

Février
2010

ANIL HABITAT ACTUALITE



Le maire, l'accèsion sociale et le promoteur

LA NEGOCIATION ENTRE ELUS LOCAUX ET PROMOTEURS :
UNE ANALYSE STRATEGIQUE

Guilhem Dupuy

2, boulevard
St-Martin
75010 PARIS
Tél. : 01 42 02 05 50
Fax : 01 42 41 15 10

TABLE DES MATIERES

RESUME	4
INTRODUCTION.....	5
L'ENCADREMENT DES PROGRAMMES PRIVES DE LOGEMENT : CONSTELLATION DE DECISIONS OPPORTUNISTES OU VISION POLITIQUE PLUS LARGE ?.....	8
UNE INTRODUCTION AU MODELE DU CONTINUUM.....	9
La pratique des politiques locales du logement : une adaptation des moyens aux objectifs politiques.....	9
L'objectif de logement locatif social.....	10
L'objectif de prix maîtrisés.....	10
Les objectifs de formes urbaines.....	11
Les objectifs de type et de taille de logements.....	11
Les objectifs de maîtrise foncière.....	12
Les objectifs de contrôle moral des implantations d'activités privées sur le territoire.....	13
Qu'est-ce qui fonde les pratiques locales, si ce n'est pas le droit ?.....	13
La légitimité démocratique.....	14
Des systèmes locaux contraignants.....	15
Une réponse aux carences du droit.....	16
DES PROCESSUS ENFANTES PAR LES ANNEES 2000.....	17
Les effets de la période haussière de 1997-2007 sur les pratiques locales.....	19
Le cas d'école des prix maîtrisés : un examen approfondi.....	21
DES MODELES LOCAUX DE NEGOCIATION.....	26
LE CAS GENERAL : UNE RELATION TRIANGULAIRE PROPRIETAIRE FONCIER— PROMOTEUR — MAIRE.....	26
LES DETERMINANTS DES SYSTEMES LOCAUX DE NEGOCIATION.....	28
Une pratique de négociation-cadre : l'exemple brestois.....	29
Les pratiques de négociation par tâtonnement.....	30
MICROECONOMIE DU PROMOTEUR ET MODELES D'IMPACT : UNE REALITE COMPLEXE.....	33
DES DISCOURS CONTRADICTOIRES SUR LE ROLE SOCIAL DU PROMOTEUR.....	33
STRATEGIES D'EVASION ET ETALEMENT URBAIN.....	34
CAPACITE D'EXPERTISE ET ASYMETRIES D'INFORMATION.....	36
Un équilibrage du rapport de force.....	36
Une évolution des pratiques depuis la crise.....	37
LA REALITE DES STRATEGIES D'IMPUTATION DES PROMOTEURS.....	38
Un modèle général.....	38
Montage d'opération et ordres de grandeur des postes de dépense.....	38
Une application de la théorie de l'incidence fiscale.....	39
Eclairage du modèle général par des études de cas.....	40
Pratiques d'incidence dans des systèmes locaux à règle négociée.....	40
Pratiques d'incidence dans des systèmes locaux à règle affichée.....	42
CONCLUSION.....	48

AVERTISSEMENT

Les collectivités locales sont de plus en plus impliquées dans la politique du logement.

Alors que l'essentiel de leur effort était autrefois tourné vers le locatif social ou des interventions de nature très sociale ciblées sur des groupes spécifiques, elles élargissent aujourd'hui leur champ à l'ensemble du secteur du logement et notamment à l'accession à la propriété.

Les outils dont elles disposent peuvent être grossièrement classés en deux catégories, d'une part celle qui réunit les aides financières, qu'elles soient tournées vers les opérateurs ou vers les ménages et d'autre part, les règles d'urbanisme et tous les moyens qui permettent de peser sur l'usage du sol et le droit de construire.

Comment les collectivités locales procèdent-elles concrètement, notamment dans leurs relations avec les promoteurs, pour jouer de ce second registre ?

Pour y voir plus clair, l'ANIL a proposé à un jeune chercheur, Guilhem Dupuy, d'étudier en toute indépendance cette question. Nombre de partenaires de l'ANIL lui ont apporté leur appui.

Le résultat de ce travail, dont il assume seul la responsabilité, nous a paru suffisamment riche pour mériter d'être diffusé.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier Jean Bosvieux et Bernard Vorms, qui m'ont témoigné confiance et sollicitude tout au long de la réalisation de cette étude, ont mis à ma disposition toutes les ressources, matérielles comme intellectuelles, nécessaires à sa réalisation, et ont fait preuve de beaucoup de patience au cours du processus de relecture. Je remercie également toute l'équipe de l'ANIL pour son soutien et sa gentillesse.

Je souhaite ensuite remercier Thierry Moallic et Philippe Ranchère, respectivement directeurs des ADIL des Bouches-du-Rhône et du Finistère, qui n'ont pas compté leur temps et leur énergie pour rendre possible et fructueuse ma venue dans ces départements, et ont fait preuve d'une remarquable dextérité dans l'établissement de contacts avec les professionnels du logement rencontrés à l'occasion de ces visites. Je remercie également Sophie Pouymayou, directrice, et Isabelle Amestoy, chargée d'études, à l'ADIL d'Ille-et-Vilaine, à qui je dois de très intéressants contacts dans la région bretonne.

Je tiens enfin à exprimer ma plus sincère gratitude à tous les professionnels qui m'ont reçu à travers la France, et qui m'ont tous très gentiment accordé temps, confiance, disponibilité d'esprit, et franc-parler. Je leur dois la réussite de cette étude et je les en remercie chaleureusement.



Résumé

Cette étude décrit les objectifs des politiques locales d'encadrement de l'activité privée de création de logements, et analyse les moyens mobilisés pour servir ces objectifs. Elle montre que ces objectifs sont en nombre réduit et participent généralement d'une politique de stabilisation de l'électorat sur le territoire de la commune : logement locatif social et accession sociale sont ainsi prioritairement pensés dans cette optique par les collectivités.

Le cadre réglementaire des politiques locales du logement ne peut être compris qu'en analysant les pratiques hors droit des collectivités. Pratiques légales et illégales sont, en général, inextricables et forment un tout relativement cohérent qui permet de corriger les problèmes rencontrés par les collectivités dans l'application du droit de l'urbanisme. Cet ensemble permet de mener une politique plus discrétionnaire que ne le permettrait le droit, dans un univers d'information limitée où l'appréciation au cas par cas s'avère parfois nécessaire. Le fondement de ce modèle est donc davantage la légitimité démocratique des collectivités que la légalité de leur action.

C'est ainsi que, notamment en conséquence de la phase de hausse des prix immobiliers de 1997-2007, au cours de la décennie des années 2000, se sont développées de nouvelles pratiques d'encadrement de la création privée de logements ; de même que les modèles de concertation et de négociation entre élus et professionnels du logement, notamment les promoteurs, ont évolué. Aujourd'hui, les pratiques de quotas de logement locatif social imposés sur les programmes privés, ainsi que les méthodes de contrôle d'une partie des prix de sortie en accession, se sont répandues dans les agglomérations. Les modalités et les moyens de ces pratiques sont encore très diversifiés, mais des modèles généraux tendent à émerger. De plus, on constate que, dans ce domaine comme dans d'autres, le législateur donne parfois un cadre légal à des pratiques issues du terrain : ainsi la méthode des quotas de logement locatif social imposés sur les programmes privés a-t-elle été progressivement légalisée au cours des années 2000.

L'impact économique de ces évolutions politiques reste complexe à évaluer. Dans les zones urbaines et périurbaines, les promoteurs sont situés au centre de la chaîne économique de la création de logements. Or les évolutions récentes des politiques locales vont dans le sens d'un report sur les opérateurs privés d'une partie croissante du financement des politiques du logement. Le rôle des promoteurs est donc crucial dans la production des effets voulus ou non voulus des politiques publiques locales, puisque ce sont ces agents qui bien souvent font le lien entre autorités publiques et agents privés (acheteurs, propriétaires fonciers). Comme tout agent économique, les promoteurs tendent à transmettre les coûts pesant sur eux à d'autres agents économiques. C'est l'analyse de ces effets de report ou d'évitement qui permet de dresser une première évaluation de l'efficacité des politiques d'encadrement de la création privée de logements. Ces politiques peuvent avoir des effets indésirables, comme un déficit de constructions neuves, et/ou une tendance à la hausse des prix, lorsqu'elles ne se développent pas dans un cadre de concertation approprié. D'une façon générale, elles sont vouées à l'échec si elles génèrent des opérations où le gain net n'est pas positif pour au moins une des parties engagées dans l'opération (promoteur, collectivité, propriétaire foncier). Or ce cas n'est pas rare en pratique, pour plusieurs raisons que cette étude détaille. Il est donc important pour ces politiques de continuer de gagner en cohérence, c'est-à-dire en prévisibilité.



Introduction

Les années 2000 ont été le théâtre d'évolutions marquées dans le domaine des politiques du logement conduites par les collectivités territoriales.

Ces dernières sont depuis longtemps accoutumées à la question de la construction locative sociale et leur intervention dans ce domaine est indispensable, puisqu'elles sont la garantie des bailleurs sociaux auprès des établissements de crédit et que leur aide matérielle ou financière conditionne généralement l'équilibre des opérations.

En revanche, en matière de locatif privé et d'accession à la propriété, les politiques étaient jusqu'à récemment balbutiantes au mieux, et généralement inexistantes. Et pour cause : ces deux domaines, à la différence du logement locatif social, relèvent traditionnellement de l'initiative privée et non de la responsabilité politique, ce qui explique que peu de maires prenaient le risque d'intervenir sur ces questions. Pourtant, la hausse continue des prix de l'immobilier entre 1997 et 2007 a désolvabilisé une part importante des candidats-acquéreurs locaux, c'est-à-dire des électeurs, et pas seulement dans les zones tendues. L'investissement locatif privé, modelé par les mesures de défiscalisation qui se sont succédées depuis les années 1980, a produit des programmes tendant à anticiper davantage sur la demande des investisseurs que sur celle des futurs locataires, avec pour conséquence un excès d'offre pas toujours adaptée au marché local et des logements vacants dans nombre de villes petites et moyennes¹.

Dans le même temps, les outils réglementaires à la disposition des maires se sont étoffés. Depuis 2007, l'octroi d'une aide par une collectivité déclenche la majoration du Prêt à Taux Zéro (PTZ) et le Pass-Foncier®, ce qui lui confère un puissant effet de levier. Le Pass-Foncier® lui-même a pris une certaine importance conjoncturelle en 2009 avec le remboursement par l'Etat d'une partie de l'aide accordée par les collectivités. L'intervention sur les programmes privés a en outre été favorisée par la servitude de logement locatif social mise en place en 2006, puis remplacée par un zonage spécifique transposable au plan local d'urbanisme (PLU) en 2009, plus simple d'utilisation parce qu'il n'entraîne pas de droit de délaissement. La montée en puissance des Etablissements Publics Fonciers, la mise en place graduelle de communautés d'agglomération ou de communautés urbaines délégataires des aides à la pierre, donc aux compétences réelles en matière d'urbanisme, sont également des facteurs de responsabilisation et d'activation des collectivités territoriales face aux questions du foncier et de l'habitat.

Subsiste cependant un problème simple. La compétence générale d'une commune sur le plan de l'urbanisme et du logement reste un pouvoir d'administration de l'usage des sols. D'aucuns disent plus prosaïquement : un pouvoir de dire non. Pouvoir d'ailleurs absolu, puisque c'est la commune qui dans tous les cas délivre les permis de construire sur son territoire. Mener une politique active du logement (exercer un « pouvoir de dire oui ») suppose des moyens financiers pas toujours proportionnés aux ressources réelles de la commune, d'autant moins que la hausse de l'immobilier ne s'est pas accompagnée d'une hausse proportionnelle des ressources des collectivités.

¹ Voir par exemple *L'impact de l'investissement en logements neufs sur les marchés locatifs*, Jean Bosvieux, ANIL, Habitat Actualité, juillet 2008 http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2008/impact_investissement_neufs.pdf

C'est cette différence entre politique passive d'administration de l'activité privée et politique active de coproduction de logements qui est fondamentale. La politique « active » n'est pas le sujet de notre étude ; les différents outils d'urbanisme opérationnel, les conditions et difficultés relatives à leur mise en œuvre, et leurs résultats à tous points de vue, sont des questions abondamment traitées par le droit, l'urbanisme, et l'évaluation des politiques publiques. L'administration du droit des sols, en revanche, est une question en chantier. Toute la dimension économique de l'urbanisme réglementaire, ses mésutilisations, surcoûts et effets pervers, sont des questions souvent abordées mais souvent débattues ; quant à ses aspects concrets, comme les enjeux de la très française différence entre droit et pratique, ils sont pour l'instant rarement abordés dans la littérature. Pourtant, dans les faits, la différence entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel est ténue, du moins dans la genèse de ces deux politiques : à l'instar de la démarche contractuelle, la démarche réglementaire, en particulier à l'échelle locale, s'insère toujours dans un réseau d'acteurs publics et privés, c'est-à-dire un certain état des relations de pouvoir, au sein duquel elle est construite. Autrement dit, on ne peut rendre compte de l'activité d'urbanisme réglementaire d'une commune qu'en analysant les pratiques de concertation et de négociation qui se font jour au sein de ce réseau.

La nécessité de cette analyse pratique s'impose d'autant plus que le discours d'une partie des promoteurs a commencé ces dernières années à faire état d'une abondance de pratiques locales d'urbanisme peu soucieuses de légalité, comme le « chantage au permis de construire », rendant difficile, voire impossible, l'exercice normal de la profession. En quelque sorte, d'après ce discours, l'instruction du permis de construire ne se référerait au PLU que selon le bon vouloir des autorités, alors qu'en droit cette instruction consiste simplement à vérifier la compatibilité dudit permis de construire audit PLU. La délivrance du permis de construire est en droit une compétence liée de la commune, elle ne peut faire l'objet d'une décision d'opportunité, d'un choix stratégique. En pratique pourtant, il semble qu'il en aille tout autrement. D'une façon générale, toujours selon ce même discours, la prise en main de la politique de l'habitat par les communes se traduirait par un transfert du coût de cette politique sur les agents privés, en particulier les acheteurs : moins coûteuse pour la commune qu'une politique active de coproduction et cofinancement de logements, une politique passive de l'habitat consiste à imposer à travers des règles, légales ou illégales, des conditions sur les programmes privés de logement afin de satisfaire certains objectifs (formes urbaines, mixité sociale, accession à prix maîtrisés...). Le coût de cette politique est ainsi transféré sur le bilan des promoteurs, eux-mêmes contraints d'en transférer la plus grande partie sur leurs prix de vente. Ajoutons à cela l'insécurité juridique et économique résultant d'une règle fluctuante et imprévisible, puisque non écrite, et le tableau devient particulièrement sombre.

Voici le point de départ de notre étude. Le constat d'une sensibilisation grandissante des collectivités locales à la question du logement, d'un renforcement de leur rôle dans la mise en œuvre des politiques nationales et d'un certain manque d'outils et de moyens pour mener correctement à bien de telles politiques. L'hypothèse, enfin, d'un décalage patent entre droit et pratique, aux conséquences économiques fortes et éventuellement indésirables.

Ces constats appellent à une série de questions : comment caractériser les politiques réglementaires du logement des collectivités locales ? L'administration de l'activité privée de construction sur le territoire de la commune dépasse-t-elle effectivement le cadre du droit de l'urbanisme ? Dans quelle mesure ? Sur quels points ? Pour quelles raisons et quels objectifs ?

Quel est l'impact de cette politique sur les activités de construction ? En premier lieu, comment la concertation entre autorités publiques et professionnels du logement est-elle organisée ? Sur quels compromis débouche-t-elle ? Ensuite, quels sont les effets économiques de cette politique ? Sur qui et comment est-elle répercutée ? Comment réagissent les promoteurs ? Dans quelle mesure modèle-t-elle le marché de l'immobilier ?

Cette étude est tournée vers l'avenir. Elle fait le bilan de pratiques dont beaucoup sont ancrées de longue date dans la vie locale, certes, mais à l'heure où beaucoup de politiques sont en chantier : l'accession sociale poursuit son essor ; les intercommunalités sont porteuses de beaucoup de promesses en matière de logement ; et le manque de base légale de l'action des collectivités n'est pas toujours le signe d'une irrationalité ou d'une inefficacité de cette action. Comprendre les enjeux économiques des politiques locales du logement, pouvoir évaluer leur impact sur le réseau d'acteurs au sein duquel elles sont mises en œuvre, pouvoir comprendre la structure de leur coût, permettra non seulement de savoir au détriment de qui s'établissent des rapports de force locaux, mais surtout au bénéfice de quoi ces politiques se construisent, et pourront se construire à l'avenir.

Au plan méthodologique, cette étude se limite à la dimension qualitative. La difficulté du sujet abordé et le manque de littérature sur la question plaident pour une première approche exploratoire dont le but est davantage de décrypter les véritables enjeux de la question que de fournir des analyses poussées au plan quantitatif et économique.

L'étude a donc été conduite par entretiens avec des professionnels du logement (promoteurs-constructeurs, lotisseurs, banquiers) et des responsables des services habitat de villes et communautés urbaines. L'échantillon compte plus d'une vingtaine d'entretiens approfondis, et autant de contacts plus informels avec d'autres professionnels rencontrés au gré des colloques sur le thème de l'immobilier et de l'habitat. Le champ géographique se limite à l'Île-de-France, aux Bouches-du-Rhône, et à la Bretagne. Néanmoins, beaucoup d'exemples rapportés permettent de dépasser ce cadre. L'étude se base enfin sur l'exploitation de données d'études et analyses conduites sur des sujets connexes ou complémentaires².

Ceci est assez largement suffisant pour asseoir une analyse générale de la question, mais appelle toutefois des études plus localisées et plus quantitatives pour plus de précisions. Cette étude ne prétend pas à une homogénéité de son degré de généralité. Les recoupements effectués reflètent des opinions majoritaires sans pour autant être consensuelles ; toutefois, il s'en dégage de nombreuses lignes de forces empiriquement solides. C'est sur ces lignes de force que le propos est construit.

Il ne sera pas fait un usage abusif des citations, notamment dans la mesure où l'anonymat a été garanti à toutes les personnes rencontrées. Cependant, la règle de cette étude reste de se borner à affirmer des idées obtenues par recoupements. Il existe toujours des exemples et des interlocuteurs derrière ce qui est avancé.

² Un corpus d'une trentaine d'articles, dont une partie conséquente est tirée de la revue *Etudes Foncières*.



L'encadrement des programmes privés de logement : constellation de décisions opportunistes ou vision politique plus large ?

L'objet de cette étude est avant tout descriptif : il s'agit de décrire des pratiques qui par définition ne se traduisent pas par des documents réglementaires facilement compilables, analysables, comparables. La question est vaste et cette modeste étude ne prétend pas épuiser le sujet, loin s'en faut. La convergence des divers points de vue des acteurs est toutefois féconde d'informations.

On peut supposer *a priori* que l'attitude des collectivités locales vis-à-vis des programmes privés de logement se décompose en trois catégories :

- une attitude de laisser-faire ;
- une attitude de maîtrise totale s'appuyant sur la panoplie des outils d'urbanisme réglementaire et opérationnel et une prise en main stratégique des aides locales et nationales ;
- une attitude plus opportuniste consistant à imposer au coup par coup des contraintes aux professionnels sans que ces contraintes s'inscrivent dans une vision politique large.

C'est cette dernière attitude que mettent en avant les promoteurs, jugeant qu'elle bloque la possibilité de raisonner sereinement et rationnellement sur le montage des projets ; c'est-à-dire que, selon eux, elle bloque les projets tout court.

Cette typologie sommaire n'a pas été infirmée par l'étude. On retrouve effectivement ces trois types de comportement. En revanche, tout l'enjeu est de déterminer leur importance relative. Si l'attitude opportuniste s'avérait être le modèle le plus fréquemment observé, on ne pourrait que rejoindre l'analyse pessimiste de la situation que font certains promoteurs. Or en pratique, cela n'est pas franchement le cas, pour plusieurs raisons.

- En premier lieu, il ne faut pas perdre de vue que la promotion immobilière privée ne représente que 37 % du total de la construction neuve aujourd'hui (Bouteille, 2009). 18 % sont réalisés par les bailleurs sociaux, et les 45 % restants sont réalisés en individuel par des particuliers maîtres d'ouvrage. Les promoteurs ne sont pas uniformément répartis sur le territoire, comme le montre les Comptes du logement³ : 80 % de leurs ventes sont réalisées en zones A et B. Les promoteurs se concentrent donc sur deux types de territoire. D'abord, les zones urbaines, de préférence les plus vastes, où les prix de sortie sont élevés et la demande forte, et où le dialogue avec les collectivités est généralement soutenu. Ensuite, les zones périurbaines, où le foncier est abondant, plus abordable, et les prix de sortie dopés par la proximité de l'aire urbaine. Dans ces zones, constituées plutôt de collectivités de taille plus modeste, les asymétries d'information résultant d'une différence significative entre la compétence des promoteurs en ingénierie de projets de construction de logements et la capacité d'expertise limitée des services municipaux, jouent davantage au bénéfice des promoteurs qu'à celui des élus. Les petites communes disposent, certes, du monopole de l'attribution du permis de construire, mais en font rarement un usage stratégique, car 1) elles n'ont pas la vision politique pour ce faire 2) elles ont souvent confié l'instruction des permis de construire à la DDE, qui de son côté fait une application stricte des documents d'urbanisme qu'elle a généralement élaborés elle-même (Morlet, 1997). En revanche, un discours récurrent des intercommunalités ou des établissements publics fonciers, qui ont une vision très

³ Comptes du Logement 2007, dossier « La localisation de la construction neuve de logements entre 2005 et 2007 ».

claire des enjeux de pouvoir locaux, affirme sans ambages que les promoteurs font généralement ce qu'ils veulent des maires des petites communes en jouant sur ces asymétries d'information, parfois sous réserve de figurer dans la « *shortlist* » des promoteurs ayant droit de cité sur le territoire ou ayant simplement noué de bonnes relations avec les élus.

- En second lieu, tous les acteurs interrogés, y compris les plus virulents contre le comportement des collectivités, s'accordent sur le fait qu'on observe ces dernières années une tendance forte à l'affichage ex-ante des contraintes qui pèsent sur les programmes privés. Ces contraintes n'apparaissent quasiment jamais au moment du dépôt du permis de construire. Il va dans l'intérêt des maires, comme des promoteurs, que le permis de construire soit déposé en ayant déjà intégré les contraintes spécifiques posées par la collectivité. Cela suppose une information préalable.

Ces deux raisons très fortes plaident pour ne pas se fonder sur cette typologie a priori des attitudes des collectivités. La troisième catégorie n'est toutefois pas nulle et non avenue, il s'en faut, car il subsiste encore des zones d'ombres sur lesquelles il est difficile d'investiguer, où l'attitude opportuniste est jugée « *infernale* », « *pas saine* » par les promoteurs ; mais tous s'accordent à dire que l'importance quantitative de ces zones se réduit à une petite portion. Il s'agit donc d'un problème qui n'est pas central. Le vrai problème étant davantage : dans quelle mesure l'administration de l'activité privée de construction sur le territoire de la commune dépasse-t-elle le cadre du droit de l'urbanisme ? Sur quels points ? Pour quelles raisons et quels objectifs ?

■ Une introduction au modèle du continuum

La principale ligne de force de la première partie de cette étude est la suivante : la meilleure façon de saisir la réalité des politiques locales d'encadrement des activités privées de logement est de considérer que cet encadrement ne se fait que très rarement en dehors de toute référence à une règle de droit. Il est plus généralement un prolongement hors droit de la règle de droit, selon des modalités diverses. C'est ce que nous appelons modèle du continuum, **un continuum entre la règle de droit et la règle de fait**. Ce modèle opère dans toutes les collectivités observées, sans considération de taille, et peut être raisonnablement généralisé à l'ensemble du territoire. Au-delà de sa pertinence empirique, ce modèle est important d'un point de vue analytique, puisque l'étude de la frange non légale d'une politique locale du logement est le meilleur moyen de comprendre la cohérence économique et pratique de l'ensemble de cette politique.

La pratique des politiques locales du logement : une adaptation des moyens aux objectifs politiques

Nous partons du constat de l'existence de nombreux outils et documents à la disposition des collectivités pour encadrer la création privée de logements sur leur territoire. Nous savons également que ces outils sont devenus à la fois plus nombreux et plus mobilisés par les collectivités depuis le début des années 2000, dans le sillage de la loi « Solidarité et renouvellement urbains » (SRU). Au niveau réglementaire, les communes peuvent inscrire de nombreuses dispositions d'organisation du droit des sols au PLU ; leurs aides aux primo accédants permettent également de disposer d'un droit de contrôle étendu sur les programmes privés mobilisés pour l'accession aidée. A l'échelle intercommunale, le Programme Local de l'Habitat (PLH) permet de tracer les lignes d'une véritable politique de l'habitat avec objectifs chiffrés par types de logement.

On doit cependant mettre en perspective ces outils légaux par rapport aux objectifs qu'ils sont supposés servir. Il n'y a pas autant d'objectifs politiques qu'il y a de situations locales. Les nombreuses

discussions avec toutes les parties impliquées dans la question locale du logement, l'étude de nombreuses sources primaires et secondaires, montrent qu'en matière d'encadrement réglementaire des opérations de logement, les objectifs des élus varient peu d'une collectivité à une autre et se rangent facilement dans un nombre limitatif de cas. On dénombre six grandes catégories.

L'objectif de logement locatif social

Les collectivités peuvent vouloir faire construire des logements locatifs sociaux. C'est la forme la plus traditionnelle de la politique locale du logement, et elle dépasse le cadre de notre étude puisqu'elle est d'abord une politique active qui consiste à coproduire du logement social dans le cadre d'une relation contractuelle avec les bailleurs sociaux. Toutefois, cette forme traditionnelle déborde depuis la loi SRU sur l'encadrement de l'activité privée de construction, selon une idée simple des élus que l'on pourrait résumer ainsi : *si je veux 20 % de logement social sur ma commune, le plus simple est de demander à tout programme privé de construction neuve d'inclure 20 % de logement social*. Dans les zones tendues, cette attitude est quasiment systématique. Un promoteur résume bien la situation en Ile-de-France : *« on sait que, où qu'on construise dans la région, on devra faire au moins 20 % de logement locatif social »*.

La pratique de ces quotas n'est, à l'origine, pas légale. Il s'agit généralement de quotas informels, posés en dehors du PLU. Pourtant, la contrainte de logement social a suivi au cours des années 2000 un cheminement de la pratique vers le droit : généralisée par la loi SRU, elle se fait alors dans le cadre d'une négociation tacite. Le législateur réagit : en 2006, apparaît une servitude légale de logement social, qui reste dans les faits peu mobilisée, en dehors de quelques expériences pionnières de villes à gros moyens financiers, comme Paris. Elle est boudée par les élus, car elle donne au propriétaire du terrain grevé un droit de délaissement, auquel peu d'élus souhaitent faire face. En 2009 apparaît une possibilité de zonage de logement social dans le PLU, qui correspond très exactement à la pratique. Néanmoins, cette dernière reste encore dans une zone floue entre le droit et le non droit, peu de collectivités ayant effectivement inscrit dans leur PLU ces dispositifs légaux.

Le logement locatif social n'est plus aussi coloré politiquement qu'il a pu l'être dans le passé : si tous les maires ne manifestent pas le même empressement pour construire des logements sociaux, que d'aucuns trouvent trop coûteux politiquement et économiquement, beaucoup semblent avoir compris leur intérêt politique. A gauche, le logement locatif social se justifie généralement par un intérêt pour le sort des plus démunis des électeurs et un rejet politique de l'inégalité des ménages face au logement. A droite, notamment dans les zones à marché immobilier tendu, les élus prennent ouvertement conscience de la difficulté des actifs et des jeunes à se loger sur des marchés dominés par les ménages aisés. D'une façon générale, le fonctionnement normal de la démocratie locale fait que les élus cherchent à satisfaire le plus grand nombre de leurs administrés et électeurs. Dans ce cadre, la construction de logements locatifs sociaux participe souvent d'une politique d'assise électorale. Nous reviendrons à ce sujet ultérieurement avec des exemples développés.

L'objectif de prix maîtrisés

Les collectivités peuvent vouloir imposer des conditions de prix maîtrisés sur les programmes privés de logements. Face à la flambée des prix de l'immobilier qui engendre des problèmes pour leurs administrés, les élus considèrent que le meilleur moyen d'endiguer cette tension reste d'agir directement sur les prix des programmes neufs, plus facilement contrôlables que ceux de l'ancien. En pratique, une politique de prix maîtrisés consiste à fixer un plafond de prix de vente du m² de surface utile pour une proportion du programme (généralement aux alentours de 20 à 30 % des logements). Cette politique peut s'articuler à des dispositifs financiers légaux permettant d'exercer un contrôle

sur les prix de sortie, comme le Prêt Social Location-Accession (PSLA), le zonage conventionné avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (zones ANRU), et plus récemment le Pass-Foncier. Elle s'articule également à des opérations actives d'urbanisme (zones d'aménagement concerté à péréquations (ZAC), mise à disposition de foncier à tarifs avantageux...) où la contrainte de prix maîtrisés est simplement une clause contractuelle de droit commun. Politiques actives et passives sont généralement conjuguées. En pratique, cette politique de maîtrise des prix ne se limite jamais aux marges de manœuvre légales, comme le résume un promoteur : « *les Pass-Fonciers qui marchent sont ceux qui sont illégaux* ».

Les objectifs de formes urbaines

Les collectivités peuvent vouloir imposer des contraintes de formes urbaines sur un projet privé, en complément du PLU, s'il existe, ou du POS. On peut ranger dans cette catégorie des exemples typiques et d'autres plus anecdotiques. La première grande sous-catégorie est la contrainte de hauteur. Expression des nombreux comités de quartier, dont le maire est souvent contraint de tenir compte, la contrainte de hauteur consiste à réviser à la baisse la hauteur maximale d'un projet par rapport à la hauteur autorisée par le PLU. Elle compte beaucoup de variantes, au premier rang desquelles la contrainte de densité, articulée au coefficient d'occupation des sols (COS), cette contrainte fonctionnant sur le même modèle que la contrainte de hauteur. Ces contraintes ont la particularité de souvent survenir sur le tard, puisqu'elles résultent de processus de tractation qui ne se manifestent qu'à partir du moment où le projet est connu des habitants, c'est-à-dire au moment du dépôt du permis de construire. La deuxième grande sous-catégorie est la contrainte de parking, dont l'exemple le plus caractéristique est Marseille : la construction d'un certain nombre de places de parking est exigée par logement neuf construit. Cette politique se fonde pour une partie sur le PLU, où de telles dispositions peuvent être écrites, et pour une autre partie sur des clauses orales qui ajoutent une ou deux places de parking par logement au chiffre inscrit au PLU. Le reste des contraintes de ce type est vaste : contraintes architecturales, co-construction d'équipements collectifs connexes (crèches, voirie, gymnases divers...). Cette catégorie de contraintes peut parfois poser des problèmes ardues dans le montage de projets immobiliers.

Les objectifs de type et de taille de logements

Les collectivités peuvent vouloir imposer des contraintes sur le type et la taille des logements construits. Cette quatrième catégorie est très importante quantitativement, dans la mesure où ces contraintes émergent très fréquemment et indépendamment de la taille et de la couleur politique des collectivités. Il s'agit concrètement de poser des conditions de type (nombre de pièces) et de surface sur les logements construits. Certaines de ces conditions peuvent être inscrites au PLU, mais elles excèdent très généralement le cadre écrit, sur le modèle des places de parking.

Ces conditions peuvent d'abord être posées, dans un certain nombre de cas, pour prévenir des produits trop orientés « investissement locatif », dont certains élus se méfient car ils considèrent ces produits comme représentatifs de comportement spéculatifs. On impose donc des types de logement (plus de 3 pièces) incompatibles avec les produits conçus pour les ménages investisseurs, qui se composent pour l'essentiel de studios et de deux pièces. Cette première option, qui n'est pas la plus fréquente, se rencontre essentiellement dans les agglomérations ayant mis en place une politique volontariste du logement et dont le PLH - en termes discrets - et les élus - en termes plus virulents - jettent volontiers l'anathème sur les « *défiscalisateurs* », comme à Nantes ou à Brest. Dans ce genre de cas, ces contraintes émergent lors de pratiques de concertation engagées très en amont.

Dans le cas le plus général, ces contraintes de taille participent, comme pour le logement social ou les prix maîtrisés, d'une politique d'assise électorale. Il est flagrant de constater que ces contraintes sont extrêmement généralisées : le maire rationnel cherche systématiquement à faire construire des logements grands, de 3 ou 4 pièces, voire plus. C'est l'image qu'il se fait d'un électorat idéal : des familles avec enfants, attachées à la commune et électoralement stables. Les appartements de surface et de nombre de pièces plus réduits, qui hébergent des étudiants, des ménages plus instables et plus recomposés, aux trajectoires résidentielles plus hasardeuses, ne sont pas une ressource électorale satisfaisante pour nombre d'élus. Un exemple coloré : dans une petite ville côtière de Provence, le maire a décidé de pratiquer ces contraintes de taille pour bloquer la production de studios et deux pièces, logements destinés aux locations saisonnières touristiques, parce qu'il voulait ouvertement limiter le nombre de touristes, qui concurrencent les autochtones cherchant à se loger.

Le discours des professionnels sur cette question est à peu près unanime : imposer de telles contraintes est irresponsable, dans la mesure où ces contraintes ne correspondent pas structurellement à la demande réelle des ménages locaux (elles produisent des logements plus difficilement commercialisables sinon invendables), et structurent ainsi sur le long terme le parc local de logements sur la base d'une idée fautive, à l'heure de la fragmentation de la cellule familiale et du phénomène de décohabitation. On peut questionner ce point de vue et faire confiance aux collectivités pour l'évaluation des besoins de leurs administrés, mais dans la mesure où c'est aussi celui des économistes et des urbanistes, on peut effectivement se demander si une telle politique est bien fondée autant à court qu'à long terme.

Les objectifs de maîtrise foncière

Dans certains cas, la collectivité peut vouloir intervenir en amont pour peser sur la négociation des charges foncières entre propriétaire foncier et acquéreur (particulier ou professionnel). Cette politique est un peu en décalage par rapport aux dispositifs précédents, car elle suppose une compétence technique des élus qui reste l'apanage des collectivités manifestant une volonté et une capacité de maîtriser l'immobilier d'un bout à l'autre de la chaîne économique. Elle n'est pourtant pas limitée aux grandes agglomérations (qui la pratiquent toutes) et peut être exercée dans des communes de moindre importance. Elle n'est pas une politique occasionnant des surcoûts sur les programmes privés, comme dans les quatre premiers cas, puisqu'il s'agit au contraire d'une politique de maîtrise foncière qui bénéficie sur le papier à tous les acteurs du logement, à l'exception des propriétaires fonciers. Elle reste toutefois une illustration intéressante du continuum entre règle de droit et règle de fait. Les élus ne se cachent pas d'exercer leur droit de préemption urbain souvent en dehors du cadre strictement légal, dans un motif de régulation des prix du foncier, qui n'est pas un motif valable selon la jurisprudence (le droit de préemption ne peut s'exercer qu'au service d'un projet existant et en lien direct avec celui-ci). On trouve une description très intéressante de ces pratiques dans un article d'Olivier Morlet (2000), à compléter par celui de Godfrin (1995). Les municipalités cherchent à contourner l'exigence légale de motiver le droit de préemption en fournissant des motifs vagues, du reste assez fréquemment cassés par les juridictions administratives. La raison véritable de la préemption n'est pas toujours liée à un projet existant. Le but non avoué : exercer un droit de regard sur les valeurs foncières de référence susceptibles d'évoluer au gré des ventes de terrains. Cette pratique est quantitativement faible : 1 % des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) donnent lieu à préemption, dont 80 % se font au prix du vendeur, 15 % à un prix revu à la baisse par la collectivité, 5 % à un prix fixé par le juge de l'expropriation. Mais quoique rarement mise en œuvre, elle agit comme une épée de Damoclès sur toutes les transactions et pousse fortement à la concertation en amont. Morlet explique ainsi : « *la prise de contact informelle avec les élus locaux ou les services techniques devient ainsi un passage obligé, aussi bien pour le vendeur que l'acquéreur qui doit exposer à la commune son projet* ». Cité par Morlet, un chargé d'opérations d'une SA de HLM confirme : « *On ne monte jamais une opération sans avertir préalablement les élus et leur*

*présenter le projet envisagé. On ne signe aucune promesse de vente qui **risquerait de violer les règles non écrites** de la collectivité et on n'engage aucune dépense avant d'avoir eu l'accord de la municipalité sur le projet envisagé, pour ne pas risquer une préemption. »*

Précisons que dans le cas où le prix proposé par la collectivité est jugé insuffisant par le vendeur, la situation est déjà bloquée au profit de la municipalité. Si l'affaire est portée au tribunal, c'est au juge de l'expropriation de fixer le prix adéquat, et ce prix sera très généralement minoré, car basé sur les estimations des Domaines. Dans tous les cas, les (longs) délais occasionnés auront généralement fait fuir l'acquéreur initial et durablement bloqué la transaction.

Les objectifs de contrôle moral des implantations d'activités privées sur le territoire

Enfin, et ce cas est un des plus fréquents, quoique le plus en marge de notre sujet, la collectivité peut vouloir intervenir pour contrôler la nature des projets et l'identité de leur initiateur et de leurs bénéficiaires. Ce contrôle ne se limite pas aux projets de logement, mais peut être pratiqué sur tous types d'activités souhaitant s'implanter sur le territoire communal. Le cas est évoqué parce que ce droit de regard s'appuie essentiellement sur des dispositifs d'urbanisme et apporte une dernière illustration éloquente de la façon dont des dispositifs légaux sont investis et détournés. Le droit de préemption est certes un outil officieux de maîtrise foncière, mais il permet avant tout de bloquer des projets qui ne conviennent pas à la collectivité (les motifs les plus fréquents étant : évincer les gens du voyages, empêcher des programmes de HLM, empêcher l'implantation d'enseigne de *hard-discount*).

D'une façon plus générale, le chantage au permis de construire, complété par ses corollaires, comme le chantage aux autorisations de voirie une fois les travaux engagés, n'est pas pratiqué qu'à des fins de politique de l'habitat, loin s'en faut. Sylvain Trouvé en résume très bien les nombreux usages dans son article « Du permis de construire au permis d'habiter » (1995). Outre une participation financière aux équipements publics exigée des promoteurs lorsqu'ils se rendent compte que le POS est trop généreux en droits à bâtir, les élus peuvent exiger « *un droit de présentation⁴ pour tout ou partie des appartements ou maisons qui seraient mis en vente [dans le cadre de programmes de logement privés]. Il peut s'agir de favoriser, sur le plan du prix ou du choix, des administrés méritants, mais aussi de vérifier la couleur politique des nouveaux arrivants (voire, d'après certains, la couleur tout court) ».*

Qu'est-ce qui fonde les pratiques locales, si ce n'est pas le droit ?

On est en droit de se demander pourquoi les collectivités exercent leurs compétences si fréquemment en dehors du droit sans être inquiétées outre mesure par le contrôle de légalité préfectoral. Le débat est extrêmement vaste, et cette étude ne s'y aventurera qu'en superficie. La question a néanmoins ici une importance certaine : d'abord parce qu'elle permet de boucler le modèle comportemental des collectivités, qui reste incomplet si l'on s'en tient à une simple description des pratiques sans exposer clairement leur rationalité. Ensuite, parce que la question est fréquemment abordée par les personnes rencontrées, autant chez les promoteurs que chez les élus. Quel est le ciment de ces pratiques ? Nous avançons ici trois réponses complémentaires : la légitimité démocratique, la structure contraignante des systèmes locaux d'acteurs, et enfin les problèmes de l'application du droit de l'urbanisme.

⁴ Bien que l'auteur de l'article ne précise pas ce qu'il entend par « droit de présentation », on suppose, au vu des faits qui nous ont été rapportés par ailleurs, qu'il s'agit d'une transmission à la mairie des offres de vente d'une partie des logements construits, effectuée avant le début du processus de commercialisation officiel. Ce procédé est par ailleurs au centre de l'affectation de beaucoup de logements produits dans le cadre des quotas de prix maîtrisés.

La légitimité démocratique

Un élu interrogé sur les problèmes de droit posés par l'articulation PLU/PLH dans l'instruction des permis de construire s'exprimait en ces termes : « *On a pu refuser des permis de construire sur la base du PLH alors que celui-ci n'était pas encore transcrit au PLU. Le fait est qu'on est démocratiquement élu, et parfaitement légitimes. Il serait dommage de se limiter au strict réglementaire quand on a une politique du logement cohérente, élaborée en amont avec les professionnels* ». A partir de là tout est dit. Le positionnement non pas en dehors, mais *au-delà* du droit, les élus l'assument tous sans hésitation. « *C'est illégal, et alors ?* » s'amuse un autre élu. L'illégalité ne semble pas avoir cours en politique, du moins sur ce genre de sujet. L'introduction d'une note de synthèse dénichée sur le site internet du Courrier des maires, publication qui n'a rien d'occulte ni de confidentiel, en dit long sur la question : « *Le prix du terrain, le plan local d'urbanisme (PLU), la taille minimale des parcelles, le chantage au permis de construire, le programme local de l'habitat : les maires ont à leur disposition des textes et des moyens pour encourager, ou non, le logement* ». Il est très éloquent de voir le chantage au permis de construire, cette pratique décriée des promoteurs, censément occulte, qui a motivé cette étude, explicitement citée comme un moyen ordinaire parmi d'autres d'encadrer le logement, aux côtés du PLU ou du PLH.

On l'aura compris, la légalité des pratiques d'encadrement des programmes de logement compte moins que leur efficacité pratique, du point de vue des élus. Non pas que les élus fassent fi de la légalité – puisqu'ils s'appuient toujours, on commence à le voir, sur des dispositifs réglementaires qu'ils « complètent » à leur façon – mais ils se sentent investis d'une mission d'intérêt général qui est de défendre les besoins de leurs administrés, ultime Cour de justice devant lesquels ils se sentent bien davantage responsables que devant le Préfet ou le Tribunal administratif.

Gardons-nous toutefois de généraliser abusivement : cette attitude est plutôt l'apanage des communes suffisamment bien dotées en ingénierie technique, seules capables de ne pas craindre outre mesure le contrôle de légalité. Comme le montrait Olivier Morlet dans son article de 1997, l'autonomie des petites communes vis-à-vis de la DDE, à qui elles confient l'élaboration de leurs documents d'urbanisme et l'instruction de leurs permis de construire, n'est ni possible pour des raisons de capacité technique, ni même souhaitable pour ces communes qui sont ainsi protégées des contrôles de légalité du préfet et des recours contentieux des particuliers. Morlet explique que les choses sont différentes dans les grandes communes, puisque les municipalités sont sûres de leur bon droit, disposent de personnel compétent, notamment en matière juridique, et n'hésitent pas à aller jusqu'à l'affrontement avec le Préfet en cas de contentieux.

Les promoteurs également parlent beaucoup de cette légitimité, plat qui leur est régulièrement servi et qui les laisse perplexes : si le maire dispose de toute légitimité pour poser ses conditions sur les programmes, les politiques que servent ces conditions ne sont, du point de vue des promoteurs rencontrés, pas toujours très inspirées, voire contreproductives.

Beaucoup de promoteurs citent l'exemple des contraintes de taille sur les logements, qu'ils jugent contraire à l'intérêt général autant qu'à leur intérêt propre, puisque les grands logements sont nettement plus difficiles à vendre que les petits. Un autre exemple : les places de parking à Marseille. Tous les acteurs rencontrés sont assez virulents sur la question. Le PLU prévoit la construction d'une ou deux places de parking par logement construit, notamment en centre ville. Mais la pratique locale portait ce chiffre à 3 ou 4, en se basant sur le diagnostic d'une carence forte de la ville en capacité de stationnement et la nécessité d'un rattrapage. Du point de vue des promoteurs, ce diagnostic est complètement erroné, les besoins réels ayant été chiffrés par des « études » avançant le chiffre de 1,5 place par logement. Si ces places de parking pouvaient être revendues à bon prix, alors cette contrainte ne représenterait pas un surcoût à porter au bilan, puisqu'elle entraînerait un surprofit. Mais en pratique, comme l'explique un promoteur, « *dans 70 % des cas, le coût de revient des*

parkings en sous-sol est supérieur au prix de revente (autour de 20 000 euros). Si la situation le permet, on vend les parkings à des extérieurs. Mais ce n'est pas sans poser des problèmes, puisque les acquéreurs des logements ne veulent absolument pas de parkings vendus aux extérieurs pour des raisons de sécurité, notamment les femmes avec leur phobie du parking souterrain. Des solutions techniques existent (ascenseurs à clés, étages séparés...) mais elles ne sont pas toujours satisfaisantes et quand elles le sont, elles sont très chères. On retombe sur de nouvelles contraintes de coûts. »

Des systèmes locaux contraignants

Un spécialiste d'économie d'urbaine a eu ce bon mot lors de notre discussion : « *Il ne faut pas croire que les acteurs sont libres. Ils sont libres de faire ce qu'ils sont obligés de faire. Sinon ils ne font pas* ». L'analyse stratégique en sociologie raisonne à peu près sur la base de ce même postulat. Pour comprendre comment s'organisent les rapports de force au sein d'un réseau local d'acteurs, nous pouvons rapidement développer un modèle standard d'analyse stratégique. Ce type de modèle synthétise efficacement une situation locale où les acteurs disposent d'une information limitée et asymétrique, et où les stratégies possibles sont contraintes. Il consiste à modéliser chaque acteur à partir d'un trio ressources – contraintes – stratégie. Ici, on a :

	Ressource	Contrainte	Stratégie
Collectivités	Monopole de la gestion des occupations du sol	<ul style="list-style-type: none"> > Satisfaction des électeurs > Capacité de financement > Droit 	Utiliser le monopole pour satisfaire les électeurs, contourner les contraintes de la loi et du financement
Promoteurs	Savoir-faire, expertise technique	Rentabilité des opérations	Utiliser le savoir faire pour conserver la rentabilité des opérations

Les stratégies sont des conséquences relativement mécaniques des ressources à la disposition des acteurs et des contraintes qui pèsent sur eux. Ce modèle est utile pour déterminer l'équation des stratégies mobilisables par les acteurs, mais ne nous apprend rien sur les stratégies concrètes que les acteurs mobilisent effectivement sur le terrain. Il s'agit donc de les spécifier empiriquement : c'est tout l'objet de cette étude.

Thierry Vilmin de l'ADEF, qui utilise ce modèle stratégique pour ses travaux d'audit, faisait remarquer que dans ce modèle les promoteurs étaient acculés à des stratégies dominées du fait du monopole de la puissance publique. Les stratégies des promoteurs seraient alors forcément « suiveuses » des contraintes politiques.

Dans les faits, les promoteurs reconnaissent unanimement « *ne pas avoir le choix* ». Un promoteur explique : « *la bataille entre professionnels et élus est invraisemblable, il n'y va de l'intérêt de personne. Le professionnel ne peut pas se permettre une confrontation.* » D'abord parce que ledit professionnel n'a pas

les moyens légaux de contrer une pression sur la délivrance du permis de construire, car cela reviendrait à attaquer en conformité son propre permis, et le raisonnement se mord juridiquement la queue. Ensuite, et surtout, parce qu'un promoteur qui ferait un tel affront à une mairie peut prendre le chemin de l'exil, quitter la commune, voire le département lorsque les élus ont le bras long. Il a seulement deux options : accepter les conditions qui sont imposées, ou se retirer. Toute la subtilité réside dans la façon dont ces conditions sont élaborées. En pratique, on le verra, celles-ci sont rarement définies unilatéralement par la commune. La structure du champ de forces local verrouille donc les stratégies des acteurs et sert d'assise solide aux pratiques qui s'affranchissent de l'assise du droit.

Une réponse aux carences du droit

Le troisième aspect de l'assise pratique du modèle du continuum est une tension entre réglementation et régulation, issue de certaines carences du droit de l'urbanisme et des difficultés liées à son application. Les problèmes identifiés sont de deux ordres.

D'abord, au plan théorique, beaucoup de professionnels du logement, promoteurs, économistes, évoquent le problème de l'adéquation entre le PLU et le PLH, c'est-à-dire entre une logique de réglementation et une logique de régulation. Le second concept comportant une dimension volontariste, programmatique, que le premier n'a pas. Remarquons préalablement que certaines dispositions que l'on trouve de façon récurrente dans les PLH ne sont légalement pas transposables dans les PLU (notamment les objectifs de prix maîtrisés). Pourtant, la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, adoptée en mars 2009, rappelait que le PLU doit être mis en conformité avec le PLH dans un délai de trois ans. Faute de pouvoir ou de vouloir légalement les transcrire, les objectifs fixés par le PLH sont souvent transcrits dans des délibérations municipales, dont la légalité, à la différence du PLU, est un impératif souvent secondaire.

Ensuite, sur un plan plus pratique, l'utilisation des PLU entraîne des difficultés pour les municipalités. Outre le fait qu'à l'échelle nationale une part très conséquente des PLU est en révision ou en cours d'adoption, procédures longues et fastidieuses, au cours desquelles c'est le plus minimaliste POS qui s'applique, les élus ne s'appuient généralement que partiellement sur le PLU pour administrer le droit des sols. Déjà, on commence à le voir, toutes les servitudes pesant sur un terrain ne sont pas « écrites » et existent sous la forme de règles informelles. Mais même les servitudes qui pourraient être légalement portées au PLU ne le sont pas toujours : c'est typiquement le cas du logement locatif social. Les maires ne disposent pas toujours des équipes techniques pour élaborer des PLU suffisamment proches, quartier par quartier, de la politique de l'habitat qu'ils entendent mener. Apprécier les projets au cas par cas plutôt que *in abstracto* est une nécessité pour ces acteurs dont la capacité d'expertise est limitée. Un bon exemple des erreurs d'appréciations qui surviennent lors de l'élaboration du PLU pourrait être les contraintes de hauteur ou de densité.

Un promoteur cite le cas d'un projet immobilier conçu en fonction de la hauteur maximale autorisée par le PLU sur le terrain concerné. Quand il vit passer le projet, le maire prit panique en réalisant qu'il était beaucoup trop haut. Il fallut refondre le projet, et accessoirement le PLU, qui fut révisé dans la foulée.

Un autre promoteur évoque un projet immobilier dans la banlieue pavillonnaire d'une grande ville. Le PLU comportait une densité plancher relativement élevée, qui n'était de fait pas bien adaptée aux formes urbaines existantes. Qu'à cela ne tienne, le promoteur, en travaillant avec ses architectes, sort un projet qui fait de l'habitat dense en bord de route et nettement plus dispersé en arrière, afin que la densité moyenne atteigne le plancher, tout en ressemblant au type d'urbanisation du quartier alentour. Lors d'une réunion de présentation du projet avec la municipalité, l'élus, fin connaisseur du

quartier, s'écrie : « *mais on est dans une banlieue pavillonnaire, faites moi des pavillons, pas des tours !* » Dans la salle, l'adjoint à l'urbanisme, responsable du PLU, regrettait silencieusement son erreur.

Ces exemples, où l'on voit comment le PLU peut être découvert et redéfini a posteriori, tendent à montrer que la maîtrise municipale des documents réglementaires n'est pas acquise. Même lorsque les élus disposent de services techniques compétents, la rédaction d'un document incarnant parfaitement la volonté politique de la mairie reste ardue dans un monde où l'information est toujours limitée. Les économistes soulignent la lourdeur de la procédure de révision comme l'inadaptation d'un PLU par définition stable aux situations où plus de souplesse dans l'élaboration de projets urbains serait bienvenue. Les maires peuvent éviter ces écueils en pratiquant une partie de l'administration des sols en marge du PLU. Ce jeu stratégique sur la dualité subjectif/objectif de certains documents est quelque chose de relativement généralisé. Un promoteur explique que certaines municipalités se servent des projets d'insertion paysagère. Ces documents, déclarations d'intention relativement verbeuses, peuvent être facilement interprétés dans le sens voulu quand le besoin se présente de poser certaines conditions sur un projet. Sylvain Trouvé, dans son article de 1995, évoquait déjà la question en montrant que les règles d'aspect étaient un levier essentiel pour le refus d'un permis fondé en droit : « *avoir dans les POS des articles 11 (règles d'aspect) trop ou mal rédigés est une précaution élémentaire à prendre* ».

Une utilisation « souple » de règles d'urbanisme qui manquent de souplesse est une façon de contourner ce problème ; le caractère fixé du PLU « *empêche le cas par cas et est très contraignant* », de l'aveu d'un acteur public interrogé. Comme le résume Thierry Vilmin dans son ouvrage de 2008, « *vouloir gérer du projet urbain avec un document stable est sans doute une illusion* ». On peut rapprocher les problèmes engendrés par la structure du PLU de l'opposition faite par Alain Cluzet, dans un article de 2008, entre réglementation et régulation. Du point de vue de l'auteur, la régulation, entendue comme cadre incitatif orientant la production de logement dans le sens du bien public démocratiquement défini, est un quasi-objectif politique à atteindre ; la réglementation en est un simple moyen. Or rien ne garantit que la réglementation, jugée souvent thrombosée et kafkaïenne par l'auteur, serve correctement son objectif de régulation des activités. Mal utilisée, elle est jugée aussi inefficace pour réguler correctement les activités que ne l'est son opposé, la supposée auto-régulation du marché par lui-même. De ce point de vue, on peut affirmer que l'utilisation pratique des PLU visant à minimiser leur opposabilité juridique pour maintenir des marges de manœuvre politiques est une façon de se rapprocher de l'objectif de régulation.

C'est là tout l'enjeu de ce que nous avons appelé modèle du continuum : pouvoir passer insensiblement de la règle à une politique plus discrétionnaire ; abolir dans la mesure du possible la distance entre urbanisme opérationnel et urbanisme réglementaire au bénéfice de systèmes locaux négociés. Il y a 20 ans, Philipp Booth écrivait déjà sur la situation française : « *les règles étaient utilisées non pas comme des impératifs absolus mais comme le point de départ d'une négociation* ».

Des processus enfantés par les années 2000

Une étude poussée sur notre sujet se devrait de réaliser une « histoire » des pratiques locales. Nous n'aurons pas cette ambition, pour la simple raison que les sources historiques à notre disposition sont trop minces pour prétendre à une reconstitution fidèle des faits et de leurs évolutions. Néanmoins, la question de l'inscription des pratiques locales dans les temps et dans des évolutions sociales, économiques et politiques plus larges, est cruciale. Elle appelle certaines questions : depuis quand ces pratiques existent-elles ? Sont-elles des quasi-constantes sur des décennies, ou au contraire évoluent-elles rapidement ? Comment s'articulent-elles aux impulsions nationales, qui quant

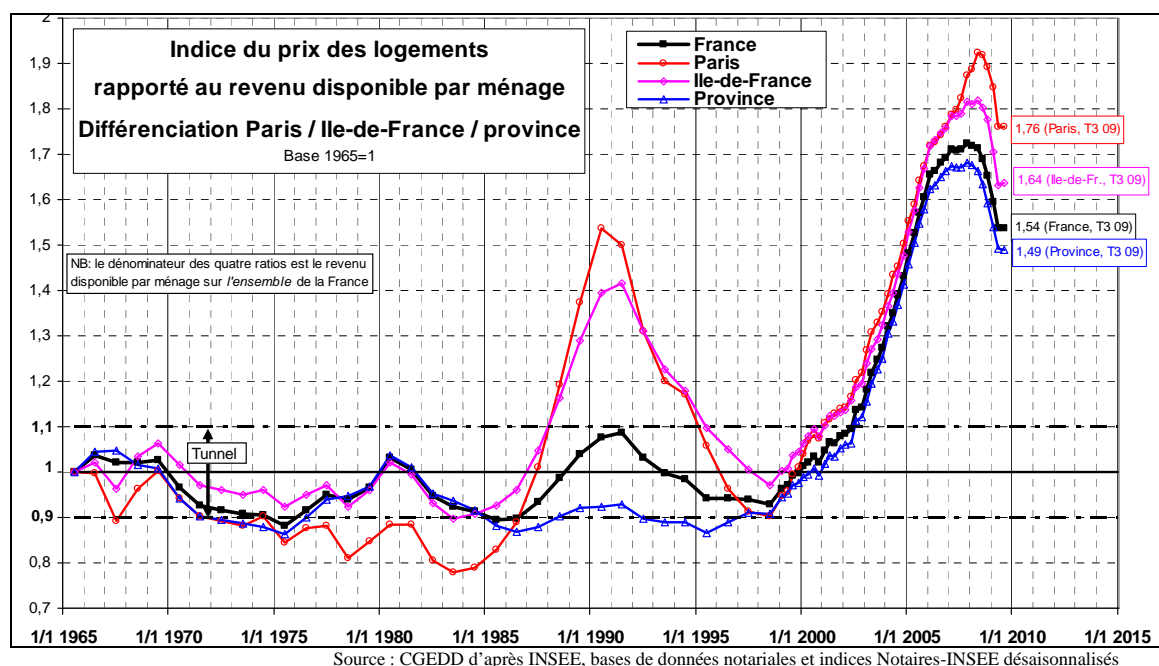
à elles se sont profondément renouvelées ? Et surtout : y a-t-il une logique évolutive que l'on retrouve d'un type de pratiques à un autre ?

Notre enquête a fait émerger deux faits très généralement vérifiés.

- les pratiques locales d'urbanisme au-delà du droit ne datent pas d'hier, mais elles se transforment et ont pris beaucoup d'ampleur au cours de la dernière décennie ;
- les pratiques locales d'urbanisme précèdent leur légalité, mais ne restent pas indéfiniment illégales. Elles tendent à être validées a posteriori par le droit, suiveur des pratiques. Il peut s'opérer en quelque sorte une cristallisation des pratiques.

Le contexte historique est un des grands déterminants de la structure et des ramifications des politiques locales d'intervention sur le marché du logement. Deux faits majeurs caractérisent la période récente.

- La conjoncture immobilière est devenue véritablement cyclique depuis les années 1980. Entre 1945 et 1980, les prix du logement n'avaient quasiment pas baissé.
- Les années 1997-2007 ont été le théâtre d'une hausse nationale comme mondiale des prix immobiliers sans commune mesure avec la tendance longue française (qu'on peut faire remonter au début du siècle dernier). Voici une représentation de cette tendance depuis 1965 :



On ne peut donc pas raisonner de façon intemporelle. Les conséquences politiques de la phase haussière de 1997-2007 ont été importantes au plan local.

On peut dire d'une façon générale que beaucoup de pratiques dont nous traitons ici s'enracinent dans la prise de conscience par les élus locaux des conséquences néfastes de la hausse incontrôlée des prix de l'immobilier. On peut notamment affirmer que la plupart des pratiques observées en termes de prix maîtrisés et de logement locatif social sont des conséquences directes de cette décennie haussière. Le logement locatif social est une politique ancienne mais n'est devenu un véritable sujet de préoccupation que dans le sillage de la loi SRU de 2000 ; il en va de même de la

maîtrise foncière, vieille tradition revigorée par les évolutions économiques récentes. Les politiques de prix maîtrisés par quotas sur logements privés n'ont quant à elles pas plus de 10 ans d'existence, et sont une extension des modèles économiques et juridiques des ZAC, où les systèmes de péréquation entre rentabilités différentielles des types de logements et activités construits dans la ZAC ont été rodés depuis des décennies.

Les effets de la période haussière de 1997-2007 sur les pratiques locales

C'est d'abord dans les discours – souvent virulents – que se mesure l'effet de cette période sur l'analyse faite de la situation par les élus. Ces discours sont intéressants car ils s'articulent graduellement, dans les collectivités qui les tiennent, à des prises de décisions concrètes.

« Les prix de l'immobilier sont complètement déraisonnables par rapport à la capacité d'endettement des ménages. Ça dépasse complètement l'entendement. Tout le monde a joué un rôle là dedans. Les acteurs privés d'abord, parce qu'ils se sont servis sur un foncier non contrôlés par les élus. Les communes se sont croisées les bras et maintenant pleurent. »

Voici la franche parole d'une responsable de l'Habitat d'une jeune collectivité située dans un des territoires les plus tendus de la Bretagne. Le cas n'a rien d'exceptionnel. Cas littoral, certes, et donc déterminé par la dure loi des zones touristiques qui tend à ajuster les marchés sur la fonction de demande des retraités fortunés d'Europe plutôt que sur celle des ménages locaux. La hausse de 1983-1991 n'avait concerné que les zones les plus tendues – Ile-de-France et Côte d'Azur. Celle de 1997-2007, en revanche, a touché l'ensemble du territoire et a transformé toutes les aires urbaines en zones chères. En PACA, région marquée par le laisser-faire en matière d'anticipation foncière, la situation est devenue très préoccupante. Face à la déstabilisation de leur marché local, aux plaintes des ménages « ordinaires » qui « ne trouvent plus à se loger », beaucoup d'élus ont cherché à intervenir. Certes, le phénomène reste limité aux villes d'une certaine importance, aux littoraux au marché tendu, mais il tend à s'étendre. Dans les PLH approuvés au cours des années 2000, en particulier, les éléments de diagnostic se retrouvent à l'identique d'un bout à l'autre de la France⁵. A Chambéry, dans le PLH approuvé en 2008, on peut lire par exemple : « *l'analyse du fonctionnement du marché immobilier montre que tout ou partie des ménages de l'agglomération est aujourd'hui dans l'impossibilité d'acquérir une résidence principale en raison des prix pratiqués* ».

Les années 2000 ont vu l'invention de ce que certaines agglomérations comme Montpellier, Nantes, Rennes ou Brest, appellent le principe des « coûts abordables ». Pour canaliser l'offre de logements, les projets immobiliers neufs ont été graduellement grevés d'une proportion forte de logements à coûts abordables. A Brest, par exemple, ce n'est pas moins de 50 % des logements construits dans des programmes de plus de 20 logements qui sont soumis au régime des coûts abordables (30 % de logements locatifs sociaux et 20 % de prix maîtrisés en accession dans les zones concernées, 50 % de prix maîtrisés ailleurs). Cette politique est généralement issue d'une vision large des actions à mener et s'articule à de nombreux dispositifs d'urbanisme opérationnel, de coproduction de logements et d'anticipation foncière.

Mais plus généralement, les maires de villes à immobilier tendu, investis de leur légitimité démocratique qui outrepassent le droit de l'urbanisme, ont renouvelé la lutte pour les intérêts de leur administrés, selon un impératif catégorique invariant : permettre à leurs électeurs de trouver à se loger dans leur commune. A Saint-Ouen, dans une « convention » passée entre la mairie et tout promoteur désireux de travailler sur le territoire communal, on peut lire « *la commune de Saint Ouen*

⁵ Voir sur la question l'étude approfondie de Béatrice Herbert, « Accession à la propriété : les aides des communautés urbaines et communautés d'agglomération », *ANIL Habitat Actualité*, juin 2008

agit de façon continue contre le renchérissement foncier et pour faciliter l'acquisition de logements réalisés sur son territoire par les audoniens et les salariés qui y travaillent ». En 2006, le maire de Pantin Bertrand Kern expliquait à Catherine Sabbah, journaliste spécialisée ayant travaillé sur la question des pratiques officieuses d'urbanisme : « Je ne veux pas d'une ville à deux vitesses, avec d'une part, des bobos très aisés et de l'autre, les habitants du grand ensemble des Courtilières, des populations qui vivront à côté les unes des autres en s'ignorant. Je souhaite accueillir des classes moyennes, des jeunes et conserver ici les Pantinois qui souhaitent rester. Je ferai ce qu'il faut pour y parvenir. »

Cet impératif a eu un effet inattendu : la conversion de certaines municipalités de droite, traditionnellement frileuses en la matière, à une politique de mixité sociale. La logique est telle qu'exposée par Monique Salmon, adjointe à l'urbanisme de Bouc-Bel-Air, petite ville située sur l'axe Aix-Marseille, dans un débat pour Etudes Foncières de 2005 : « [les demandes de logement social] émanent essentiellement : des enfants d'habitants de Bouc Bel Air ; des personnes âgées qui ne peuvent plus vivre dans une maison individuelle qui devient trop lourde à gérer pour eux ; des femmes qui divorcent (.). Quand une opération est réalisée, ce sont finalement les Boucains qui y habitent et non des gens venant de l'extérieur. Cela rassure les propriétaires et les riverains » ... et les maires.

D'une façon générale, les municipalités n'ont pas bouleversé leurs objectifs. Ceux-ci sont connus et stables dans le temps : servir les intérêts de la majorité de leurs administrés. Sur le plan de la politique de l'habitat, la traduction de cet objectif est la volonté de permettre aux administrés existants d'habiter de façon durable sur le territoire de la collectivité. La différence se joue sur les moyens mobilisés à cet effet. Les années 2000 sont caractéristiques d'une évolution de ces moyens : les politiques sociales de l'habitat (logement locatif social, accession sociale), auparavant progressistes, issues de la philosophie des maires bâtisseurs, ont été réinventées en politiques ayant pour but de préserver un équilibre local menacé. Réinvention il est vrai incitée par les dispositions de la loi SRU, qui n'est encore qu'un exemple du renouvellement politique de la question urbaine depuis une quinzaine d'années. Exemple significatif, toutefois, puisque de l'avis général, c'est cette loi qui marque le début de la généralisation des pratiques de quotas en leur forme « moderne ». Attention toutefois à ne pas surestimer l'importance quantitative de ce bouleversement. Sur les quelques 730 communes qui relèvent de la loi SRU, près de 300 sont toujours sous le coup d'une procédure de « constat de carence » en termes de construction de logements sociaux sur leur territoire.

Cette évolution politique se traduit en général par l'imposition de quotas. Sur la plupart des programmes immobiliers de logements, la municipalité exige un quota de logements locatifs sociaux et/ou un quota de logements à prix maîtrisés, en échange de la délivrance du permis de construire. Inventée dans le sillage de la loi SRU, cette contrainte est simple à mettre en œuvre, puisque la collectivité n'a qu'à jouer sur son monopole de délivrance des autorisations d'urbanisme, et permet de se décharger de la responsabilité de bâtir, financièrement et politiquement lourde. Ces quotas varient généralement de 20 à 50 % du programme. Ils peuvent être inférieurs, dans le cas des aménageurs-lotisseurs qui construisent des maisons individuelles en lotissement (le quota est alors plutôt autour de 10 % s'il existe), mais sont rarement supérieurs : au-delà de 50%, l'équation économique ne s'égalise que moyennant une lourde dépense publique, et on passe dans le domaine actif, producteur, de la politique du logement. En Ile de France, les promoteurs anticipent sur une participation de 20 à 25 % de logements sociaux au minimum quelle que soit la commune, proportion que l'on retrouve dans la plupart des grandes villes. La principale différence se fait sur les conditions de revente du quota apposé : revente en Vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) à un bailleur social sélectionné par la mairie ou par le promoteur ; revente en Prêt locatif social (PLS) investisseur... Les quotas de prix maîtrisés sont plus variables et plus complexes, et méritent un examen à part. On remarque toutefois que logement locatif social et prix maîtrisés sont très souvent orchestrés de concert. Les municipalités considèrent que ces deux outils sont complémentaires, en ce que mobilisés ensemble, ils permettent de toucher l'essentiel des ménages mis en difficulté par les

années de hausse des prix : des ménages les plus populaires, destinataires du parc institutionnel social, jusqu'aux classes moyennes, candidates à l'accession.

Ces pratiques de quotas ont acquis une légitimité et une généralité de fait. Elles sont assumées par les municipalités, et, on le verra, plutôt bien intégrées par les promoteurs. Le fait qu'elles soient un produit de l'histoire récente leur confère encore une dimension un peu sulfureuse. Mais les élus ne se cachent plus de leur politique. Un spécialiste de l'immobilier, qui a travaillé sur la question à une époque où ces pratiques s'inventaient, explique : « ce phénomène de chantage n'est pas aussi nouveau, pas aussi choquant qu'il y a 3-4 ans. Si je le découvrais aujourd'hui, il me choquerait beaucoup moins. Il est passé dans les mœurs en quelque sorte, alors qu'à l'époque j'étais choqué par tout ça. »

Le cas d'école des prix maîtrisés : un examen approfondi

Comme nous l'avons annoncé en introduction, cette étude souffre à bien des égards de l'absence d'analyse quantitative. S'il y avait une dimension intéressante à approfondir de ce point de vue, cela serait la question des prix maîtrisés. Cette pratique est particulièrement intéressante. Illégale en l'état mais très généralement pratiquée. Techniquement complexe, imposée parfois de façon arbitraire. Au service de politique parfois clientélistes, notamment quand les logements à prix maîtrisés sont produits en petite quantité et sont donc des biens rares. Entourée d'un rideau de fumée sur l'essentiel des étapes de sa mise en œuvre. Bref, un cas d'école pour notre étude. La loi Mlle du 28 Mars 2009 précisent que les PLU peuvent désormais « délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. » Les juristes considèrent que cette disposition donne une base légale définitive aux quotas de logements locatifs sociaux, mais qu'elle donne également une base légale aux quotas de prix maîtrisés en accession. La contrainte de prix maîtrisés semble donc avoir suivi le même chemin que la contrainte de logement locatif social, même si cette nouvelle étape passe inaperçue pour l'instant, les pratiques observées s'étant toutes construites sur des bases semi-illégales antérieures à 2009. La différence entre ces deux contraintes reste significative, pour plusieurs raisons.

Dans les faits, la contrainte de prix maîtrisés peut être écrite ou non écrite. Le cas général est la contrainte non écrite et néanmoins connue de tous. Cependant de nombreux documents en portent la trace explicite. D'abord, des articles de PLH, mais aussi des délibérations de conseils municipaux, qui peuvent stipuler ce genre de contraintes. Dans ces documents, on ne les trouve pas de façon isolée mais toujours adossées à des dispositifs légaux, réglementaires et/ou opérationnels, comme le Pass-Foncier, le PSLA, les zones ANRU, éventuellement des ZAC, des mises à disposition de terrain communal, ou encore une politique de compensation de la surcharge foncière, comme à Aix-en-Provence ou à Rennes. Cet ensemble de dispositions suffit généralement à étayer une politique de quotas de prix maîtrisés sur tous les programmes.

Ensuite, on peut trouver ce genre de contraintes dans des documents particuliers, que l'on qualifiera de « chartes de l'habitat », du nom qu'on leur donne en Seine-Saint-Denis (notamment à Saint-Denis et à Saint-Ouen). Ces chartes n'ont pas de valeur juridique et n'ont pas une existence sociale très manifeste. Ce sont les promoteurs qui nous en ont révélé l'existence. Sans que cela soit certain, leur existence est probablement limitée à l'Île de France. Elles sont caractéristiques de l'ancienne banlieue rouge et de la conception volontariste du pouvoir qu'on y trouve encore chez les élus. Ce territoire, comme celui de l'ensemble de la petite couronne parisienne, est politiquement très émietté, c'est-à-dire composé de communes relativement petites, où les synergies intercommunales sont encore embryonnaires. C'est un territoire qui est assis sur un foncier à très fort potentiel, puisque très proche de Paris mais disposant de réserves foncières importantes (dents creuses, friches industrielles). Ces terrains, pour beaucoup encore hors marché dans les années 1990, ont été

propulsés sur le marché par l'explosion des valeurs foncières. La période haussière a vu les promoteurs se bousculer au portillon, les perspectives de forte plus value immobilière étant au coin de la rue et aux portes de Paris. Les élus, un peu déçus, ont profité de cette forte attractivité de leur territoire pour imposer leurs conditions sans que personne n'y trouve à redire. Ces chartes sont imposées unilatéralement par la municipalité à tout promoteur désireux de travailler sur le territoire communal.

Comment se présente une convention de ce type ? Prenons l'exemple de la convention de Saint-Ouen, déjà évoquée. Il s'agit d'un document de trois pages, ratifié par le promoteur, à qui la mairie n'adresse pas d'exemplaire contresigné, à la différence d'une convention de droit commun – pour ne pas laisser de trace, en quelque sorte. Cette convention est passée lors de la préparation d'un projet immobilier, dans le cadre d'une prise de contact préalable. Dans ce document, on trouve beaucoup de déclarations de principe sur l'insertion dans l'environnement urbain, etc., ainsi que quelques détails intéressants : « *ce projet devra comporter au moins 65% de F3, F4, F5* » ou encore « *la société signataire de la présente convention s'engage à fournir à la ville, la réalité des prix de vente de chacun des logements et les éléments d'information d'ordre sociologique concernant les acquéreurs* », exemples des objectifs politiques cités plus haut. Mais surtout :

« la société signataire de la présente convention se conformera au dispositif d'encadrement mis au point avec la ville : sur la base d'une connaissance fine des prix du marché par quartier, obtenue notamment par le croisement des études effectuées d'une part par les promoteurs et d'autre part, par les services de la ville concernés, les prix de sortie des opérations en accession à la propriété seront diminués de 10 % ; pour cette opération, le prix de sortie prévisionnel est fixé à 3 500 € TTC par m². »

Ces chartes n'ont pas de valeur juridique, mais une valeur monopolistique, elles sont une parfaite illustration du processus de pression-négociation au permis de construire. Elles sont une réponse directe au diagnostic fait par les élus de la nécessité d'endiguer les prix de l'immobilier dans un marché devenu instable au début des années 2000. Ce diagnostic a été établi, dans ces anciennes banlieues rouges, en partant du constat qu'une gentrification galopante risquait de condamner à l'exil les populations traditionnelles de ces communes (voir le témoignage du maire de Pantin, cité en 1.2.1). Le cas de l'Ile-de-France semble toutefois particulier, les collectivités de la région ne faisant guère preuve de volontarisme, ni d'un savoir faire considérable en matière d'accession à la propriété. Si en province beaucoup d'agglomérations dynamiques ont mis en place une véritable politique de l'accession à la propriété, en articulant dans une vision large maîtrise foncière, prix maîtrisés, PTZ majoré, Pass-Foncier, c'est-à-dire en construisant une véritable chaîne de l'accession (nous allons en étudier quelques exemples), en Ile de France les dispositifs semblent limités à une approche plus fruste de la question. Il faut reconnaître que le niveau des prix en Ile de France limite assez fortement les possibilités d'action politique globale. Cela se traduit par le fait que le principe même des prix maîtrisés exigés par la charte que nous venons d'étudier est économiquement rudimentaire. Les promoteurs rencontrés dans cette région semblent beaucoup plus circonspects que leurs collègues provinciaux quant à l'efficacité d'une politique d'accession aidée. Leur argument général : dans un marché tendu comme celui de l'Ile de France, une politique qui consiste essentiellement à contrôler une faible partie du marché pour y faire baisser les prix n'a, contrairement à ce que pensent les maires, aucun effet sur les déterminants réels des prix immobiliers. C'est également l'avis qu'exprime un économiste du foncier : « *Les maires ont de toute façon un raisonnement très naïf sur les prix maîtrisés : ils s'imaginent que proposer des logements aux prix en dessous du marché permet de faire baisser les prix. C'est faux. Ça ne modifie en rien la valeur des biens. Ça fera quelques heureux, tout au plus.* ».

Les exemples ne manquent pas qui confortent ce discours.

A Saint-Germain-en-Laye, par exemple, commune où la question du pouvoir d'achat des ménages (et des prix de l'immobilier) se pose en des termes assez différents de la moyenne française, la

municipalité mène une politique d'accèsion maîtrisée qui divise purement et simplement les prix par deux par rapport au m² vendu en accession libre. Cas rare, certes, au service d'une politique qui vise essentiellement à loger les enfants de la commune. Selon le promoteur qui rapporte l'anecdote, les accédants heureux élus sont pour l'essentiel de jeunes consultants ayant terminé leurs études un ou deux ans auparavant...

Mais il y a pire. Beaucoup de promoteurs rapportent des anecdotes proches de la suivante, notamment en Seine-Saint-Denis : *« un promoteur a obtenu un terrain communal en échange d'un programme à prix maîtrisés. Résultat, tous les cadres de la boîte y ont acheté et en ont fait du locatif. Inutile d'y inclure une clause anti-spéculative qui contrôle la revente puisque rien n'a été revendu ! ». Ou encore « On s'est retrouvé par exemple avec des immeubles où 9 acquéreurs sur 10 étaient des cadres de l'entreprise de promotion. Les exemples sont fréquents. »*

Le fait marquant est le décalage constaté entre les résultats souhaités et les résultats objectifs d'une politique de cet ordre. Certes, les cas où les contraintes municipales de prix maîtrisés ont été complètement détournées au profit des opérateurs sur qui elles reposaient ne sont pas les plus fréquents. Ce qui, en revanche, est presque toujours vrai, est le fait que les logements à prix maîtrisés sont rares et ne profitent donc qu'aux « initiés », ceux qui auront obtenu à temps l'information. Quand ce ne sont pas les cadres qui ont monté l'opération, le maire prendra soin que lesdits initiés soient des administrés méritants. Cette pratique, dite de « préférence communale », est évidemment strictement illégale, mais dans ce modèle stratégique où la variable cruciale est le temps, un simple jeu sur les délais permet de distribuer l'information de façon sélective et de faire jouer la préférence communale sans s'exposer à une assignation pour refus de vente, puisqu'il n'y plus rien à vendre. Les moyens de cette rétention sont simples : l'information sur les projets en cours sur le point d'être pré-commercialisés se limite à la parution d'annonces pendant 15 jours dans le bulletin municipal, dont la lecture n'excède guère le territoire communal, ou éventuellement à des réunions-*tupperware* chez des particuliers à partir d'un cercle restreint d'initiés. Au final, quand le projet est mis officiellement en vente, une part majoritaire des logements est déjà réservée, essentiellement par des habitants de la commune. Les promoteurs, quant à eux, y voient un moyen efficace de régler le problème parfois épineux de la commercialisation.

Le corollaire de ces pratiques est une relative inefficacité des clauses anti-spéculatives qui assortissent l'octroi d'aides aux particuliers. Les professionnels consultés sur la question sont assez unanimes : *« Si on veut mener une politique d'accèsion, évidemment qu'il faut contraindre le marché. Mais il faut surtout que cette politique soit bien maîtrisée par les collectivités, c'est à dire absolument verrouillée de A à Z, de l'action foncière aux prix de sortie. Cela revient à du flicage, difficile à envisager en pratique quand on sait que les collectivités se font assez souvent avoir par les promoteurs »*, explique un opérateur public de l'aménagement en Ile-de-France.

Ce « flicage », beaucoup d'agglomérations l'ont mis en place en dehors de la région parisienne. Le contexte s'y prête mieux : les marchés locaux y sont moins emballés, les pouvoirs d'achats des ménages plus modérés et donc la fonction de demande est plus contrainte, les systèmes locaux d'acteurs plus autocentrés. Les collectivités ont mis en place des défenses immunitaires contre les promoteurs peu scrupuleux, souvent assimilés aux nationaux, qui viennent sur le territoire communal pour y faire des « coups ». Les pratiques de concertation y sont bien cristallisées, et d'un bout à l'autre de la France, les politiques locales sont élaborées avec les acteurs concernés. A Marseille comme à Brest, villes héritières de tradition de dialogue fort différentes a priori, les politiques d'encadrement des activités ne se décident pas sans concertation avec les promoteurs.

Les politiques de l'accèsion à la propriété qui sont mises en œuvre dans ce cadre dépassent largement le modèle court-termiste du quota de logement à prix maîtrisés imposé sur les programmes neufs. La principale différence avec ce modèle simple est la pertinence de leur modèle économique, vision claire qui s'appuie sur la confrontation d'observatoires locaux et d'études privées

conduites par les promoteurs. Cela revient à dire que toute la différence réside dans la capacité des collectivités à parler le langage des promoteurs, à comprendre leurs ordres de grandeurs et leurs contraintes et surtout à pouvoir vérifier la validité de leurs discours. Cette capacité se construit depuis des décennies mais la tendance s'est renforcée depuis une quinzaine d'années, en s'appuyant fortement sur le phénomène de l'intercommunalité. A Saint-Malo, agglomération encore en gestation, ces enjeux apparaissent clairement : « *c'est la première année que l'on exerce notre PLH. On est encore débutants. On construit des observatoires pour pouvoir être mieux armés dans la concertation avec les promoteurs* ». « *On n'est pas encore entrés dans un politique de prix maîtrisés avec péréquation entre les types de logement. C'est trop complexe pour l'instant* », explique un responsable de l'habitat.

Autre exemple parlant, celui de Marseille. Il raconte l'histoire de la politique des prix maîtrisés, et en dit peut être l'avenir.

Marseille est une ville considérée comme pionnière dans la politique des prix maîtrisés. Elle a renouvelé sa politique de l'accession en 2006 en créant le Chèque Premier Logement, une aide municipale à l'accession, mise en œuvre en réaction au constat d'un décalage grandissant entre pouvoir d'achat local et prix des logements. Cette politique était assortie d'une intervention relativement large sur les questions immobilières : action foncière dans les secteurs en déshérence avec des programmes d'aménagement en ZAC, mise à disposition de terrains communaux pour 10 % de la production annuelle de logement, et, en aval, contrainte de quotas sur tous les programmes privés, qui doivent comporter au moins 20 % de logements locatifs sociaux ou de logements à coûts maîtrisés. Le point d'appui de cette connexion entre investissement public et encadrement réglementaire, dans le cas marseillais, est le fait que le Chèque Premier Logement soit distribué sous les conditions de ressources du PSLA. Tout comme le PSLA, il permet donc un encadrement des prix de sortie. Le montage juridique semble assez fragile, mais c'est ainsi que les choses sont présentées dans les délibérations. Dans la pratique, cette batterie de mesures n'a pas forcément préservé la commune des problèmes mis en avant par l'examen du cas francilien, notamment celui de la transparence des procédures d'attribution. Comme le résume à l'emporte pièce un acteur marseillais de la promotion, « *la politique de l'accession à prix maîtrisés est assez typiquement marseillaise. Son effet a été de faire des copropriétés où certains types ont payé 2 300 euros le m² et d'autres 3 200* ».

Cette politique a été relayée, comme dans d'autres collectivités, par l'arrivée du volet prêt différé du Pass-Foncier, qui étend le dispositif du Pass-foncier au collectif. Cette mesure, dont l'instruction fiscale vient de paraître, est utilisée par les promoteurs comme relai de croissance des programmes 2009-2010. La délibération du conseil municipal du 16 novembre 2009 a été l'occasion de renouveler l'intervention municipale sur les programmes privés. Le prix de vente en Pass-Foncier est nationalement limité à 2 750 euros du m² utile, TVA à 5,5 % comprise. En sus, la municipalité impose aux promoteurs la production de 40 % des programmes Pass-Foncier à 2 450 euros du m² utile, quel que soit le taux de la TVA qui s'applique⁶. L'importance quantitative du Pass-Foncier dans les programmes montés en 2009-2010 a donc pour effet une vaste opération de maîtrise des prix sur une part essentielle de la production. Ce dispositif de solvabilisation de la demande est utilisé comme levier d'intervention réglementaire sur les prix des programmes neufs. Encore une fois, le montage juridique n'a rien de particulièrement défendable. L'exemple marseillais et ses évolutions soulignent l'importance empirique du modèle du continuum que nous défendons ici. De plus, même si nous reviendrons à cette question plus tard, la mise en œuvre du Pass-Foncier a été une occasion de renouveler les pratiques locales de concertation entre collectivités et promoteurs. Loin du modèle de base des « chartes de l'habitat », politique subie par les promoteurs, la mise en œuvre des politiques locales mobilisant le Pass-Foncier, rendue possible par l'aide financière massive déclenchée par l'aide locale, se fait structurellement par une collaboration étroite entre promoteurs et

⁶ La délibération n'est pas très claire, et cette étude la reprend mot pour mot. D'après d'autres sources, il s'agit pour les promoteurs de vendre 40 % des logements Pass-Foncier à 2 450 TTC, à moins qu'il s'agisse de 40 % sur l'ensemble du programme quelle que soit la part de logements vendus en Pass-Foncier.

collectivités. En l'espèce, les 40% de logements contraints à ne pas dépasser 2450 euros du m² sont un quota qui a été élaboré avec les promoteurs et en tenant compte de leurs contraintes. De l'aveu des promoteurs rencontrés sur place, leur point de vue a été entendu et la mesure n'a rien de problématique. Peu important à ce compte là les approximations juridiques d'une telle politique.



Des modèles locaux de négociation

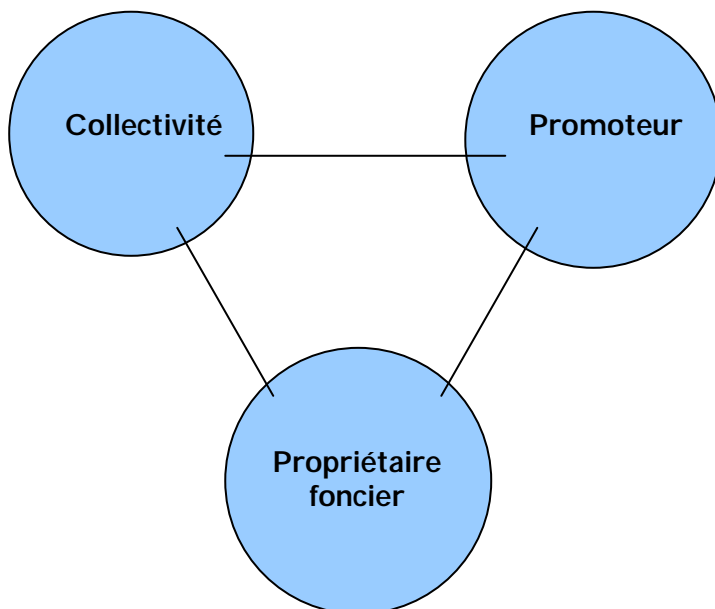
Nous nous proposons de donner un peu plus de lisibilité à notre propos, en tentant de mettre en perspective la masse de données empiriques que nous venons de développer, sous l'angle des modèles locaux de négociation. On l'a vu, il n'existe au fond qu'un nombre limité d'objectifs politiques, et un nombre un peu moins limité de dispositifs mobilisés pour atteindre ces objectifs. Or, il existe un nombre encore plus limité de systèmes locaux d'acteurs dans lesquels s'inscrivent les processus de négociation.

Nous devons évoquer l'ouvrage de Thierry Vilmin (2008), qui livre une belle analyse détaillée sur la question, fruit d'un contact de longue date au terrain. Nous nous appuyerons sur ses travaux, mais proposerons une typologie mieux adaptée à notre propos, dans la mesure où le raisonnement de Vilmin se fait d'abord sur les pratiques d'aménagement et de production de foncier constructible, alors que nous raisonnons sur le cas de l'opération de promotion « ordinaire ».

Il faut bien garder à l'esprit que le fait de raisonner sur les types de systèmes locaux de négociation exclut les collectivités où il n'existe pas (ou trop peu) d'objectifs politiques d'urbanisme. Le propos se restreint donc aux aires urbaines et périurbaines, zones où l'activité de promotion se concentre.

Le cas général : une relation triangulaire propriétaire foncier- promoteur – maire

Le montage d'une opération s'inscrit toujours dans le cadre local qui associe propriétaire foncier, promoteur et maire.



La condition générale de la négociation est qu'il ne peut y avoir aucun perdant. Les trois parties en présence doivent trouver un intérêt au projet qui se monte ; si une des trois parties estime les avantages liés à l'opération insuffisants, le projet n'a aucune chance de se monter. L'enjeu est donc de concilier des intérêts déterminés par des variables différentes et qui n'ont aucune raison de converger *a priori*.

- La rationalité du promoteur est d'aboutir à un projet vendable au prix estimé lors du montage, prix permettant une marge satisfaisante au regard du coût estimé du projet. La décision de réaliser effectivement le projet se fait quand le profit attendu de l'opération est jugé suffisant, et suffisamment certain. En pratique, cette certitude est acquise au moment de la pré-commercialisation du projet. C'est la phase test, qui vise à juger de la qualité de l'anticipation faite sur la demande. Quand le taux de pré-commercialisation dépasse un certain seuil⁷, la construction est lancée. C'est le lancement de la construction qui constitue le point de non retour d'une opération.
- La rationalité du maire est d'obtenir un maximum d'avantages de l'opération qui se monte, tout en y investissant un minimum de moyens. Ces avantages attendus peuvent être financiers (participation aux équipements, etc.) ou en nature (quotas divers, intégration paysagère, réalisation d'équipements...). Le raisonnement n'est pas purement économique. Dans un raisonnement économique, la différence entre un gain très fort et un coût très élevé peut rester positive. Ici, le gain net du maire n'est pas la différence entre les avantages et les inconvénients. Les inconvénients doivent toujours être minimisés le plus possible, dans la mesure où ils ont un coût politique très fort auprès des administrés. En pratique, un objectif municipal prioritaire est souvent le montant des références de prix créées par la transaction : l'intérêt du maire est que le montant de la charge foncière négociée entre promoteur et propriétaire foncier ne crée pas de référence plus élevée qu'antérieurement.
- La rationalité du propriétaire foncier est de maximiser la rente foncière, c'est-à-dire la différence entre le prix de vente du terrain et le prix auquel il l'a acheté ou obtenu. Si le terrain a déjà une valeur d'usage, il faut de surcroît que le prix de vente soit supérieur ou égal à la valeur d'usage actualisée. Dans le cas de friches, de zones d'entrepôts ou parfois d'immeubles insalubres, les prix proposés sont souvent inférieurs à la valeur d'usage actuelle des terrains, voire sont nuls ou négatifs.

A partir de là, selon les dires des promoteurs, le reste est une affaire de « *dialogue singulier* », de « *cuisine* », de « *salade* », de « *négociation tenace* ». Il n'y a pas de règle générale de cette « *cuisine* ». Ce qui est général, en revanche, est que contrairement à ce qu'on pourrait penser, les négociations débutent toujours en amont du projet. Elles ne sont évidemment pas trilatérales, mais bilatérales : le promoteur prend contact simultanément avec la municipalité et avec le propriétaire foncier.

Avec la première, il sonde et discute la constructibilité attendue du terrain. Cette notion de constructibilité doit être entendue au sens large. Quand l'opération suppose un aménagement préalable du terrain, la constructibilité n'est pas connue *a priori* et la discussion porte sur l'ensemble des droits à construire. Quand l'opération se fait sur un terrain déjà aménagé, l'incertitude porte sur les « *contraintes non écrites* » qui ne manqueront pas d'apparaître, si elles ne sont pas déjà connues du promoteur.

Avec le second, il négocie le prix de vente en fonction de la constructibilité attendue du terrain. Le mécanisme du compte à rebours du promoteur fait que le prix de vente du terrain n'est pas une donnée *a priori*, mais *a posteriori* du calcul économique. C'est une fois connus les prix de vente et la constructibilité du terrain que le promoteur peut chiffrer la charge foncière acceptable, c'est-à-dire le

⁷ Au cours de la période de hausse des prix, il n'était pas rare que ce seuil avoisine 70 %.

prix maximum qu'il peut payer pour le terrain associé au projet. Ce prix est donc toujours résiduel. Les prix du foncier n'existent pas en dehors de leur détermination par les prix de l'immobilier. Au cours de la négociation de la charge foncière, donc, l'incertitude est maîtrisée par deux moyens : d'abord, les compromis de vente sont toujours signés sous clauses suspensives (c'est-à-dire, sous réserve de l'obtention du permis de construire aux conditions fixées) ; ensuite, le promoteur peut faire plusieurs propositions échelonnées selon la densité de sortie du projet, le prix de vente étant alors fonction positive de la densité. 2, 3, 4 charges foncières sont ainsi envisagées, indexées sur autant de projets à densité différente. Promoteur et propriétaire ont intérêt à une densité la plus forte possible, la version la moins dense entraînant généralement un prix qui ne satisfait pas le propriétaire. Le maire se laissera généralement convaincre. Comme le montre Olivier Morlet dans son article de 1997, les POS des grandes communes sont beaucoup plus instables que ceux des petites communes : beaucoup de modifications mineures interviennent pour rendre ces POS compatibles avec les opérations souhaitées par les élus mais aussi par les promoteurs, qui en font assez fréquemment directement la demande. Selon un promoteur, dans cette démarche, ce sont souvent les images et représentations du projet futur qui convainquent le maire, car elles dissipent l'inquiétude des élus qui peuvent alors se représenter et relativiser l'impact d'un projet dense dans un environnement urbain.

C'est cette double négociation bilatérale simultanée qui est le cas le plus fréquent. Cependant, il est assez courant que le maire traite directement avec le propriétaire foncier (qui est rarement un inconnu) et pèse sur la formation du prix en engageant (ou faisant mine d'engager) une procédure de préemption, dans un objectif de maîtrise foncière.

■ Les déterminants des systèmes locaux de négociation

En pratique, les négociations bilatérales sont toujours structurées par un système local d'acteurs qui a ses coutumes, son histoire, ses référentiels. Ces systèmes locaux ne se reproduisent jamais à l'identique d'une collectivité à un autre. Thierry Vilmin a délimité quatre « filières de l'aménagement » qui sont autant de modèles locaux de concertation. Son travail porte sur les processus d'aménagement de terrains en marge des agglomérations, notamment sur les zones AU à règlements. On peut toutefois étendre la portée des « idéaux-types » qu'il dégage. Il distingue, du plus libéral au plus interventionniste :

- «
- **le développement réglementaire en diffus**, sur des terrains déjà desservis par les voies publiques ;
 - **l'incitation réglementaire** qui consiste à laisser opérateurs et propriétaires s'ajuster librement mais dans un cadre juridique et financier défini avec précision par la collectivité locale, l'objectif étant d'encourager une mutation spontanée du tissu urbain ;
 - **l'aménagement négocié** entre la collectivité et un acteur important capable de prendre en charge l'équipement de tout un secteur ;
 - **l'aménagement public** par lequel la collectivité s'investit directement et prend le risque financier de viabiliser des terrains avant de les céder à des constructeurs.
- »

Il précise toutefois que ces idéaux types cachent une réalité plus complexe. Notamment le fait que l'incitation réglementaire masque souvent une part de négociation.

Le modèle que cette étude défend est celui du continuum entre le droit et le non droit « légitime ». En ce qui nous concerne, c'est-à-dire le cas général d'une opération de promotion « ordinaire », et non pas le cas plus particulier de l'aménagement de zones AU, on peut dire que la différence entre systèmes locaux d'acteurs se fait non pas sur l'existence ou l'absence de pratiques de négociation,

mais plutôt sur le positionnement de ces négociations dans le processus de montage des opérations. On peut distinguer deux archétypes : **les collectivités « planificatrices »**, où les contraintes pesant sur les programmes sont pour l'essentiel connues ex ante, et ont fait l'objet d'une négociation-cadre ex ante entre collectivité et opérateurs ; et **les collectivités « négociatrices »**, où les négociations interviennent dans un cadre plus classique double bilatéral, et donc plus tardivement, dont nous avons parlé plus haut. L'important est de voir par l'exemple quels sont les paramètres qui expliquent ce positionnement des collectivités.

Une pratique de négociation-cadre : l'exemple brestois

Cette étude a été amenée à se concentrer en partie sur le cas brestois, qui s'est avéré être extrêmement intéressant. Il donne un exemple très élaboré de ce à quoi une politique « vertueuse » de l'habitat peut ressembler. Gérée par la métropole, qui dispose de longue date des pleins pouvoirs d'urbanisme, ce qui règle en partie les problèmes innombrables de passager clandestin (en l'espèce, des maires peu coopératifs) traditionnellement observés dans les structures intercommunales, la politique locale de l'habitat est très volontariste et s'appuie sur une batterie de dispositifs complémentaires. Tous les domaines traditionnels d'intervention sont mobilisés : urbanisme règlementaire et opérationnel, action foncière, ZAC, droit de préemption systématiquement exercé sur les transactions foncières qui dépassent 20 euros par m² de SHON... On a déjà touché deux mots de cette politique. Ce qu'il faut mettre en lumière à présent est le processus de négociation entre acteurs de l'habitat qui sous-tend cette politique. L'idée générale est de proportionner les objectifs politiques, qui ont pour obligation de rester ambitieux, aux contraintes techniques qu'ils entraînent, et de mettre en œuvre les moyens cohérents et économiquement viables de ces objectifs. Le point d'appui de cette politique est une élaboration concertée des objectifs et des moyens de la politique de l'habitat. A l'origine de cette co-élaboration, une « conférence intercommunale des acteurs de l'habitat », qui se réunit régulièrement, regroupe tous les acteurs publics et privés pour définir et exposer les objectifs de la politique communautaire. Cette conférence met en place et organise les « groupes de travail » de Brest Métropole, qui associent communauté urbaine, maires, bailleurs sociaux et acteurs privés pour négocier des questions plus précises ou des projets en cours de montage. Ces groupes de travail débouchent sur une contractualisation des objectifs et moyens discutés. Cette contractualisation n'est pas à entendre au sens formel : elle ne débouche pas sur des ZAC. Elle est plus simple, voire simplement orale.

Ainsi, les contraintes locales sont considérées comme très fortement légitimes, puisque élaborées en concertation avec tous. La présence à Brest Métropole d'observatoires reconnus permet de confronter facilement les points de vue de la métropole et des promoteurs. Aux dires des acteurs rencontrés, la métropole est sensible aux arguments des promoteurs dès lors qu'ils sont techniquement argumentés.

En aval, une fois le cadre général défini, Brest Métropole mène une politique du « *point d'entrée unique* » sur tout le territoire, guichet unique qui garantit l'uniformité des discours, conditions et contraintes abordés avec l'opérateur venu se renseigner. Elle prévient ainsi les « *coups* » éventuels de promoteurs nationaux venus tenter une opération. La métropole n'hésite pas non plus à recourir à la sanction si le promoteur ne joue pas le jeu : préemption, refus du permis de construire.

Les promoteurs rencontrés sont satisfaits de la situation, et parlent d'une ville « *agréable à travailler* ». La contrepartie de cette politique de négociation-cadre : les profits sont nettement inférieurs à Brest par rapport à d'autres territoires bretons moins ou peu administrés. Mais ces profits ont le mérite d'être lissés par rapport aux cycles conjoncturels, ce qui dans la situation actuelle est un indéniable avantage.

Le système local de concertation s'est construit en partie contre les promoteurs nationaux, qui représentent la spéculation pour la métropole et la déstabilisation du marché foncier pour les promoteurs locaux. Quelques exemples m'ont été rapportés mettant en scène des nationaux peu coopératifs repartis sans projet après un permis de construire refusé.

L'exemple de Brest n'est pourtant pas isolé. Brest Métropole n'est pas la seule agglomération « vertueuse » en matière de concertation : Montpellier, Nantes, Rennes, entre autres, ont également cette tradition de la négociation cadre. L'analyse devrait, certes, être étayée par une étude quantitative. Malgré cette faiblesse, on peut affirmer que toute agglomération dotée d'observatoires produisant des données de qualité sur l'essentiel des domaines du bâtiment, de l'immobilier et du foncier peut se permettre de mener une politique de négociation-cadre⁸. Dans certains cas, le niveau de gouvernance capable de mettre en œuvre une telle expertise technique dépasse l'agglomération. Dans les Yvelines, c'est le Conseil Général qui fait ce travail et impulse les politiques municipales. On remarquera, que comme les communautés urbaines ou d'agglomération, les conseils généraux sont peuplés de beaucoup de maires. Leur fonctionnement politique présente donc certaines similarités de ce point de vue.

Les principaux déterminants qui expliquent la présence de tels systèmes locaux de concertation sont donc :

- le fort pourcentage d'accession à la propriété dans la zone, qui caractérise notamment la moitié Ouest de la France ;
- la taille de l'agglomération et la pression démographique qui s'y exerce. Une des raisons en est que le niveau de ressources financières, donc la capacité d'action, est fonction positive de la taille de la collectivité. Mais cette dimension seule n'explique pas tout, l'autre dimension indispensable étant :
- une capacité d'expertise permettant un dialogue pacifié avec les promoteurs, puisque débarrassé du gros des problèmes d'asymétries d'information. Cette capacité est relativement corrélée à la taille de l'agglomération mais le lien est parfois ténu. Le fait le plus caractéristique pour expliquer ce volontarisme est la présence d'« accidents historiques », pour reprendre le vocabulaire de l'économie géographique. Ces accidents historiques sont en général l'arrivée au pouvoir d'un leader aux idées larges en matière de logement, et à la poigne de fer en matière de gestion des relations avec les communes, qui invente une tradition interventionniste. On retrouve cet « accident » à Rennes, au Conseil Général des Yvelines, à Brest... A l'échelle d'une agglomération, l'exemple brestois est encore une fois significatif : les responsables de l'habitat avouent volontiers que la coopération avec les maires est plus facilement gérable depuis le départ de ce qu'ils appellent les « *maires historiques* », générateurs de forces centrifuges dommageables à une dynamique centraliste. Dans une autre commune étudiée, en revanche, c'est précisément la forte indépendance politique des maires – conjuguée à leur défaut d'expertise sur le sujet du logement – qui rend difficile l'action intercommunale. Les exemples allant dans ce sens ne manquent pas à travers la France.

Les pratiques de négociation par tâtonnement

La mise en œuvre d'une véritable politique de concertation, on l'a vu, reste limitée par certaines circonstances. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'ailleurs, la concertation en est à son degré 0 ; cela ne veut pas dire non plus que la collectivité se limite à une attitude opportuniste qui consisterait à imposer des conditions de dernière minute sur les permis de construire qu'elle voit passer. D'une façon générale, la négociation triangulaire qui s'opère mécaniquement entre opérateurs, propriétaires

⁸ L'importance des observatoires locaux est du reste mise en exergue par la loi « Liberté et responsabilité locales » qui fait de leur mise en place l'une des conditions de la délégation des crédits à l'habitat.

fonciers et collectivité, se positionne systématiquement en amont de la chaîne temporelle du montage des projets. Il ne fait pas de doute que les préférences des collectivités ne sont pas toujours stables – et encore, les choses tendent à évoluer. En revanche, il est beaucoup plus douteux que cette instabilité bloque les divers dispositifs d'anticipation que les promoteurs mobilisent lors du montage des opérations. Cela supposerait que la négociation n'opère qu'en aval, après coup. Or ce n'est généralement pas le cas. Dans la réalité, c'est toujours le modèle triangulaire qui opère. Il est évidemment moins efficace que le modèle de négociation-cadre que nous avons décrit plus haut, dans la mesure où il ne minimise pas l'incertitude liée aux négociations. La collectivité peut jouer sur l'incertitude liée aux droits à bâtir et servitudes attachés à un terrain, ce qui peut compliquer le montage d'un projet et occasionner une rétention foncière dommageable. Mais d'une façon générale, de leur propre aveu, une partie du travail des promoteurs est de connaître a priori le type de contraintes susceptibles d'apparaître au lancement d'un projet : connaissance des terrains et des mairies, prises de contact informelles précoces, participation à des réunions d'information parfois organisés par les mairies, discussions de couloir lors de colloques ou autres séminaires.... Les occasions de rencontre, dans la vie économique et politique d'une région, ne manquent pas.

On doit mettre en avant un fait assez largement consensuel qui ressort des discours des promoteurs : le problème n'est pas l'incertitude liée aux contraintes locales pesant sur les programmes de logement ; il est dans la nature même de ces contraintes, qui génèrent un surcoût pesant sur le bilan de l'opération. Du point de vue de tous les promoteurs rencontrés, la situation a clairement évolué vers une plus grande visibilité, donc prévisibilité, de ces contraintes. Cette situation est jugée plus satisfaisante. La question des difficultés dans le montage liées à des incertitudes permanentes sur la survenance éventuelle de contraintes publiques est globalement évacuée comme un problème passé. Pour autant, cette tendance à l'affichage et à la directivité des communes au cours de la dernière décennie s'est fondée pour une partie importante sur des bases non légales, détail qui laisse perplexes les promoteurs. Il ne faut donc pas se représenter l'opposition faite plus haut entre collectivités planificatrices et collectivités négociatrices comme une opposition entre celles où les contraintes sont connues à l'avance et celles où elles ne le sont pas. La différence se joue sur les pratiques de négociation qui sont mises en œuvre : dans les (grandes) collectivités pratiquant la négociation-cadre, la négociation est raisonnée, elle se fonde sur des échanges d'abord techniques qui visent à calibrer précisément les moyens en fonction des objectifs (et inversement). Dans les autres collectivités, la concertation n'est pas directement programmée et c'est un modèle de tâtonnement qui s'impose : les contraintes peuvent être imposées unilatéralement par la collectivité, soumises a posteriori à concertation, abandonnées, révisées, maintenues... La conjoncture économique joue alors un rôle certain, de même que l'évolution de la configuration des rapports de forces entre collectivité et promoteurs sur le territoire. Il est par définition difficile de donner une loi générale de ce processus de tâtonnement.

A Marseille, certains acteurs n'hésitent pas à parler d'une « bataille » entre collectivité et promoteurs. Avec, en filant la métaphore, des victoires et des défaites pour les deux parties. Et avec la crise, un traité de paix : abandon de la contrainte de places de parkings surnuméraires, collaboration serrée entre collectivité et promoteurs sur l'élaboration des conditions locales d'applications du dispositif Pass-Foncier, qui a débouché sur un résultat satisfaisant pour les deux parties. Encore une fois, on voit bien que ce n'est pas l'information sur les contraintes publiques qui a posé problème, mais essentiellement la nature de ces contraintes, c'est-à-dire les processus qui en sont à l'origine. L'ajustement entre les vues de la collectivité et des promoteurs se fait donc a posteriori, quand il se fait. On l'a vu, les promoteurs cherchent souvent à obtenir des élus qu'ils modifient les documents d'urbanisme pour permettre certains projets immobiliers. Cette négociation par tâtonnement tend à articuler certaines dispositions générales (quotas par exemple) et une large appréciation au cas par cas, pratique qui ajuste imparfaitement les vues des promoteurs et des élus, mais dont la souplesse est un véritable avantage pour les deux parties.

La différence entre communes planificatrices et communes négociatrices n'est pas fondamentalement expliquée par une différence de taille des communes. Les raisons qui sous-tendent cette différenciation sont plus complexes, et tiennent à la catégorie générale des « accidents historiques » qui pourrait faire l'objet d'une étude à part. D'une façon générale, il ne faut pas surestimer la différence entre ces deux catégories, qui restent des archétypes.



Microéconomie du promoteur et modèles d'impact : une réalité complexe

Ce sont des voiles de fumées que cette étude cherche à dissiper. Voile de fumée sur les pratiques hors droit des collectivités locales. Voile de fumée aussi sur le comportement des promoteurs : non seulement est-il important de savoir si le discours selon lequel les pratiques des collectivités empêchent réellement les promoteurs de faire leur travail a un fond de vérité, mais il est surtout crucial de décrire avec suffisamment de précision le comportement économique de l'agent promoteur. S'il y a bien une certitude, issue de l'économie des prélèvements obligatoires, en la matière, c'est qu'il n'y a jamais identité parfaite entre l'agent qui s'acquitte d'une taxe et l'agent sur qui cette taxe repose in fine. Voilà le point de départ de la théorie de l'incidence fiscale. Les choses sont similaires sur le marché de la promotion. Comme l'explique Joseph Comby dans un article de 2000 à propos du problème complexe de la participation des acteurs du logement aux équipements collectifs, « *aucun promoteur ne supporte jamais un coût. Il le transmet* ». L'enjeu d'une description correcte de ce modèle d'incidence est de taille : pouvoir concevoir des politiques publiques économiquement fondées, c'est-à-dire des politiques qui ne courent pas le risque, fréquent en urbanisme, de provoquer des effets contraires ou tangents aux effets escomptés.

La transmission des coûts d'un agent à l'autre n'est qu'une partie de notre problème global. On l'a vu plus haut, une analyse stratégique standard tendrait à qualifier de « dominées » les stratégies des promoteurs face à un maire qui détient le monopole des autorisations d'urbanisme. Tout le problème reste que cette prémisse n'est pas forcément vraie. Le maire ne fait pas forcément un usage stratégique de ce monopole. De plus, les promoteurs ne sont pas dénués de ressources à opposer aux collectivités. La question générale est alors :

Comment, et dans quelle mesure, les promoteurs parviennent-ils à prévenir ou absorber les problèmes posés par les politiques des collectivités locales ?

La réponse est simple : les promoteurs jouent sur les trois types de ressources dont ils disposent. En premier lieu, une ressource négative, l'abstention. En deuxième lieu, leur capacité d'expertise et les asymétries d'information qui en découlent. En troisième lieu, leur capacité à imputer sur d'autres agents les coûts pesant sur leur calcul économique. L'objectif de cette seconde partie est de faire une description la plus fidèle possible de l'usage pratique de ces trois groupes de ressources.

Des discours contradictoires sur le rôle social du promoteur

Le premier moment de l'analyse se doit d'être une analyse des discours. On ne peut pas décentement décrire les comportements objectifs des promoteurs face aux contraintes posées par les collectivités locales sans commencer par relater les opinions qu'ils ont sur la question.

Or il n'y a pas de règle universelle pour décrire l'attachement d'un promoteur à un territoire, c'est-à-dire l'implication d'un promoteur dans un système local d'acteurs, dans la vie d'une communauté. On le verra tout au long de cette partie, les comportements des promoteurs ne sont pas les mêmes selon qu'on a affaire à un groupe national ou à un indépendant local. Les opinions exprimées ne sont pas particulièrement convergentes non plus. Cependant, on peut assez clairement mettre en lumière deux grands types de discours.

D'une part, le discours « syndicaliste » qui correspond plutôt au point de vue du promoteur en représentation publique. Son but est de condenser les problèmes qu'il rencontre sur le terrain afin d'en donner une vision qui interpelle de façon suffisamment percutante les autorités. Ce discours est bien rodé sur la question des contraintes locales. Celles-ci, selon lui, ont plusieurs défauts : d'une part elles sont illégales – quand elles ne sont pas posées dans un cadre contractuel avec contreparties ; et d'autre part elles sont moralement injustes, puisqu'elles reviennent à faire financer une partie des politiques locales de l'habitat par l'acquéreur final, victime d'une péréquation qui renchérit le prix de la part des logements construits non soumis à des contraintes particulières. Il ressort de tout cela que le rôle social du promoteur, tel que défini en creux par ce discours, est un rôle neutre. Le promoteur doit construire des logements et les vendre à ses conditions, qui sont les conditions du marché.

D'autre part, le discours « loyaliste » qui correspond au point de vue (affiché) de nombreux promoteurs, nationaux comme locaux. Il ne s'agit visiblement pas d'une simple opération de communication. C'est un discours qui a de vraies conséquences pratiques. Il est défendu par certains groupes sur la scène médiatique, comme Nexity, qui travaille beaucoup à son image de promoteur social, destiné notamment à jouer un rôle dans l'amélioration de la mixité sociale. Mais on retrouve souvent ce discours au niveau local. Crise aidant, les promoteurs défendent souvent les politiques locales de modération des prix, qui rapprochent le marché du bloc de demande et permettent de maintenir un dynamisme des ventes dans un contexte peu favorable. *« Ces contraintes donc on doit s'en servir. Elles sont intéressantes puisque ce sont des politiques de resolvabilisation de ménages oubliés par les hausses récentes. (.) On est dans un monde où les contraintes augmentent en permanence depuis 10 ans. Contraintes techniques, sociales, environnementales, taxes diverses...n'ont cessé d'augmenter ou d'apparaître depuis. Mon job, c'est de m'y adapter. A l'avenir, et on suppose qu'à l'avenir les contraintes ne se résorberont pas, au contraire, ceux qui seront les plus réactifs sur l'adaptation aux contraintes nouvelles seront ceux qui survivront. On ne doit pas espérer l'assouplissement des contraintes, qui ne viendra jamais. Notre salut viendra de notre capacité à nous adapter »*, me confiait un promoteur local. Discours intéressant, assez frontalement opposé à son pendant « syndicaliste » et qui n'a rien d'isolé.

On voit ainsi comment fonctionnent les deux argumentaires principaux des promoteurs. Ces discours ne nous renseignent pas outre mesure sur la réalité des pratiques, mais nous invitent à investiguer plus avant.

| Stratégies d'évasion et étalement urbain

L'éventualité apparaît toujours en creux : face à des comportements politiques trop problématiques, à des contraintes irréalistes qui rendent impossible l'équilibre économique d'une opération, les promoteurs peuvent renoncer à leur projet et chercher à travailler sur des territoires plus attractifs. Cette éventualité recouvre une réalité empirique certaine quoique complexe.

Il ne convient pas ici de trop s'appesantir sur la littérature traitant des phénomènes d'étalement urbain. Rappelons toutefois que cette littérature s'attache à montrer comment la conjonction de phénomènes juridiques, comme un PLU inadapté ou des politiques de l'habitat malthusiennes, et de phénomènes économiques, comme la présence de dents creuses ou de phénomènes de rétention foncière, tend à rejeter l'urbanisation nouvelle en dehors du tissu existant. L'étalement urbain est pensé comme la réponse à l'impossibilité du renouvellement urbain, conçu comme une reconstruction plus dense sur le tissu existant. Un exemple classique de ce phénomène est le principe anglais de la « ceinture verte » (*greenbelt*), mis en place en 1947 par le Town and Planning Country Act, qui restreignait assez fortement la constructibilité du périurbain immédiat de certaines

villes, dont Londres. Le résultat de cette politique, tel qu'épinglé par le rapport Barker⁹, a été une explosion des valeurs immobilières dans ces zones urbaines, faute d'offre de logement suffisante, et un report de l'urbanisation vers le périurbain plus lointain, assorti de forts coûts sociaux et environnementaux.

Ce que cette littérature ne montre généralement pas, c'est que les contraintes hors droit posées par les collectivités locales peuvent très fortement jouer dans ce sens. L'analyse de cette question est néanmoins très complexe et cette étude manque incontestablement de base empirique pour avancer des arguments forts. Notre intuition est néanmoins que dans beaucoup de cas, notamment dans des petites ou moyennes collectivités, les contraintes apposées sur les programmes privés sont davantage l'expression d'un malthusianisme foncier que la manifestation d'une volonté d'encadrement des pratiques. Un fait en tout cas est empiriquement avéré : les maires agissent très souvent selon une rationalité malthusienne. Ils considèrent qu'ils n'ont pas d'intérêt à laisser leur territoire se construire. Les comités de quartier, féroce­ment attachés à leur « *qualité de vie* », le leur rappellent quotidiennement. D'ailleurs, les exemples de corrélations fermement établies entre politique volontariste du logement et défaite aux élections municipales les impressionnent.

De là à penser qu'il y a une certaine corrélation entre malthusianisme municipal et contraintes irréalistes, il y a un pas que seule une étude plus précise sur le sujet permettrait de franchir. Certains acteurs rencontrés jugent que « *des quotas impossibles, c'est une manière de dire non* ». La question reste pour l'instant en suspens.

Ce qui est plus généralement acquis, en revanche, c'est que la stratégie d'évasion est utilisée à l'occasion par les promoteurs. On ne peut pas se reposer sur l'idée que de toute façon, les promoteurs se débrouillent et construisent malgré tout. Il arrive qu'ils ne construisent pas, qu'ils doivent abandonner des projets. Ces stratégies de retrait ne jouent pas forcément dans le sens de l'étalement urbain : ce n'est pas parce qu'un promoteur doit renoncer à un projet en centre ville qu'il le repoussera quelques dizaines de kilomètres plus loin, car c'est toute l'équation qui se trouve modifiée. Dans certains cas pourtant le fait est avéré.

A Marseille par exemple, deux cas illustrent ce propos. D'abord la question épineuse des places de parking, qui se pose depuis longtemps, et qui est un des principaux objets de la bataille entre municipalité et promoteurs. C'est aussi le sujet sur lequel tous les promoteurs rencontrés s'accordent, ce qui est suffisamment rare pour être noté. Pour eux, « *le parking est un problème économique fondamental, notamment dans le centre ville où le coût du stationnement, en particulier en sous sol, est prohibitif. Et peut carrément empêcher qu'une opération se fasse. Ce cas m'est très souvent arrivé, et il n'y a pas un promoteur pour qui l'enterrement du dossier pour cause de contraintes de parking ne soit jamais arrivé. L'ampleur du problème est proportionnelle à la centralité du projet.* »

Autre exemple, un des leviers de la politique de rénovation du centre ville marseillais est le PRI (périmètre de restauration immobilière), mis en place dans les années 1990, qui assortit de nombreuses contraintes de forme urbaine les projets immobiliers situés dans ce périmètre. Selon un promoteur, ce dispositif rendait les projets de construction ou les travaux sur l'ancien impossibles, et il n'avait sans doute pas tort : la municipalité est en train de refondre son système, jugeant que le bilan est médiocre. Le taux de propriétaires occupants a perdu 10 points en 10 ans dans le 1er arrondissement, et 1/3 des logements n'a toujours pas été restauré depuis 15 ans, selon la municipalité.

L'évasion n'est cependant pas une stratégie jouant systématiquement dans le sens centre-périphérie. C'est en effet dans les communes périphériques que les contraintes « non écrites » jouent le plus contre les projets immobiliers. Généralement plus mal conçues, souvent tardivement annoncées,

⁹ *Review of housing supply – Delivering stability : securing our future housing needs*, Kate Barker, mars 2004.

formulées sur des territoires moins attractifs que le centre et où les prix sont plus modérés, ces contraintes bloquent parfois les équilibres de bilans. Cela est vrai pour la province davantage que pour l'Ile-de-France, où les prix assez uniformément élevés permettent d'absorber davantage de contraintes.

Il reste que dans le cas des communes périphériques, il est difficile de savoir si l'effet malthusien des contraintes est un effet voulu ou non voulu.

Capacité d'expertise et asymétries d'information

Un équilibre du rapport de force

Pendant des décennies, beaucoup de maires se sont méfiés des promoteurs, qui n'étaient rien d'autre à leurs yeux que des bétonneurs sans scrupules. L'importance des réseaux personnels était un levier d'action : les proximités de personnes entre promoteurs et élus pouvaient permettre de gérer facilement la conception des projets immobiliers sur le territoire communal. Ce mélange de défiance et de proximité, quoiqu'il ait eu fortement tendance à évoluer vers des rapports plus négociés, publiquement plus défendables, reste significatif pour décrire la situation française.

Le fait le plus caractéristique reste une opposition très forte entre les échelons de gouvernance, selon un modèle simplificateur quoique empiriquement efficace, celui qui articule une intercommunalité portant tout le poids de l'expertise et de l'initiative politique, et des communes peu intéressées par les questions d'habitat. On l'a vu, les systèmes locaux de concertation efficaces s'appuient d'abord sur une résolution du problème des asymétries d'information. Les capacités d'expertise sur un même sujet du côté de la collectivité et du côté du promoteur sont relativement équilibrées. Ces systèmes sont donc dépendants de leurs observatoires et des divers services capables de chiffrer correctement le réel. Or en pratique, cette capacité de maîtriser les asymétries d'information ne concerne qu'une partie des agglomérations. Dans les villes de moyenne ou petite taille, cette capacité est généralement très altérée, voire inexistante. Sur les couronnes périurbaines, territoires où travaillent volontiers les promoteurs, les asymétries d'information jouent alors en faveur du promoteur, qui arrive à faire admettre ce qu'il veut aux collectivités. En reprenant l'exemple breton, les acteurs locaux s'accordent à dire que la relative incurie politique de certaines villes permet des marges nettes plus importantes qu'à Brest. La structure du marché y est plus fragmentée et les acteurs travaillent à la surenchère plutôt qu'à la coopération. Avec pour conséquence des indicateurs dans le rouge en matière d'investissement locatif défiscalisé, produit dont le surnombre sur un territoire est généralement un indicateur fiable de vision politique faible.

Quand on descend encore dans la taille de l'agglomération, l'atomicité du marché favorise encore plus les promoteurs. C'est le cas dans les Yvelines. A l'époque de la création de l'établissement public foncier départemental, les communes, souvent petites, étaient très marquées par une attitude de laisser faire. Le territoire était la chasse gardée des promoteurs. C'est également le cas sur le territoire d'une agglomération bretonne, où un responsable de l'habitat explique que « *les promoteurs sont souvent copains avec les maires, et peuvent acheter comme ça les meilleurs terrains. Les maires filent parfois ce qui reste, des terrains pourris, aux opérateurs publics.* ». En bref, il faut bien distinguer les aires urbaines du reste du territoire. Tout le territoire n'est pas concerné, puisque le marché n'est pas tendu partout, notamment en zones rurales d'où les promoteurs sont absents. Mais dans la couronne de périurbanisation, en dehors des grandes villes qui savent généralement ce qu'elles veulent en matière de logement, toute une zone floue, où les espérances de profit ne sont pas insignifiantes, s'étend à perte de vue où la cuisine de la construction neuve ne se fait généralement pas contre les intérêts des promoteurs. Ces derniers ont le mérite de savoir ce qu'ils veulent, alors que les

municipalités qui sont dans le même cas ne sont pas monnaie courante sur ce genre de territoire. Les collectivités volontaristes ont la plupart du temps un discours assez virulent contre les « coups » des promoteurs peu scrupuleux, ce qui a pour effet de rejeter en dehors de l'agglomération ce genre de comportements, ou vers des agglomérations moins clairvoyantes. Sur ce genre de territoire, malgré la survenance occasionnelle de contraintes contrariantes, l'activité de promotion est globalement peu entravée par les collectivités.

Une évolution des pratiques depuis la crise

La crise immobilière de 2008, qui occupe beaucoup les esprits, a néanmoins fait émerger un certain discours nouveau, qui s'accompagne de pratiques intéressantes. Beaucoup de promoteurs parlent de l'avant et de l'après crise comme d'une ligne de séparation entre le vice et la vertu. Il va de soi que les collectivités, dans leurs discours, estiment que la période de forte hausse de 1997 – 2007 a surtout été une occasion pour les promoteurs de faire beaucoup (trop) de profit. Fait que ne nient pas toujours les promoteurs. Dans le cadre officiel de la conférence *Question d'Habitat* organisée par Brest Métropole, un promoteur-aménageur breton expliquait à l'auditoire : « *Avant la mise en place des groupes de travail, en 2006-2007, on vendait cher à une clientèle solvable. Le Pass-Foncier ne nous servait à rien. Mais à exclure comme on le faisait les primo accédants, les locataires du parc social, on perdait en crédibilité. Cette crise a eu des vertus parce qu'elle nous pousse à redéfinir nos projets* ». Ce discours est retrouvé de façon récurrente en entretiens privés. Les plus « loyalistes » des promoteurs, pour qui le rôle social de la promotion immobilière ne doit pas fluctuer avec la conjoncture, estiment qu'un tel discours est choquant quoique révélateur, puisqu'il revient à avouer qu'avant la crise, les promoteurs faisaient peu de cas du rôle social qui devrait être le leur.

En 2008-2009, notamment autour du nouveau dispositif du Pass-Foncier, les pratiques locales de concertation se sont reconfigurées autour d'une approche nettement plus partenariale. A Brest, par exemple, la politique de contractualisation a été mise en place à partir du pic de 2007. Mais partout on constate que le dispositif du Pass-Foncier, qui permet pourtant un encadrement réglementaire d'une partie des prix de sortie des projets – et on l'a vu, qui peut soutenir une politique plus vaste de prix maîtrisés – est réclamé par les promoteurs, notamment dans les petites communes, car il combine plusieurs avantages: financement à taux réduit, TVA à 5,5 %, prix de sortie plafonnés officiels qui permettent une bonne maîtrise des coûts fonciers et sont obligatoirement articulés à des aides locales, et en conséquence resolvabilisation conséquente de la clientèle, ce qui vaut de l'or en temps de crise.

Le mot le plus entendu en province (l'Île-de-France étant encore une fois un cas particulier) est celui de « *pédagogie* ». Travail de pédagogie. Partout les promoteurs, aménageurs, constructeurs, lotisseurs, en individuels comme en collectif, vont trouver les maires, souvent peu au courant des subtilités, voire de l'existence du dispositif, pour les persuader de faire du Pass-Foncier. Cette démarche de pédagogie est généralement menée clés en main, c'est-à-dire avec des projets adaptés et surtout une délibération type coécrite avec les ADIL, que le maire n'a qu'à faire voter en conseil municipal. Ce renouveau de l'approche partenariale est extrêmement significatif à bien des égards.

On constate, en effet, que généralement, les promoteurs rencontrent certaines difficultés dans ce travail parce qu'ils sont souvent mal vus des maires, qui a défaut de pouvoir décrypter leur discours, s'en prémunissent par une attitude générale de défiance. Les opérations de sensibilisation sont donc menées en partenariat entre promoteurs, communautés d'agglomération, ADIL et établissements financiers, notamment le Crédit Foncier. C'est le cas dans tous les secteurs couverts par cette étude : Brest Métropole, Marseille, Communauté du Pays d'Aix... Les systèmes locaux ont assez miraculeusement évolué vers des schémas de concertation entre public et privé, avec à la clé élaboration de politiques consensuelles de prix maîtrisés, résolution des problèmes d'asymétries

d'information par la contractualisation et le partenariat, offensive d'encadrement technique depuis les intercommunalités en direction des petites communes... La crise semble avoir résolu beaucoup de problèmes, et montre en creux ceux qui étaient saillants lors de la période de hausse. En quelque sorte, l'évolution récente de la situation vient asseoir notre propos général sur les années précédentes. Il convient de garder un œil sur la façon dont ces nouveaux schémas se cristalliseront – ou voleront en éclat.

On retiendra d'une façon générale que, dès lors que la nécessité s'en fait sentir, il n'est pas si complexe d'élaborer des stratégies gagnant-gagnant entre promoteurs et collectivités, pour peu que l'on se positionne à un niveau de gouvernance approprié.

| La réalité des stratégies d'imputation des promoteurs

Cette approche quasi-historique doit pourtant donner lieu à un propos plus systématique, qui répondra de façon concrète à la question : sur qui porte effectivement le coût des politiques publiques de l'habitat ?

Un modèle général

Il convient dans un premier temps d'exposer l'objet de notre réflexion : il s'agit de la qualification et de la quantification d'un modèle micro-économique standard de promoteur.

Montage d'opération et ordres de grandeur des postes de dépense

L'article de référence de ce paragraphe est l'excellente synthèse d'Arnaud Bouteille¹⁰. Elle est représentative des descriptions obtenues par ailleurs des promoteurs rencontrés. Les étapes du montage d'une opération sont les suivantes : prospection foncière et réalisation d'études ; acquisition d'un terrain sous conditions suspensives dans le cadre du jeu triangulaire décrit plus haut, dépôt du permis de construire ; purge du permis de construire¹¹ ; pré-commercialisation en VEFA ; lancement de la construction lorsque le taux de réservation dépasse un certain seuil (usuellement de 40 à 60%) ; vente effective et livraison des logements.

L'aspect fondamental est l'importance relative des postes de dépenses dans le bilan du promoteur. Les ordres de grandeur s'établissent comme suit :

- marge brute : 30 % du chiffre d'affaire, dans laquelle sont compris les frais financiers, les coûts de commercialisation, les coûts de structure (salaires, études...), et la marge nette (environ 10% avec variance élevée) ;
- coûts de construction : fixes et exogènes. 40 à 50 % en moyenne du chiffre d'affaires ;
- charge foncière : fonction du « compte à rebours », donc résiduelle. En moyenne 30% du chiffre d'affaires, avec variance élevée.

Le tout faisant donc 100 % avec ajustements sur l'un ou l'autre poste.

¹⁰ « Opérateurs privés du logement neuf » (2009).

¹¹ Le permis de construire n'a économiquement de sens que s'il est « purgé », c'est-à-dire débarrassé des recours de tiers qui ne manquent pas de survenir lors de son dépôt. Il faut savoir que les recours de particuliers contre les permis de construire sont un fait social général, l'activité étant même considérée comme allant de soi dans certaines communes ; elle est de fait systématiquement pratiquée lorsque les programmes incluent du logement social, ce qui est de nos jours très souvent le cas.

La connaissance de ces ordres de grandeurs permet de se faire une première idée des principaux leviers dont dispose le promoteur pour faire varier ses coûts. Tout le problème consiste à déterminer quels sont les postes qui peuvent varier, dans quelles proportions, et pourquoi.

Une application de la théorie de l'incidence fiscale

Pour comprendre la façon dont les promoteurs peuvent imputer le surcoût lié aux pratiques locales d'encadrement des programmes privés, on peut s'inspirer de la théorie de l'incidence fiscale, qui est une des principales théories de l'économie fiscale. Cette théorie, dans son principe, modélise l'impact d'une taxe facturée à un agent économique en quantifiant le report de cette taxe sur les autres agents économiques impliqués dans la transaction, le tout en équilibre partiel ou en équilibre général. Elle montre que le gros de la taxe est toujours supporté *effectivement* par l'agent dont la fonction est la plus inélastique au prix.

Cette théorie n'est pas toujours applicable en l'état à notre modèle, puisqu'elle se base sur la notion économique d'élasticité prix, qui est fondée sur l'hypothèse d'un fonctionnement pur des marchés. Or, en matière d'immobilier, les marchés sont rarement purs, voire ne sont simplement pas des marchés. Cela n'enlève rien au fait qu'en termes d'intuition analytique, la théorie est intéressante, comme on va le voir. On considère schématiquement qu'une contrainte formulée par une collectivité locale sur un programme privé (places de parking, quota de logements sociaux ou de logements à prix maîtrisés, grands logements...) représente un surcoût : soit directement, comme la construction de places de parking supplémentaires, soit indirectement s'il s'agit d'un manque à gagner par rapport à un prix de vente espéré. On peut donc assimiler ces contraintes à des taxes.

Quand on examine le bilan – et qu'on compile les dires des promoteurs –, on s'aperçoit qu'il existe un nombre limitatif de postes *susceptibles* de varier (rien ne dit qu'il est toujours possible qu'ils puissent *effectivement* varier) pour absorber cette taxe, c'est-à-dire pour maintenir l'équilibre du bilan sans lequel l'opération ne peut pas se faire. Ces postes sont au nombre de trois :

- la marge nette,
- la charge foncière,
- le chiffre d'affaires global, c'est-à-dire les prix de sortie,

Postes auxquels on doit rajouter le cas un peu particulier des frais de commercialisation.

Ces trois postes sont fondamentaux dans l'analyse. Mais on doit également souligner qu'à ces modèles quantitatifs de variation de coûts, s'ajoutent des modèles qualitatifs qui en sont éminemment complémentaires, et nettement plus variés : jeu sur les coûts relatifs des solutions architecturales, sur la qualité des produits, sur la diversification des produits, ou simplement maîtrise des coûts de construction dans le cadre de politiques concertées de contractualisation.

Enfin, on doit ajouter un poste qui est le bilan des subventions publiques : la mise à disposition d'un terrain public à coût adapté aux contraintes exigées, les mécanismes de compensation de la surcharge foncière, les subventions diverses, ont un impact direct sur le chiffre d'affaires et permettent d'équilibrer une opération sous contraintes. Ce cas, cependant, n'est pas directement traité puisqu'il dépasse largement le cadre de l'intervention publique sur les programmes privés sans contrepartie. Il est d'ailleurs évoqué par tous les promoteurs comme un modèle de vertu contre lequel personne n'a à récriminer.

Il nous appartient plutôt ici de voir comment le bilan promoteur s'équilibre en présence de surcoûts liés aux contraintes publiques, mais en l'absence de ces contreparties directes.

La réalité sur la question n'a rien de simple.

Eclairage du modèle général par des études de cas

Un fait général est qu'en pratique, les promoteurs ne supportent jamais réellement le surcoût lié aux politiques locales d'encadrement des activités privées. Même le discours le plus dur contre ces pratiques explique que les quotas de logements sur programmes privés déclenchent un mécanisme de péréquation entre part de logement social et part de logement libre qui revient simplement à subventionner le manque à gagner du logement social par une augmentation du prix du logement libre. C'est donc sur l'acheteur final non aidé que pèse le coût des politiques locales du logement. Le promoteur n'est alors qu'une courroie de transmission, un fantôme de l'incidence. Ce report engendre néanmoins des problèmes connexes, que nous analyserons en profondeur. Et d'une façon générale, ce discours n'est vrai que sous des conditions restrictives.

En écho à notre première partie, il convient de distinguer deux cas, selon que la règle locale imposée est négociée ou affichée.

Pratiques d'incidence dans des systèmes locaux à règle négociée

Dans un premier temps, nous examinons les cas de collectivités où les contraintes qui pèsent sur les programmes privés ne sont pas connues à l'avance par les promoteurs. Ces collectivités sont essentiellement des communes, de taille petite ou moyenne. Il convient d'emblée de relativiser ce premier cas de figure : il est assez rare que le maire impose de façon discrétionnaire des quotas in extremis, au fur et à mesure qu'il voit passer des projets de logement. Quand la commune est petite, l'activité de promotion sur son territoire est réduite et quand elle survient, les discussions préalables sont de rigueur. Quand la collectivité est grande, elle a généralement plus ou moins affiché l'essentiel de sa politique relative aux programmes privés, par l'intermédiaire de réunions, de rendez-vous, du bouche à oreilles. Ces cas existent pourtant, en périphérie des grandes villes, dans des zones où la hausse des prix a déstabilisé les équilibres locaux, dans des communes où la croissance démographique devient forte. Ils sont souvent liés à l'inapplicabilité d'un PLU en cours d'élaboration, en révision, ou autres.

Le phénomène qui a effectivement une importance est le cas où les règles tendent effectivement à fluctuer : on est dans un cadre de règles négociées qui ne sont pas intégralement données a priori, c'est-à-dire dans une économie de l'incertain classique.

– ***la question de la charge foncière.*** Une approche intéressante a été développée par Thierry Vilmin pour le cas des aménageurs. En utilisant sa typologie des filières, Vilmin montre que le modèle des règles négociées a autant d'avantages et d'inconvénients que le modèle des règles affichées. Tout dépend du point de vue que l'on considère. Dans le modèle des règles négociées, le propriétaire foncier est en position de faiblesse, puisqu'il est sous le coup d'une importante asymétrie d'information concernant la constructibilité de son terrain, qui n'est pas connue a priori. L'effet général sera donc une position de force des aménageurs pour négocier à leur prix la charge foncière. En théorie, donc, si on généralise au promoteur-aménageur ordinaire, dans le cadre de règles incertaines, donc d'un rapport de force favorable à la collectivité et au promoteur, le surcoût éventuel suscité par une politique locale de quotas est compensé par un report sur la charge foncière, valeur résiduelle du bilan promoteur qui est déterminée par soustraction une fois que les autres postes de dépense et de recettes ont été déterminés. Qu'en est-il en pratique ?

Curieusement, les promoteurs ne voient pas les choses de cette façon, puisque certains affirment l'impossibilité du report de ce surcoût sur la charge foncière, notamment quand les règles sortent trop tardivement. Ils sont toutefois loin d'être unanimes sur la question. Si le promoteur tient d'une façon générale un discours du type « syndicaliste » (voir § « *Des discours contradictoires sur le rôle social du promoteur* »), il prétendra vraisemblablement que le report sur la charge foncière est impossible. S'il tient un discours du type « loyaliste », il prétendra que le report sur la charge foncière peut s'effectuer de façon significative. Or, quand on constate que le dispositif de formation des prix fonciers est un travail de négociation de longue haleine, assorti de mesures contractuelles de couverture de l'incertitude (compromis sous conditions suspensives, charges foncières multiples indexées sur les droits à bâtir futurs), on est nettement plus enclin à croire les seconds que les premiers, d'autant que les seconds représentent une très nette majorité de l'échantillon des promoteurs rencontrés.

Ce qui est vrai dans tous les cas, en revanche, est l'extrême complexité du fonctionnement du marché foncier (qui en pratique n'a rien d'un « marché »). Les économistes du foncier ont longuement traité ce sujet dans la littérature. Une formule de Vincent Renard résume bien l'état de la connaissance sur la question : « *le marché foncier est un marché de croquemorts, de syndicats de faillites et d'avocats du divorce* ». Tous les promoteurs s'accordent sur ce point : le marché foncier ne naît pas de la rencontre de l'offre et de la demande. L'attitude spontanée du propriétaire est de ne pas vendre. C'est ce qu'on appelle la rétention foncière, liée à l'effet de cliquet qui domine les comportements : lorsqu'un prix est lâché qui fait figure de référence (le prix auquel a vendu le voisin il y a 3 ans, le prix qu'un promoteur « irresponsable » a lâché en phase d'approche – ledit promoteur étant parfois un national menant une stratégie agressive d'insertion...), il est très difficile de renégocier un prix à la baisse.

Cette non-liquidité du marché foncier peut être assimilée à une très forte élasticité du prix de l'offre. Du point de vue de la théorie de l'incidence, on devrait donc trouver que la charge foncière ne peut pas être une variable d'ajustement, puisque le bloc d'offre de terrains à bâtir est très élastique au prix : l'ajustement devrait se faire sur d'autres marchés, d'autres fonctions moins élastiques aux prix sur ces marchés. Les protestations de certains promoteurs contre les politiques locales ne seraient donc pas injustifiées de ce point de vue : en théorie, l'imputation sur la charge foncière n'est pas forcément possible.

Cependant, contre toute attente, l'enquête de terrain conduit à infirmer cette idée de base, même lorsque les contraintes ne sont pas forcément connues a priori. En dehors des cas de vente forcée, pour cause d'événement de la vie, où le propriétaire doit vendre rapidement, donc aux conditions posées par les promoteurs, lorsque le propriétaire a le temps pour lui, la vente peut se faire, dans une certaine mesure, sur la base d'une charge foncière tenant compte des contraintes de constructibilité pesant sur le terrain. On l'a vu, la structure contractuelle des négociations entre propriétaire foncier et promoteur est élaborée dans ce sens. Ensuite, les promoteurs ne sont pas dans un rapport de faiblesse vis-à-vis des propriétaires, quoiqu'ils s'en défendent. Il est vrai que la plupart reconnaissent que lorsque la négociation achoppe, c'est parce qu'on ne propose pas assez au propriétaire. Mais en général, le propriétaire qui n'a pas vendu ne vendra pas à un autre : le terrain est en friche ; les contraintes ne pénalisent pas un promoteur en particulier. Souvent, les conditions de la négociation font qu'une renégociation à la baisse, même tardive, est possible. Un promoteur marseillais explique : « *La charge foncière doit être le premier levier. Une chose vraie : il se peut qu'elle ne bouge pas. En général elle bouge ; elle est renégociée face à de nouvelles contraintes de coûts. Après, la plupart du temps, le surcoût n'est pas complètement impacté sur la charge foncière. Il l'est partiellement, dans des proportions variables. Parfois il est impossible d'impacter sur le foncier. Généralement les propriétaires comprennent, nous disent « ça fait un an et demi que vous travaillez, ces contraintes qui vous tombent dessus, on comprend... ». Du coup le foncier s'ajuste certes, mais généralement en partie seulement.* »

D'une façon générale, les possibilités d'ajustement à la baisse de la charge foncière sont déterminées par la structure locale du marché foncier : lorsque celui-ci est constitué de beaucoup de particuliers héritiers, le coût de détention des terrains y est globalement nul, et l'effet de cliquet joue à plein. Il est plus difficile de revoir les prix à la baisse. Plus le marché est conditionné par les événements de la vie du propriétaire : divorce, mutation, décès, faillite pour les terrains détenus par des entreprises, plus cet ajustement est possible. Dans le meilleur des cas, l'aménagement public met à la disposition du marché du logement des terrains constructibles en quantité intéressante. Les multiples témoignages recueillis vont généralement dans le sens du propos cité dans le précédent paragraphe : le foncier s'ajuste, mais imparfaitement. Il peut effectivement bloquer des opérations, dans certains cas.

Pratiques d'incidence dans des systèmes locaux à règle affichée

Ce deuxième cas est probablement le plus fréquent dans les agglomérations d'une certaine importance. Là où le premier cas concernait des structures locales plus fragmentées, le second considère des intercommunalités où la gouvernance brasse plus de population et dispose de plus de moyens et plus d'ingénierie. En Ile-de-France, schématiquement, Thierry Vilmin admet qu'on trouve autant de profils « afficheurs » ou « interventionnistes » que de profils « négociés ». Les premiers se trouvent plutôt en Seine-Saint-Denis, les seconds plutôt dans les Hauts-de-Seine et dans les Yvelines. On l'a vu, selon Vilmin, tous les types de profil ont des avantages et des inconvénients pour les promoteurs. Dans le profil interventionniste, le promoteur peut acheter directement des terrains à la commune dans de bonnes conditions de négociation, mais il dispose de très peu de marges de manœuvre par ailleurs. Dans le profil négociateur, le propriétaire foncier est en position de faiblesse dans la négociation avec le promoteur, mais le promoteur lui-même est soumis à un cadre de contraintes incertain ; dans le profil afficheur, la concurrence s'exerce sur des bases saines, mais le propriétaire foncier est alors en position de force puisqu'il connaît précisément les servitudes et contraintes qui pèsent sur son terrain. Dans le cadre de notre typologie plus générale quoique plus sommaire, ce que nous appelons systèmes locaux à règle affichée concerne le profil urbain, qui mêle interventionnisme, négociation-cadre, et/ou affichage préalable des règles, et sur lequel se concentre une large part des activités de promotion.

L'avantage de cette simplification est de pouvoir donner un bilan plus général des diverses possibilités d'imputation des surcoûts privés des politiques locales de l'habitat. On suppose donc que la connaissance des contraintes portant sur un programme privé n'est pas le principal problème et que ces contraintes sont connues.

Report sur l'acheteur final : la question épineuse de l'imputation sur les prix de sortie

Cette question est le cheval de bataille des promoteurs tenant un discours de type « syndicaliste » : l'imputation des surcoûts promoteurs des politiques locales de l'habitat se fait par péréquation sur le logement libre. Ce seront donc les acheteurs de logements à prix libres qui vont sponsoriser les logements à prix maîtrisés ou les logements sociaux du programme. Passons sur cette image saisissante : dans les faits, les différents quotas de logements sont très rarement intégrés au point de les faire cohabiter sur un même pallier. Le logement locatif social, qui grève de 20 à 25 % l'essentiel des programmes privés des aires urbaines, est très généralement concentré dans des immeubles distincts. Quoique les données sur la question fassent défaut, il est également probable que dans le cas de l'accession à prix maîtrisés, une partie de la péréquation se fasse sur un différentiel de qualité intrinsèque des biens, les logements à prix maîtrisés étant les moins bien situés ou les moins bien conçus.

Ce discours est économiquement douteux. Certes, ce système de péréquation fonctionne depuis des décennies ; il est notamment utilisé dans les ZAC où l'on joue sur la rentabilité différentielle des

types de locaux (logement, bureaux, commerces, etc.) produits pour équilibrer globalement le programme. Dans les programmes privés, en revanche, sur terrains privés, dans le cadre de contraintes officiellement officieuses de quotas, l'équation de la péréquation est plus rudimentaire, puisqu'elle revient simplement à augmenter les prix de sortie de la partie libre du programme. Or, les économistes se refusent à croire à cette possibilité. Pour reprendre notre théorie qualitative de l'incidence, la demande de logement est très élastique au prix. Ajoutez 150 euros au m² de surface habitable, et vous désolvabilisez x % de la clientèle potentielle. De ce fait, les économistes considèrent la demande de logement comme une donnée exogène, déterminées par de nombreuses variables socio-politico-économiques. Cela tend à déterminer un prix de référence par zones face auquel les promoteurs sont passifs (*price-takers*).

Or, à la différence de la question de la charge foncière, les discours des économistes et ceux des promoteurs ne convergent pas du tout. Fait significatif, on trouve des similitudes entre les discours « syndicalistes » et les discours « loyalistes » sur la question. La solution générale repose sur une analyse localisée du problème.

Localisée dans le temps. Ce que la crise vient mettre en lumière, c'est que la phase de hausse de 1997-2007 a permis tous les excès possibles et imaginables en matière de prix de sortie. C'est un des discours les plus consensuels parmi les promoteurs. Avant la crise, les comportements n'étaient pas vertueux, c'est-à-dire que l'augmentation des prix était acceptée et même utilisée ; après, ils ont été forcés de le (re)devenir, tout simplement parce que la demande n'était plus en état d'absorber des hausses de prix (nous verrons combien de mois cet état d'esprit subsistera, alors que le marché repart déjà à la hausse). Peu importe cependant la réalité de ces discours sur la nécessaire vertu des comportements. Ce qui est bien réel, c'est le constat généralisé de comportements inflationnistes partagés par tous les acteurs avant la crise.

L'idée générale est qu'un marché où les prix de l'immobilier augmentent de 10% chaque année peut tout absorber. Les politiques dispendieuses des collectivités. Les erreurs d'anticipation des promoteurs. Les dérives inflationnistes dans tous les postes de dépense. A Saint Malo, par exemple, les aménageurs privés ont un stock de 167 terrains achetés trop chers à une époque où les valeurs foncières reflétaient une espérance de plus value considérable, et essaient à présent de convaincre la métropole d'augmenter (fortement) le plafond des prix de vente pour le déclenchement des aides à la pierre communautaires. A Brest, à Marseille, beaucoup de promoteurs avouent que la crise les pousse à réapprendre à maîtriser leurs coûts et à élaborer des projets centrés sur une plus large gamme de clientèle. Surtout, à Marseille en particulier, les promoteurs font une forte différence entre avant crise et après crise pour juger des contraintes émanant des collectivités. Tous reconnaissent que la municipalité a sensiblement revu à la baisse ses exigences : la contrainte des places de parking surnuméraires a été quasiment abandonnée. D'une façon générale, dans la région, les municipalités se sont davantage orientées vers des contraintes écrites, plus formalisées : « *sous la pression, les élus ont compris qu'ils ne pouvaient plus faire n'importe quoi* ». Tout cela dessine en creux la situation d'avant crise, résumée ainsi par un promoteur local : « *la crise a commencé avant 2007 pour nous. D'abord parce qu'en rajoutant contrainte sur contrainte sur la base d'un marché qui peut absorber des hausses de prix, on finit par scier la branche sur laquelle on est assis* ». Ce propos, exagéré sans doute, mais éloquent, vient compléter les analyses que nous avons menées plus haut sur l'effet de la phase de hausse sur les comportements des collectivités : les années 2000 ont marqué l'invention de la forme moderne des pratiques de quotas parce que, politiquement, la situation était jugée préoccupante. Mais il faut bien voir que ces pratiques étaient complètement déterminées par un marché haussier, qui a fait que bon an mal an les bilans ont pu s'équilibrer même en présence de contraintes fortes. Ce report du surcoût des politiques locales sur les prix de sortie est donc bien réel, même si sa causalité est plus complexe que ne le laisse penser le discours « syndicaliste » des promoteurs. Sur la phase de hausse des années 2000, la causalité était plutôt circulaire : c'est aussi

parce que les prix augmentaient sans cesse que les collectivités ont pu se permettre des pratiques économiquement lourdes sur les programmes privés.

En quelque sorte, en considérant le problème à l'envers, on peut affirmer que les **politiques locales de quotas sur logements privés sont un mécanisme informel de captation de la « plus value immobilière »**, proche des mécanismes de captation de la plus value foncière, abondamment documentés.

Il reste que dans un marché à demande modérément élastique au prix, ce qui n'est vrai qu'à certains moments du cycle, les politiques locales de quotas sur les programmes privés contribuent à la hausse des prix, à l'instar d'autres phénomènes, quoiqu'elles ne soient pas la cause dominante de cette hausse. La causalité est bien circulaire.

Le paradigme s'est inversé depuis 2007, puisque comme le montre, entre autres, l'exemple du Pass-Foncier, la maîtrise des prix de sortie est devenue une priorité des collectivités comme des promoteurs. Du point de vue des collectivités, le prix de sortie doit être compatible avec la moyenne des capacités d'endettement des ménages locaux. En cela, le point de vue des collectivités n'a pas été modifié avec la crise mais il a trouvé gain de cause et de nouveaux instruments à sa disposition. Du point de vue des promoteurs, en revanche, l'attitude plus attentiste des secondo-accédants et des ménages retraités aisés, qui tiraient le marché vers le haut avant la crise, les pousse à élargir la gamme de leur clientèle vers les primo-accédants et les ménages plus modestes. Pour cela, une politique de maîtrise des prix de sortie est indispensable, et d'abord parce que le Pass-Foncier, qui dans certaines agglomérations est un point d'appui privilégié, avec le Scellier, pour faire repartir le marché de la promotion immobilière, ne fonctionne que sur des logements à prix maîtrisés. On s'oriente vers une structure moyenne des programmes qui fonde son équilibre sur une proportion importante de logements vendus facilement en prix maîtrisés à des accédants aidés, et des queues de programmes vendues en Scellier. Il y a donc une convergence des intérêts depuis la crise.

Localisée dans l'espace. Sur un plan intemporel, l'imputation sur les prix de sortie est dépendante des élasticité-prix locales de la demande. Or ces élasticité-prix sont très variables à l'échelle d'une aire urbaine. Elles sont déterminées par les processus de différenciation sociale des espaces urbains. Ces processus sociaux déterminent les prix dans un rapport qui peut varier du simple au double à quelques kilomètres d'écart. Ils sont donc très puissants, et la littérature ne manque pas sur le sujet.

Le modèle général est que les prix de sortie ne sont susceptibles d'être majorés que dans les zones où l'élasticité au prix de la demande est la plus faible, c'est-à-dire dans les zones socialement prisées. Ce modèle se vérifie en pratique : à Marseille, par exemple, les prix de référence à la Belle de Mai, quartier populaire, sont exogènes pour le promoteur, qui ne trouvera jamais à vendre plus cher. En revanche, dans le VIIIe, quartier chic s'il en est, adossé à la colline de Notre Dame et donnant sur la mer, le promoteur dispose de marges de manœuvre conséquentes sur les prix. Entre les deux quartiers, 3 kilomètres à vol d'oiseau. Cet exemple caricatural n'en est pas moins révélateur : les quartiers d'une aire urbaine peuvent absorber des seuils très différents de hausse des prix.

Ce modèle est également vrai si on compare deux villes.

En moyenne nationale, les choses sont complexes : on sait que la demande de logement reste élastique au prix, même si elle est déterminée par d'autres facteurs exogènes. D'une façon globale, on doit conclure que le report sur les prix de sortie est une marge de manœuvre possible, mais contrainte par de nombreux éléments susceptibles de la remettre en cause. C'est une marge de manœuvre qui vient *après* le report sur la charge foncière, cette dernière représentant en moyenne un ordre de grandeur 30 ou 40% du chiffre d'affaires, ce qui est considérable. Un promoteur expliquait que le premier levier était le foncier. Si le foncier n'est pas renégociable, on regarde si on peut augmenter les prix. Si c'est impossible, on abandonne l'opération. Voilà en toute logique

comment se passent les choses. Il n'y a pas d'ordre de grandeur général des marges d'ajustement, c'est toujours la situation locale qui les détermine. Ce qui est certain, en revanche, c'est que contrairement à ce qu'affirment certains, le surcoût des politiques locales de l'habitat est bien « transmis » à d'autres acteurs : propriétaires fonciers et acheteurs finaux à parts variables selon les cas, mais aussi le bien commun pris comme acteur, quand l'effet de ces contraintes est la non-construction de logements (quoique cet effet ne soit pas dominant).

Report sur le propriétaire foncier : la question de la charge foncière

Son ajustement est, comme dans le cas des règles incertaines, le premier levier et opère selon les modalités déjà décrites, avec les problèmes déjà décrits. En effet, quand on considère une aire urbaine où les règles sont affichées à l'avance et suffisamment identiques pour tous, le problème de la rétention foncière n'est pas résolu. Même si tous les promoteurs trouvent absolument souhaitable la généralisation de l'affichage des contraintes (et la plupart s'accordent à dire que les évolutions récentes vont tout à fait dans ce sens), cette tendance afficheuse fait évoluer le rapport de force entre promoteurs, élus et propriétaires fonciers : les marges de négociation sont annulées si le propriétaire dispose d'une bonne connaissance des droits à bâtir attachés à son terrain.

En pratique, néanmoins, des règles claires favorisent le jeu économique. Le fait de savoir que sur un territoire, tout projet sera grevé de 25% de logements sociaux, de 50% de coûts abordables, de x % de logements de cinq pièces, permet de calculer sereinement la charge foncière acceptable, tout en étant sûr que les concurrents ne pourront pas tricher là-dessus. Les asymétries d'information liées à l'absence de connaissance a priori des contraintes ne sont pas (plus) le principal problème des promoteurs. Car presque toujours, ces derniers savent. Ils connaissent le terrain, les maires, les situations locales, connaissent les contraintes. Cette tendance à l'affichage des contraintes par les collectivités a une grande vertu économique : elle minimise l'effet de cliquet. Le cas précédent examinait le processus de renégociation foncière en cas de découverte « en cours de route » de contraintes, c'est-à-dire après la signature d'un premier compromis avec le propriétaire. On l'a vu, l'exercice n'est pas impossible mais il est toujours difficile, et peut faire achopper la négociation. Quand les contraintes sont connues a priori, les prix proposés en première approche en tiennent déjà compte, et ne devront pas être renégociés en cours de route. L'exercice de négociation foncière est alors moins périlleux. Il déplace l'effet de cliquet en amont mais à terme, il fait disparaître les valeurs de référence trop élevées qui expliquaient cet effet de cliquet, donc l'effet lui-même.

La question doit être vue sous un angle temporel et réglementaire. Dans le livre de Thierry Vilmin, on trouve une réflexion intéressante dans un paragraphe qui analyse les quotas de logement sociaux comme des participations, question plus large et plus ancienne : « *l'affichage est plus sûr s'il est fait avant que les références des prix fonciers ne soient établies, par exemple avant que le document d'urbanisme n'accorde une constructibilité juridique aux parcelles. Si l'affichage des participations intervient après l'octroi du statut de constructibilité, les transactions risquent d'être bloquées pendant des années, les propriétaires essayant de retrouver ce qu'ils estiment être la vraie valeur de leur terrain* ». Cette idée explique très probablement une partie de la situation des années 2000 : la tendance à l'affichage des contraintes est relativement récente, amplifiée notamment depuis la crise. Avant cela, les contraintes, plus officieuses, moins écrites, survenaient postérieurement au droit des sols et n'y étaient jamais proprement articulées : l'effet de cliquet a alors joué à plein. De ce point de vue, on comprend nettement mieux les protestations des promoteurs contre les pratiques des collectivités locales. Ces protestations résultent probablement d'un effet d'hystérèse du marché foncier, c'est-à-dire qu'elles ont eu cours à un moment donné mais sont formulées à une époque où les données réelles du problème sont en train de changer. En effet, crise aidant, les droits à bâtir sont mieux connus et les valeurs de référence trop élevées qui ont résulté des déséquilibres politiques et économiques de la phase de hausse ont été revues à la baisse, notamment en dehors de l'Île de France. Les valeurs de référence produites de nos jours sont nettement plus conformes à la nouvelle donne des politiques

locales, qui est celle d'une généralité certaine des pratiques de quotas sur les principales aires urbaines, pratiques désormais partiellement légalisées et plus généralement admises et coproduites par les acteurs.

En conclusion, il faut rappeler que le propriétaire foncier est en quelque sorte la victime idéale de ces nouvelles pratiques de concertation entre collectivités et promoteurs. Les deux groupes d'acteurs s'accordent en effet sur un point crucial : la rente foncière, selon eux, est un fait parfaitement injustifié. On entend souvent dans la bouche des promoteurs comme des collectivités l'expression « enrichissement sans cause ». Du point de vue de la collectivité, le propriétaire foncier n'est rien d'autre qu'un oisif qui récupère de façon indue l'argent du contribuable. Sans rien faire, il encaisse en effet la plus value foncière qui résulte de l'augmentation des équipements collectifs, l'amélioration du cadre de vie, autour de son terrain : cette plus value foncière est financée par la collectivité et tombe dans l'escarcelle des propriétaires fonciers. D'une façon plus générale, d'un point de vue économique, le propriétaire foncier « hérite » directement de la conjoncture immobilière sans qu'il en soit aucunement responsable. L'intérêt des promoteurs comme des collectivités converge donc sur ce point : il faut faire reposer le coût des politiques locales de l'habitat sur une captation de cette rente foncière. L'ajustement des charges foncières est le mécanisme de cette politique. Les évolutions de cette question dans le futur seront à suivre avec grand intérêt, dans la mesure où, comme l'économie foncière le souligne, l'effet d'une telle coalition peut facilement être une généralisation de la rétention foncière et un blocage pur et simple de l'urbanisation. Tout reste affaire d'équilibre.

Report sur le promoteur : la question de la marge nette

La question de l'absorption par la marge nette d'une partie des coûts des politiques locales de quotas est épineuse. Les promoteurs n'en parlent pas facilement. Pour eux, la marge nette est la rémunération du risque et elle conditionne l'octroi par les banques des prêts nécessaires à l'opération. De ce fait, elle est intouchable.

En pratique, les choses sont plus complexes. Ce discours a évidemment un fond de vérité : la constante est que les opérations de promotion, qui s'étalent sur 3 ans au moins, présentent une incertitude particulière par rapport à d'autres opérations économiques de plus court terme, et doivent donc se construire en réservant une marge relativement importante pour couvrir cette incertitude. Les banques sont effectivement très regardantes sur la question.

Ce qui est variable, en revanche, est le degré d'incertitude attaché à une opération, et les enjeux stratégiques de cette opération. On doit d'abord affirmer que d'une façon générale, la marge nette de l'opération est loin d'être la variable la plus pertinente pour examiner les effets de report du coût des politiques locales. Les promoteurs vont toujours chercher à imputer ces coûts, et non pas à les supporter eux même effectivement. Ils ne disposent généralement pas de la marge de manœuvre financière pour cela.

Néanmoins, la marge reste proportionnelle au niveau de risque de l'opération. Un quota de logement locatif social ou de logements à prix maîtrisés apposé sur un programme libre permet de diminuer d'autant l'incertitude lié à la vente. Ainsi, un quota de 30 % de logement locatif social sur un programme fait que l'incertitude ne porte plus que sur les deux tiers restants, puisque la vente au bailleur social est acquise d'avance. C'est à peu près le même raisonnement avec les logements à prix maîtrisés, qui se vendent très bien, parce qu'articulés à des aides avantageuses, ou simplement parce qu'attractifs en terme de prix. Dans ce genre de cas, selon les dires de quelques promoteurs, on peut lancer un programme avec quelques points de moins sur la marge nette. Mais quantitativement, l'économie réalisée ne compense jamais la totalité du surcoût. Il semble qu'au mieux, elle n'en compense qu'une petite part. D'une façon générale, les ordres de grandeur des postes de dépenses

d'une opération immobilière plaident mécaniquement pour une révision prioritaire de la charge foncière, dont la proportion dans le coût total est 3 à 6 fois plus importante que la proportion de la marge nette. De plus, toutes les contraintes publiques ne contribuent pas à « dérisquer » le programme, comme le disent les promoteurs. Les typologies de logement imposées en sus du PLU, qui sont très souvent utilisées, constituent au contraire un risque supplémentaire puisqu'il est beaucoup plus difficile de vendre un grand logement qu'un petit, notamment à l'ère du Scellier. Autre exemples : les contraintes de formes urbaines, qui ont tendance à sortir tardivement dans la temporalité du montage d'une opération, ont au contraire des quotas un effet négatif sur le niveau de risque de l'opération.

On retiendra néanmoins que s'assurer 30 % de réservations fermes avant d'avoir entamé la pré-commercialisation reste un sérieux atout pour le promoteur, notamment en période de crise. A Paris, on observait avant la crise des taux de réservation de 70 % sans effort. Ces taux se sont effondrés au début de la crise, avec notamment 30 à 40 points d'annulations. Nombreux sont les promoteurs, dans ce contexte, qui considèrent comme peu problématiques les quotas de logement imposés facilement vendables.

Le jeu sur la marge nette est généralement confiné à un enjeu stratégique. D'abord parce qu'il est souvent préférable de sortir un programme avec une marge rognée que de ne rien sortir du tout, dans la mesure où tout promoteur doit faire tourner sa structure.

Ensuite, cet enjeu stratégique est souvent celui de la prise de position sur un marché : la marge est minimisée pour prendre les meilleures positions dans une négociation. L'enjeu recoupe alors une disparité de stratégies entre promoteurs locaux et promoteurs nationaux. En Ile de France, notamment sur la frange périurbaine où s'observent le plus fréquemment les comportements spéculatifs, ces prises de position agressives sont monnaie courante. Dans les cas observés en province, les promoteurs nationaux sont souvent mal aimés des promoteurs locaux. Le discours récurrent de ces derniers est d'opposer la logique de volume des nationaux, qui cherchent à s'insérer sur tous les marchés intéressants sans égard pour les contraintes locales de prix du foncier, à leur propre logique plus qualitative de respect des équilibres locaux. Les promoteurs locaux affirment que les dérapages sur le prix du foncier et sur les prix de sortie sont dus principalement à ces logiques : *« le foncier a doublé dans le centre avec l'arrivée des nationaux. On a vu des charges foncières se négocier à 280 euros du m² de SHON alors qu'on était habitués à du 80-100 euros. Ça a été le début de la fin. Nous, promoteurs locaux, on n'a pas intérêt à ça »*, explique un promoteur sur la situation d'avant-crise. La réalité de cette opposition reste sujette à caution, quoique le discours soit intéressant. La hausse des valeurs foncières reflète tendanciellement une demande forte, demande qui attire les promoteurs nationaux. La relation de causalité n'est donc pas univoque.



Conclusion

Les principales idées avancées dans la seconde partie permettent d'établir un premier modèle d'évaluation des politiques d'encadrement de la création privée de logements. Le problème qui sous-tend notre propos est la question de la répartition effective du coût de ces politiques dans la chaîne économique de la création de logement. Ce problème peut être vu sous un angle normatif : sur qui faire reposer le financement de ces politiques ? Deux réponses doivent être avancées, qui jouent sur deux sens du mot « juste ». Il y a une répartition du financement qui est juste moralement, c'est-à-dire du point de vue de l'intérêt général tel qu'il est défini par le fonctionnement démocratique. Il y a une répartition du financement qui est juste économiquement, c'est-à-dire du point de vue de l'analyse des effets pervers des politiques. Idéalement, le meilleur mode de financement de ces politiques devrait s'inspirer de ces deux dimensions qui, loin d'être antinomiques, sont plutôt complémentaires : une politique qui génère des effets pervers, voire contradictoires avec ses objectifs, perd toute légitimité démocratique.

Cette étude suggère que la meilleure coalition des rapports de force est celle qui reporte le financement des politiques d'encadrement de la création privée de logement sur le propriétaire foncier, dont la rente est celle qui se justifie le moins – pour les raisons que nous avons vues. La captation de la plus value foncière est une vieille question d'économie foncière, elle demeure cependant d'une actualité brûlante. Cependant, cette méthode doit être déployée avec beaucoup de précautions, dans la mesure où les phénomènes de rétention foncière sont presque toujours les premières causes d'abandon des projets immobiliers. A s'en prendre trop frontalement aux propriétaires fonciers, on risque tout simplement de gripper la chaîne économique de production de logements.

De nombreuses méthodes de captation existent, mais peu sont explicitement appliquées en France. Le débat reste donc ouvert, de même que la question complexe de la captation de la plus value immobilière, qui a été abordée plus haut (§ « *Report sur l'acheteur final : la question épineuse de l'imputation sur les prix de sortie* »). Ce débat gagne d'une façon générale à être éclairé par l'analyse stratégique des systèmes locaux d'acteurs : toutes les configurations locales ne contraignent pas de façon égale le propriétaire foncier. Si on souhaite à l'avenir élaborer une fiscalité foncière dont le rôle incitatif dans la production de droits à bâtir soit assumé, coordonné, et surtout avéré, cette dimension est essentielle. On l'a vu, la meilleure configuration pour l'action foncière de long terme est celle d'une vision politique pertinente et bien affichée sur un territoire le plus adéquat possible au bassin d'habitat réel. Première conséquence : l'action foncière, et donc, à l'avenir, la fiscalité foncière, devraient être pensées à l'échelle des communautés d'agglomérations et communautés urbaines. De plus, comme les économistes le soulignent, la proximité entre maire et administrés s'accorde très mal avec la mise en place de systèmes de taxation foncière efficaces car douloureux.

Une autre suggestion de cette étude est le rapprochement effectué entre la pratique des quotas de logements locatifs sociaux et celle des quotas de logements en accession aidée à prix maîtrisés. Ces deux pratiques ont été légalisées en 2009, mais la présence d'une base légale ne règle à ce jour aucun des problèmes mis en évidence, notamment sur la question de l'accession sociale.

Il semble certes souhaitable, à première vue, que l'accession sociale fasse son entrée définitive dans l'urbanisme réglementaire. Mais à la différence du locatif social, dont la gestion est entièrement déléguée aux bailleurs sociaux, parfaitement rodés à cette tâche, la pratique des prix maîtrisés en

accession fait reposer nettement plus de responsabilités sur les épaules de la collectivité qui la met en œuvre. D'abord, les quotas de prix maîtrisés supposent de formuler explicitement de nombreuses données quantitatives : quelle proportion imposer, sur quels programmes, dans quelles zones, et surtout, à quel prix de vente. Ensuite, reste à attribuer les logements produits. Cette attribution, aujourd'hui entièrement du ressort des collectivités, est encore trop souvent opaque, et il ne fait pas de doute que d'une collectivité à l'autre s'entrechoquent des conceptions divergentes de l'équité des attributions, comme nous l'avons vu avec la question de la préférence communale. Or, les collectivités ne sont pas toutes également équipées en services techniques susceptibles de gérer avec professionnalisme ce genre de politique, faute de moyens ou de volonté. Si cette méthode de prix maîtrisés fonctionne bien dans les cas observés, la raison en est que les collectivités concernées ont les moyens techniques de l'intégrer à un système beaucoup plus large qui articule de façon fine dispositions réglementaires, pratiques d'urbanisme opérationnel et aides aux accédants. La comparaison des différentes pratiques de prix maîtrisés a fait émerger cette idée claire : ce n'est pas la légalité de ces pratiques qui les rend économiquement pertinentes, puisque toutes les politiques analysées manquent de base légale. Ainsi, ce n'est pas en légalisant les quotas de prix maîtrisés en accession que l'Etat règlera les problèmes liés à leur utilisation. La réflexion doit être d'abord menée en amont, et articulée aux questions plus vastes de la gouvernance en matière d'urbanisme. Cela ne veut pas dire que le chemin de la légalisation est inutile : on a pu voir que l'application vertueuse de ces politiques pouvait concilier les intérêts de tous les acteurs tout en contrôlant efficacement le marché de l'immobilier. Les applications plus sommaires, en revanche, peuvent facilement être source d'effets pervers inflationnistes sur les prix tout en ne satisfaisant qu'un nombre restreint d'administrés. D'où toute l'importance des compétences techniques des collectivités dans la mise en œuvre de ces politiques. Tout l'enjeu, à l'avenir, est de garder un œil sur l'évolution de ces pratiques, tout en continuant d'affiner au plan théorique les modèles vertueux qui devraient être imités.

On insistera également sur l'idée que les dispositifs d'aides contingentés et les dispositifs d'encadrement réglementaire n'ont pas le même sens économique, même si, comme on l'a vu, ces deux procédés sont généralement mobilisés de pair. Il résulte de cela que dans la situation actuelle, ce sont les dispositifs contingentés qui permettent les pratiques les plus efficaces d'encadrement des prix, dans la mesure où les conditions et le niveau d'encadrement sont l'objet de pratiques de concertation continue entre autorités publiques et promoteurs. En portant cette pratique sur un plan plus réglementaire, c'est-à-dire plus figé dans le temps, on s'expose au risque de produire des contraintes moins réglées sur la conjoncture, et donc moins efficaces. Leur avantage indéniable reste, du point de vue de la collectivité, leur (très) faible coût de mise en œuvre ; et du point de vue des promoteurs, leur efficacité sur la minimisation de l'effet de cliquet et donc sur les possibilités d'ajustement à la baisse de la charge foncière. Les conditions auxquelles de telles pratiques peuvent être acceptables pour tous les acteurs, donc débarrassées d'effets pervers trop persistants, restent à discuter.

Un troisième point à souligner est l'effet des politiques décrites sur les prix immobiliers. Cette question a été laissée en suspens. Et pour cause : il est proprement impossible de tenir un discours construit sur l'effet inflationniste d'une politique publique sans se donner un cadre d'analyse quantitatif. Ces phénomènes sont assez bien documentés, et de nombreuses études ont essayé, par exemple, de chiffrer la contribution des politiques d'aide au logement à la hausse des prix, avec des résultats souvent saisissants¹². Dans le monde anglo-saxon, de nombreux rapports ont tenté d'évaluer l'impact de dispositifs réglementaires et/ou opérationnels sur le prix et la production de logements.

¹² Ainsi Gabrielle Fack, dans un article de 2005 (« Pourquoi les ménages à bas revenu paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? ») estime que 50 à 80% des allocations logement des ménages les plus modestes ont été absorbées par la hausse résultante de leur loyer, sur la période 1973-2002.

Ainsi, pour le cas américain, un rapport récent¹³ sur les politiques d'*Inclusive Zoning*, dispositifs qui incluent des quotas de logements sociaux dans certains programmes immobiliers, montre que l'effet de ces politiques sur le nombre de logements construits est extrêmement faible pour peu qu'il n'y ait pas de fortes contreparties prévues. Nous pouvons nous avouer tentés par une analyse de ce genre dirigée sur le cas français : depuis la mise en place des politiques de quotas que cette étude s'est attachée à décrire, quel est leur véritable impact sur la construction de logements ? Sur le prix global du logement ? Dans les deux cas, une étude d'envergure sur la question reste à faire.

Certaines dimensions que cette étude a abordées méritent d'être approfondies. Il n'est guère envisageable de fournir une analyse globale et détaillée des véritables pratiques d'encadrement de l'activité privée de création de logements. A l'échelle d'un pays, la tâche est impossible. Une perspective intéressante serait d'analyser deux cas précis de villes aux caractéristiques économique-démographiques comparables, dans lesquelles les politiques de l'habitat ont pris deux directions différentes, et de quantifier l'impact de ces différences sur le rythme de la construction et le niveau des prix. Il est fort probable qu'à l'instar de la situation anglo-saxonne, les villes où les politiques de l'habitat et les politiques foncières manquent de clairvoyance ou de souffle sont celles où les rythmes de la construction sont les plus faibles et les prix les plus tendanciellement tendus, que ce résultat soit voulu ou non voulu (dans le cadre de la rationalité malthusienne du maire, c'est un résultat parfaitement assumé). L'enjeu d'une étude de ce genre serait de ne pas se cantonner à l'analyse des dispositifs légaux à l'œuvre : notre enquête a montré les limites d'une telle approche qui ne renvoie qu'une vision partielle, voire insuffisante, de la réalité.

¹³ « The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets », Furman Center, New York University
www.furmancenter.nyu.edu

Bibliographie

Arnaud BOUTEILLE, « Opérateurs privés du logement neuf », *Etudes Foncières n°140*, juillet-août 2009

Alain CLUZET, « Faut-il réécrire le code de l'urbanisme ? », *Etudes Foncières n°131*, janvier-février 2008.

Joseph COMBY, « La ville du marché », sur www.comby-foncier.com, mars 2000

Gabrielle FACK, « Pourquoi les ménages à bas revenu paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Economie et Statistique*, n°381-382, 2005.

Béatrice HERBERT, « Accession à la propriété : les aides des communautés urbaines et communautés d'agglomération », *ANIL Habitat Actualité*, juin 2008

Olivier MORLET, « La gestion de l'urbanisme dans les communes », *Etudes Foncières n°77*, décembre 1997

Olivier MORLET, « Les pratiques locales de la préemption », *Etudes Foncières n°86*, mars 1997

Gilles GODFRIN, « Préempter, pour acquérir ou pour contrôler ? », *Etudes Foncières n°68*, septembre 1995.

Sylvain TROUVE, « Du permis de construire au permis d'habiter », *Etudes Foncières n°68*, septembre 1995.

Thierry VILMIN, *L'aménagement urbain en France*, Editions du Certu, 2008.