU (cf. *supra*) sur les logements collectifs alourdit la charge des investisseurs. Inutile de dire que, dans ces conditions, l'investissement locatif paraît peu rémunérateur.

Aussi chaque gouvernement se croit-il obligé de créer une « niche fiscale », portant généralement le nom de son ministre, permettant à l'acheteur de déduire une partie de son investissement de son revenu, à condition qu'il loue son bien en dessous d'un certain plafond défini par le législateur. Ces niches fiscales, dans un contexte de rareté foncière, ont surtout pour effets, d'une part, d'augmenter le coût des logements construits (le logement coûte finalement ce qu'il aurait coûté sans la niche...), d'autre part, de favoriser le mal-investissement, les acheteurs se concentrant trop sur l'avantage fiscal et pas assez sur les autres qualités intrinsèques du logement pour y attirer des locataires. Des milliers d'épargnants leurrés par ces carottes fiscales ont vu la valeur de leur investissement s'effondrer soit parce qu'il ne correspondait pas à une demande réelle, soit parce qu'il était très mal construit...

De plus, les seuils de revenus imposés aux locataires sont en général très bas par rapport au loyer autorisé, ce qui fait que l'exposition des investisseurs en logement défiscalisé aux loyers impayés est plutôt plus élevée que la moyenne.



Il en va du logement « défiscalisé » comme du logement social : le fait d'être proposé artificiellement en dessous du prix du marché fait que la demande est supérieure à l'offre, et tant les loueurs que les locataires ont intérêt à ce que le public qui y loge ne soit pas trop défavorisé, pour éviter le risque de loyers impayés et de dévalorisation des copropriétés.

Les aides à la personne

L'aide personnalisée au logement (APL) ou le prêt à taux zéro permettent à des ménages situés en dessous d'un certain seuil de revenu de bénéficier d'une subvention supposée leur permettre de louer ou d'acheter un bien malgré leur modestie. Ces mesures créent donc un « choc de solvabilité » auprès des bénéficiaires. Mais en régime de rareté foncière et de difficulté pour l'offre de suivre l'augmentation éventuelle de la demande, cette amélioration de la solvabilité aura le même effet que celle induite par la baisse des taux d'intérêt : elle contribuera à augmenter les prix du logement, une grande partie de l'allocation ne servant alors qu'à payer le surcoût qui n'existerait pas s'il n'y avait pas d'allocation.

Le « portage foncier »

Puisque le foncier est trop cher, certains politiciens ont eu une idée « géniale » : permettons à des établissements publics fonciers locaux (EPFL) d'amasser le rare foncier constructible, et permettons à des acheteurs de ne payer que la construction du bâtiment, contre le paiement d'un loyer subventionné pour le sol.

Ce système, présenté comme une innovation, n'est qu'une remise au goût du jour des baux emphytéotiques – appelés ici « portage foncier public », une version très encadrée et « normalisée à la française » empêchant la revente libre du bien – afin de permettre aux ménages ou aux bailleurs de ne supporter que le coût de la construction à l'achat. La loi « Lagleize » de novembre 2019, prétend « libérer le foncier » en le



plaçant sous une tutelle étatique croissante, et ainsi « mettre fin à la spéculation foncière ».

C'est méconnaître assez gravement aussi bien les mécanismes de base de l'économie que les contre-exemples étrangers qui abondent dans le sens contraire.

La loi Lagleize prévoit que ce « nouveau » régime de propriété coexistera avec les formes traditionnelles de propriété publique ou privée du sol. Mais dans un contexte où, nous l'avons vu, le mot d'ordre sera au rationnement quantitatif du foncier, « lutte contre l'étalement » et « ZAN » obligent, les préemptions et achats opérés par les agences foncières publiques vont encore plus réduire la ressource foncière accessible aux opérations privées et donc encore une fois augmenter leur coût !

Au reste, si l'emphytéose était le remède miracle contre l'explosion des coûts fonciers, cela se saurait. Or deux pays qui pratiquent largement l'emphytéose sur une grande échelle ont connu des bulles immobilières sévères : La Grande Bretagne et Israël, dont la réglementation foncière est également ultra-restrictive, comme la nôtre. Ces deux contre-exemples montrent que le problème de fond est celui de la disponibilité foncière, aucun « montage miracle » ne permettant de s'en affranchir.

Ce qu'il faudrait faire

Les gouvernements ont toujours prétendu traiter les dysfonctionnements du marché du logement par des mesures « curatives » (logement social, subventions, etc.) sans s'attaquer à la cause « racine » du mal : l'impact du rationnement foncier sur les prix. Une libéralisation foncière, une transformation de la philosophie de notre droit du sol pour le rendre « réactif », est absolument nécessaire. On pourrait par exemple imaginer, comme en Allemagne, que tout terrain contigu d'un terrain déjà construit serait par défaut constructible, et qu'une limitation de ce droit ne pourrait se faire sans un processus démocratique transparent et une juste indemnisation du



propriétaire lésé, comme le prévoyait l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789. Ainsi, interdire de bâtir redeviendrait plus difficile que bâtir.

Certains pourront se demander en quoi une libéralisation du foncier à la périphérie des métropoles les plus chères permettrait de faire baisser le prix des villes centres, telles que Paris, où les réserves foncières disponibles sont proches de zéro. La réponse tient dans la capacité accrue des ménages d'arbitrer entre la possibilité d'habiter dans un emplacement central, voire prestigieux, mais en supportant un coût au mètre carré plus élevé, ou de s'éloigner du centre et de profiter des transports disponibles (individuels ou collectifs) pour bénéficier du bassin d'emplois et de service de la ville centre. Plus la périphérie peut faire concurrence au centre-ville, plus le prix de ce dernier tend à baisser. Mais plus on interdit à la périphérie d'offrir aux ménages une opportunité d'arbitrage entre distance au centre et espace disponible, et plus on alimente les bulles de prix dans les métropoles dynamiques, dont le bassin d'emploi continue d'attirer malgré tout de nombreux ménages.

De combien cette libéralisation foncière permettrait-elle de faire baisser les prix ? Une comparaison de l'évolution des prix du logement entre la France et le Texas depuis 1996 (deux territoires très comparables tant en termes de taille, de population que de style de vie, même si l'économie Texane et sa démographie sont beaucoup plus dynamiques) montre qu'une législation réactive pourrait réduire le prix du logement en France de 25 à 40%⁹. Autrement dit, un logement médian, qui aujourd'hui coûte en France environ 220 000 Euros, verrait son prix chuter entre 130 000 et 170 000 euros, ce qui donnerait un formidable coup de fouet au pouvoir d'achat des ménages en diminuant fortement le poids des dépenses contraintes dans leur budget. Cela permettrait en outre de réduire considérablement le besoin en logements subventionnés, un bien plus grand nombre de ménages pouvant accéder au logement par leurs ressources propres. Il serait

⁹ *Ibidem*, « La lutte contre l'étalement urbain, une obsession politique irrationnelle », disponible à <https://bit.ly/3qKLVKf>



donc possible de réduire considérablement l'enveloppe d'argent public consacrée chaque année au logement en France (au bas mot, 40 milliards d'euros) dont tout démontre qu'elle n'obtient pas les résultats souhaités.

Mieux encore, cela augmenterait l'appétit des ménages pour des constructions économes en énergie (dont la construction est un peu plus chère que les techniques traditionnelles), cela leur permettrait de s'établir au plus près de leur bassin d'emploi, réduisant leurs émissions de gaz à effet de serre liées aux déplacements. Cela abaisserait également le coût de l'immobilier d'entreprise, car les effets du rationnement foncier ne se limitent pas au manque de logements.

Certains se demanderont si se montrer plus laxiste en termes de disponibilité foncière ne risque pas de conduire à un développement urbain anarchique. Il n'est pas du ressort de cet article déjà long de détailler comment réduire ce risque, mais nous noterons que, d'une part, jusqu'à la première moitié du XXe siècle cette liberté foncière était la règle en France et un peu partout dans le monde et que cela n'a en rien empêché nos anciens de construire, malgré les moyens limités de l'époque, des villes remarquables, dont la beauté semble beaucoup plus inspirante que nombre de nos banlieues banalisées actuelles. D'autre part, la réduction des besoins d'intervention sociale permet de consacrer plus de ressources collectives à l'amélioration du cadre de vie des habitants concernés.

Par conséquent, il ne faut pas avoir peur de la libéralisation foncière, dont les bienfaits seraient infiniment supérieurs aux quelques inévitables inconvénients naissant d'un tel changement de paradigme législatif, qui demandera quelques années d'adaptation à la société civile. Malheureusement, aucun des candidats qualifiés pour l'élection présidentielle n'évoque une telle réforme, et tous, jouant la carte du mieux-disant écologique, envisagent de renforcer encore l'arsenal législatif anti-construction. Nous ne sommes hélas pas prêts d'en finir avec la détresse résidentielle des ménages modestes.