

INTERVENTION DE JEAN-PAUL LACAZE

Mardi 21 février 2006

Jean-Paul Lacaze, enseignant à l'Ecole Nationale des Ponts & Chaussées puis à l'ESSEC a, entre autres grandes étapes de sa carrière dans la fonction publique, dirigé l'OREAM de la Basse Seine, la ville nouvelle de Val de Reuil, l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon, l'Etablissement Public d'Aménagement de la Défense et l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat.

Il a accepté de donner au Cercle la primeur de sa contribution au n° 317 (Mars 2006) de la revue « Futuribles » (47 rue de Babylone 75007 Paris, tel 01 53 63 37 70) sur le thème « La crise du Logement et la compétitivité des Territoires ».



Le logement est en crise. L'offre de logement se raréfie. Le primo-accès au logement devient de plus en plus difficile.

Quatre causes principales expliquent ce phénomène.

1) La décentralisation de l'urbanisme

Il faut tout d'abord souligner que, pour prendre l'exemple de l'agglomération parisienne, l'Etat, avec Haussmann puis Delouvrier, avaient compris que la résorption de la crise du logement passait par une augmentation très forte de l'offre de terrains constructibles. Le premier a triplé la superficie de la Ville tout en mettant en place le permis de construire et une administration locale pour instruire les demandes et contrôler les réalisations. Le second crée cinq villes nouvelles qui mobilisent ensemble une surface de terrains de l'ordre de trois fois celle de Paris intra-muros et mobilise des équipes avec l'objectif d'offrir des solutions d'habitat aux classes moyennes en forte expansion. Cette politique, et les démarches comparables lancées en province pour en finir avec les ZUP atteindront leur objectif puisque, en 1980, le marché immobilier français retrouve un fonctionnement normal après trois décennies de pénurie : l'effort massif de construction neuve (350 à 550.000 logements neufs par an pendant 20 ans) puis la stabilisation de la production annuelle à un rythme de 300 à 350.000 unités au moment où l'exode rural s'achève ont porté leurs fruits.

Le pouvoir de décision en urbanisme dévolu aux 36.000 maires français en 1982 crée alors difficulté en ce sens où les grandes questions d'urbanisme ne sont appréhendables qu'à une échelle géographique plus large que la seule commune et que les maires n'avaient que rarement eu l'occasion de traiter le problème de la production foncière. Simultanément, la montée de la contestation écologique et la pression des associations locales les amenaient à gérer leur urbanisme en fonction des préférences immédiates de leurs électeurs sans s'occuper de produire du foncier équipé ni de loger les populations défavorisées.

2) La taille des ménages et les besoins globaux de construction neuve

La taille moyenne du ménage français, c'est-à-dire le nombre de personnes occupant une même résidence principale, était de 3,5 en 1950 puis de 2,5 dans les dernières années du

siècle ; le recensement de 2004 indique que l'on en est à 2,3. Elle résulte de plusieurs causes démographiques, notamment la fréquence accrue des divorces et surtout l'allongement de la durée de vie. Dans les communes totalement urbanisées, le nombre de résidences principales ne variant plus guère, la baisse inéluctable de la taille moyenne des ménages se traduit par une tension accrue dans le domaine du logement par insuffisance de l'offre. Et la nécessité pour un nombre croissant de demandeurs de se contenter de conditions de logements insatisfaisantes. Les cas de logements subis (colocations, hôtels meublés et chambres de domestiques surpeuplés) se multiplient au détriment d'une situation idéale de logement choisi.

Le retard accumulé depuis trente ans et la baisse de la taille moyenne des ménages conduisent à une insuffisance de l'ordre du million de logements dont 400.000 pour la grande région parisienne.

3) L'urbanisme devient malthusien

Les urbanistes ont du mal à prendre en compte l'augmentation de la population et ne satisfont pas la demande de logements. La Loi SRU tend à reconstruire la ville sur la ville, ce qui rend les opérations plus coûteuses et diminue l'offre de logements : la transformation d'un espace urbain obsolète est lente et difficile à mettre en œuvre et bien plus coûteuse par logement construit que la production foncière en périphérie.

La résorption des îlots insalubres se traduit par une diminution des densités et, en général, par un nombre de logements divisé par 3. Les programmes de l'ANRU prévoient une légère baisse du nombre de logements HLM dans les quartiers sensibles. L'effort budgétaire de l'Etat reste centré sur ces opérations coûteuses sans prendre en compte la nécessité de relancer la production foncière en périphérie.

Un exemple de malthusianisme : le SDRIF de 1990 a délibérément sous-estimé la croissance démographique de l'Ile-de-France, sous-évalué le rythme réel des immigrations étrangères et laissé de côté le fait que l'accession sociale à la propriété se reportait déjà massivement au-delà des limites régionales. Cette sous-estimation accentue les pénuries, poussant ainsi à la hausse des prix.

4) On cherche à maîtriser l'urbanisme au nom du développement durable.

Des principes du développement durable, les responsables de l'urbanisme n'ont retenu qu'un objectif simpliste consistant à limiter la consommation d'espace, oubliant que la notion comporte aussi la satisfaction des besoins immédiats et l'équité sociale des décisions.

CONSEQUENCES SUR LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES

1°/ La crise du logement est particulièrement grave dans deux Régions où les jeunes actifs ont de plus en plus de mal à trouver à se loger :

. En Ile-de-France où le marché parisien devient spéculatif et totalement inaccessible aux primo accédants, mêmes aux couples disposant de deux revenus élevés. En ce qui concerne le bassin d'habitat centré sur Paris, il manque aujourd'hui environ 400.000 logements et le déficit s'accroît annuellement de 20.000 logements par rapport aux prévisions (57.000) sous-évaluées du SDRIF. Même avec un doublement du rythme de

production, le retour à la normale demanderait 10 ou 15 ans. Encore faudrait-il cesser de sous-estimer la dimension réelle du marché du travail francilien et son dynamisme.

. En PACA, qui subit la triple pression des acheteurs étrangers (un acte notarié sur cinq), des retraités à haut revenu et des résidents secondaires. Le moyen Var sert d'exutoire face à la saturation des zones littorales mais cette solution trouvera vite ses limites et pose d'énormes problèmes de transport.

2°/ L'étalement péri-urbain, une chance ou un échec ? En 30 ans, on a construit environ 7 millions de maisons individuelles de manière dispersée, sans projet urbanistique. Ce laissez faire face à l'essor de la périurbanisation a eu cependant deux conséquences positives : il a sauvé d'un désastre démographique inéluctable une dizaine de milliers de communes rurales, presque un tiers du territoire national, en proposant à des jeunes ménages des lots à bâtir à des prix compétitifs ; il a aussi tempéré la montée des pénuries dans les agglomérations.

3°/ Les classes moyennes sont les principales victimes de la crise : elles se voient refuser l'accession à la propriété en ville et voient leur pouvoir d'achat affaibli par les hausses de loyer. 50.000 ménages par an sont concernés, sans que l'on puisse encore mesurer les conséquences sur le tonus de l'économie générale.

4°/ Au moment où la bataille pour l'emploi exige toujours plus de mobilité, cette crise du logement freine la mobilité.

5°/ En construisant trop peu, on se prive d'un moteur économique dont l'efficacité est prouvée

Comment freiner cette tendance ?

. En ouvrant un débat national pour une nouvelle prospective du logement ; et pour cela mettre en place une équipe permanente au sein de l'administration centrale, capable d'assurer une ingénierie indispensable à l'optimisation d'un flux annuel d'aides publiques directes et indirectes qui dépasse les 20 milliards d'Euros.

. En relançant la production foncière :

- en encourageant les initiatives prises par des collectivités territoriales soucieuses de réfléchir à l'échelle de leur bassin d'habitat et qui étudient des programmes d'actions visant à accroître la production foncière.

- en lançant de grandes opérations, par recours à une gestion par exception. Il faut amener la demande solvable à s'investir dans celles-ci qui, à raison de quelques dizaines par an, pourraient faire baisser à terme la pression sur les prix.

INTERVENTION DE PIERRE POMMELET

Le paradoxe francilien c'est que c'est là où la demande est la plus forte et là où l'offre est la plus faible.

En 2004 les permis de construire ont augmenté de 20%. Ils ont baissé de 6,5% en 2005.

Ce qui est préoccupant, c'est que ces tendances anticipent en général les mouvements nationaux.

Il y a très peu de maires constructeurs, plus enclins à construire des immeubles de bureaux (450.000 m² dans les Hauts-de-Seine en...) que des logements.

Tous les permis de construire sont systématiquement attaqués, par des associations de mieux en mieux organisées.

Trois raisons peuvent expliquer cette tendance à la pénurie :

- On a décentralisé les procédures d'urbanisme en 1982, mais l'Etat a conservé les financements.
- Par ailleurs, le Code de l'urbanisme est compliqué et les maires reculent devant l'emploi de la procédure des ZAC.
- Enfin, si c'est le ministère de l'Equipement qui gère l'urbanisme, c'est le ministère à la cohésion sociale qui est responsable de la politique du logement.

Trois grandes opérations franciliennes d'intérêt national illustrent le retour de l'Etat en matière d'urbanisme : Seine Amont, Seine Aval et Massy-Saclay.

Les terrains possédés par l'Etat dans de nombreuses villes françaises pourraient-ils eux aussi faire l'objet d'opérations analogues ? Ce serait un début de réponse à la question posée par Jean-Paul Lacaze.