

# Les facteurs sociopolitiques de blocage de la production foncière

## Communication de Marc Wiel

au Colloque annuel de l'Association pour le développement des études foncières (ADEF)

Paris, 14 octobre 2005

[pour publication ultérieure dans la Revue Études Foncières]

### Introduction

Je pense que le principal blocage à la production foncière de terrain à bâtir est de nature sociopolitique. Les autres facteurs - techniques, économiques ou juridiques – ne sont pas insignifiants mais m'apparaissent seconds par rapport aux facteurs sociaux ou politiques. Il y a potentiellement du terrain et de la demande, mais manque *la volonté d'ouvrir à l'urbanisation*. Pourquoi ? Nous manquons de matériaux pour analyser avec finesse la diversité de situation dans laquelle les territoires se trouvent, et, de ce fait, risquons de tomber dans le procès des acteurs institutionnels concernés. Nos hypothèses explicatives sont certes alimentées des observations multiples mais elles sont obligatoirement très fragmentaires eu égard à la diversité des situations. Personne n'a vraiment l'état de la question foncière dans les diverses aires urbaines, en particulier *la réalité de ce qui est effectivement sur le marché*<sup>1</sup> (au mieux seuls les prix sont connus). Cela peut surprendre mais c'est ainsi. C'est vrai qu'il ne serait pas facile de disposer d'une telle information, mais pour affronter la difficulté de la produire il faudrait, au départ, un intérêt suffisant pour en disposer et l'utiliser, or, pour diverses raisons, ce n'est pas le cas.

Je donnerai ici mon sentiment de la question, moins pour désigner des responsables que pour esquisser des solutions. Attendre, dans les conditions actuelles, que se manifeste une volonté politique locale, reviendrait à ne plus chercher d'issue au problème posé par le blocage foncier actuel. Nous sommes donc à un moment crucial de la décentralisation. Que fait-on si les acteurs locaux n'arrivent pas à pleinement assumer les nouvelles responsabilités qui sont devenues les leurs ? Ne sont-ils pas libres de définir leurs priorités dans le cadre de leurs compétences ? L'État est tenté de s'en laver les mains, mais il serait plus judicieux qu'il recherche comment aider les acteurs institutionnels locaux sans se substituer à eux. Je vais essayer d'argumenter ce qui me paraîtrait utile de faire mais, auparavant, je préciserai sommairement mon diagnostic de la situation.

---

<sup>1</sup> Nous manquons également d'une information assez détaillée sur la production de logements suivant les statuts fonciers. La DAEI se plaint (opinion recueillie lors d'un entretien personnel avec son directeur) qu'en France, depuis la décentralisation, la qualité des informations d'origine locale (contrairement à d'autres pays européens) est insuffisante. Pour le transport ce serait suffisamment bon, pour le logement un peu moins, mais pour l'urbanisme ce serait très insuffisant. Il y a, à mon avis, au-delà de l'insuffisance de moyens d'observation partagée, une insuffisance de recherche sur la stratégie des acteurs dans ce champ. Mais ce deuxième aspect suppose que le premier ait été résolu.

## Ma lecture des facteurs de blocage.

Nous sommes dans une situation paradoxale. Le lien entre pénurie foncière constructible et tension des marchés immobiliers apparaît rarement dans la presse généraliste quand elle évoque l'évolution de ces marchés. La question serait-elle taboue ? Faute de moyens d'évaluation des *disponibilités foncières réelles*, je crois surtout cette cause peu visible, sauf pour les initiés qui ont une expérience (non statistique donc) du sujet. Les calculs de surfaces constructibles dans les documents de planification ne peuvent donner une juste appréciation de la disponibilité foncière<sup>2</sup>. Par ailleurs il est toujours possible de dire que ce sont les propriétaires qui font de la rétention. Ce n'est jamais complètement faux car cela a toujours existé et existera toujours. Par ailleurs le discours des professionnels qui se heurtent à ce blocage est difficilement crédible du fait qu'ils se sont toujours plaints de cette pénurie (avec des nuances dans l'intensité de la protestation). Sont plutôt évoquées par cette presse les réticences (plus faciles à objectiver) de certaines communes à l'accueil du logement social. Mais en réduisant la question du développement du parc d'habitat à sa composante sociale, la véritable ampleur du problème se trouve éludée ; en revanche, si l'important est de trouver un bouc émissaire, celui-ci est tout trouvé et évite d'avoir à conduire une investigation plus minutieuse. En déconnectant les problèmes, on a fini par oublier que la première action à caractère social en matière de logement est de garantir une production quantitative suffisante de l'ensemble de tous les logements d'une aire de marché (et pas seulement des logements dits sociaux) car, indirectement, l'offre en accession libre de l'offre locative (et notamment sociale). A mon avis, si les élus locaux ont tant de difficulté à ouvrir à l'urbanisation, c'est d'abord en raison de la *résistance des populations à l'extension urbaine* et, plus particulièrement, dans les communes périphériques. Cette résistance n'est pas insurmontable mais exige des moyens adaptés au contexte des acteurs concernés. Nous sommes en face d'un problème de type institutionnel insoluble par un *simple transfert de compétence*. On a pu le croire à une époque mais désormais le contexte n'est plus le même. J'analyserai successivement les points de vue communaux et intercommunaux de la question tels que je les perçois.

### *Le point de vue communal.*

Nous sommes loin de l'époque où la simple vue des grues de chantier manifestait l'esprit d'entreprise des édiles locaux. Dans les aires urbaines où la pénurie de logement est la plus forte (du fait de la croissance des emplois), la préoccupation principale des habitants des communes où il est possible d'étendre l'agglomération n'est pas d'accompagner le développement urbain qui se manifeste mais de défendre leur environnement résidentiel le plus immédiat. De ce fait, le maire bâtisseur<sup>3</sup> apparaît de plus en plus comme un homme particulièrement dangereux. Il est dangereux pour « votre cadre de vie de proximité », très vite identifié à la « question environnementale en général », d'autant que la dégradation (supposée) de cet environnement sera effectuée en utilisant vos impôts. *Il faudrait soi-même contribuer à financer le tort que l'on croit se faire*. Pour une majorité de ménages, c'est trop demander. Les appels à la solidarité deviennent pure abstraction pour ceux dont on fait tout par ailleurs pour flatter et favoriser *l'appropriation légitime de leur cadre de vie*, laquelle se confond de plus en plus avec la notion de « qualité résidentielle ». Il y a une vingtaine d'années, un maire pouvait

---

<sup>2</sup> C'est un point capital mais largement ignoré en raison de l'excessive coupure entre l'univers de l'urbanisme réglementaire et celui de l'urbanisme opérationnel. Dans le total des terrains réputés constructibles à terme, les zones en réserve d'urbanisation (Na) ont crû en proportion pour des raisons de consommation des autres surfaces et de la volonté de contrôle des collectivités. Beaucoup sont grevées de servitudes ou sont si morcelées que la moindre indivision les gèle pour si longtemps qu'aucun aménageur ne prend le risque de les acquérir compte tenu du temps de portage foncier que cela nécessite. Enfin, les collectivités, en dehors des opérations publiques (de plus en plus rares), ne construisent pas en fonction des capacités foncières restantes mais de l'importance démographique de la commune. Comme les réserves constructibles sont majoritairement dans des petites communes elles seront consommées plus lentement.

<sup>3</sup> Il y a toujours des maires entreprenants mais moins de maires bâtisseurs. Le goût d'entreprendre concerne d'autres domaines que l'action de bâtir. Nombre de ces maires bâtisseurs connurent des morts « politiques » peu glorieuses mais tout autant sont partis à la retraite auréolés d'une gloire qui signifiait surtout que leur temps était révolu et qu'il était temps de changer de politique...OUF.

afficher le projet de doubler sa commune en dix ans. Il ne le peut plus sans passer pour un mythomane. Or, pour canaliser la périurbanisation éparpillée, c'est bien ce qu'il faudrait que quelques communes au moins fassent. Curieusement, j'ai constaté dans mes enquêtes (en demandant quel était, selon les maires, le bon rythme de développement du parc de logement) que la croissance maximale plausible était toujours de l'ordre de 1 % en moyenne par an. Cela permettait, me disait-on, d'avoir une croissance suffisamment faible pour ne pas susciter de rejet, de faciliter l'insertion des nouveaux habitants, de modérer la fiscalité locale, etc... Mais comment faire si les terrains constructibles sont dans des communes qui ne contiennent que 30 % des contribuables de l'agglomération urbaine ? Il faudrait que l'agglomération ne croisse pas de plus de 0,3 %. Comment faire si c'est plus ? Implicitement, la réponse est que cette croissance doit se faire ailleurs par l'étalement urbain. Certes ce calcul est sommaire. Il vise seulement à illustrer que nous sommes à *nouveau* devant le vieux problème que nous avons cru avoir définitivement réglé il y a trente ou quarante ans par la création de l'intercommunalité. Une partie des communes avait les terrains et l'autre partie les contribuables. Il suffisait de trouver le système qui, par un nouveau partage des rôles entre les niveaux institutionnels, fasse payer à tous les contribuables ce qui permettait d'équiper les terrains disponibles en périphérie. De fait, les communautés urbaines qui furent les prototypes des regroupements intercommunaux [dont la première vocation était de résoudre la contradiction des communes centrales saturées (avec les contribuables mais sans terrains)] regroupèrent explicitement les compétences techniques qui contribuaient financièrement le plus à l'ouverture à l'urbanisation (séparation entre les équipements de superstructure et d'infrastructure). Le dessein de leur constitution était clairement opérationnel. Mais, il y a trente ans, la périurbanisation n'était pas encore vraiment là du fait que les conditions de la mobilité n'étaient pas encore ce qu'elles sont devenues. Nous revenons à la case départ. *Il faut trouver quelque chose de plus que le seul transfert de compétence.*

La commune, goutte d'eau dans l'océan des aires urbaines, est encouragée à cultiver sa différence, son identité, et est donc en permanence (et cela lui est en quelque sorte structurel du fait de sa taille relative dans l'aire de marché) tentée de tirer profit de ce qui l'avantage et de rejeter ce qui la défavorise. C'est tout à fait naturel. Toute organisation humaine fonctionne avec des niveaux dont les logiques sont obligatoirement différentes. Le sentiment d'abondance de l'espace (du fait de la mobilité facilitée) a créé la légitimité d'en organiser la rareté. C'est évidemment paradoxal mais c'est la réalité et, selon moi, la principale explication de la pénurie globale de logement avec le cortège de ses conséquences sociales pour les plus démunis. Cela explique également le processus de périurbanisation comme le déversement d'une « vague » issue de la commune centre et s'étalant progressivement. Cette vague se répandit d'abord dans les communes de la première couronne dans les années 70, puis concerna surtout la deuxième couronne durant la décennie 80 sans que la première couronne fut saturée, puis atteint vraiment la troisième couronne dans les années 90. A ce dernier stade l'éparpillement périurbain était devenu maximal, les communes de moins de 2000 habitants accueillirent la majorité de la croissance dite urbaine. Et après ? Il n'y a pas d'après, toutes les communes ont progressivement égalisé la pression qu'elles exercent, non pour bloquer mais pour freiner (proportionner à leur capacité d'équipement<sup>4</sup>), et ce processus suffit à « atomiser » la périurbanisation, à l'éparpiller. Cet éparpillement n'est pas une résultante de la préférence des ménages mais celle du comportement non concerté d'acteurs institutionnels partageant la même logique. On s'installe donc dans une pénurie (relative mais suffisante pour faire déraiser les prix) de terrains constructibles malgré l'abondance de terrains susceptibles de le devenir. La crise, de foncière qu'elle était surtout, devient immobilière<sup>5</sup> (et concerne toute l'offre immobilière), du moins là où le rythme de croissance des besoins (induite par la progression de l'emploi et la démographie des inactifs) dépasse celui qui convient à la non fermeture des classes d'écoles existantes... Même s'il

---

<sup>4</sup> Ce qui provoque des progressions par à coups quand les communes viennent juste de s'équiper et cherchent de nouveaux contribuables pour rembourser les équipements réalisés. Mais ces à coups sont lissés dans la progression globale des territoires du fait du grand nombre des communes et de l'autonomie de leurs stratégies de développement.

<sup>5</sup> On peut également se demander dans quelle mesure l'obligation de s'éloigner autant des emplois ne finit pas par décourager les candidats à l'accession à la propriété (primo accédants surtout semble-t-il).

arrive de construire annuellement la quantité suffisante, il est impossible dans ce contexte de résorber le déficit accumulé dans les années précédentes. *Le verrou c'est donc bien la commune*. Il ne s'agit pas pour autant de prétendre la contourner. Je sais d'expérience que tout ce qui a été fait « sans » ou « contre » l'avis des communes par un pouvoir qui la surplombait et pouvait lui imposer ses vues en matière d'aménagement (à l'occasion de fusion de communes ou du fait des prérogatives qui furent à une époque celles de l'État) a abouti à des catastrophes urbanistiques (en créant un statut d'extra territorialité qui pouvait être contradictoire avec l'intégration des populations dans la commune préexistante). Il convient seulement que les logiques communale et intercommunale puissent se confronter pour s'articuler et non se neutraliser. Ce qui manque est moins d'avoir un nouvel *arbitre* (la tentation habituelle de poser tous les problèmes en termes de dévolution de pouvoir) que d'une nouvelle *règle* commune, un nouveau mécanisme régulateur.

#### *Le point de vue intercommunal.*

Les situations intercommunales et les comportements qu'elles inspirent sont aussi variables<sup>6</sup> que celles des communes. Toutefois le point de vue le plus fréquemment exprimé au niveau intercommunal me semble être celui de l'absence de moyens suffisants et, en corollaire, que les moyens les plus prioritaires à mobiliser doivent aller au logement locatif social. En cela les intercommunalités ont bien suivi l'inflexion étatique des dernières décennies. Nous payons les conséquences de l'option adoptée il y a plus de trente ans d'un excès de priorité donnée aux aides à la personne plutôt qu'à la pierre ou à l'aménagement. La préoccupation d'une production suffisante des terrains à bâtir est devenue proprement ridicule<sup>7</sup> aux agglomérations qui ont considéré qu'elles n'arriveraient jamais à offrir des terrains à des prix compétitifs face à la concurrence des communes périurbaines. La stratégie fut donc, sauf exceptions (là où la croissance était trop forte pour le permettre), celle du désengagement des opérations publiques d'aménagements considérées comme des gouffres financiers (quand elles n'étaient pas considérées des hérésies urbanistiques). Il fallait à toute fin éviter le portage foncier devenu trop coûteux avec le ralentissement de la construction et celui de l'inflation. Ce portage rendait aussi plus coûteuse la rémunération des équipes publiques d'aménagement. Le recentrement sur la politique de la ville, sur le soutien au locatif social et la reconquête des espaces déjà urbanisés devint le nouveau credo. Dans les PLH (programme local de l'habitat) la préoccupation du rythme suffisant de construction passa au dernier plan quand il ne passa carrément à la trappe devenant une formule purement rhétorique. Au mieux, les intercommunalités centrales qui avaient abandonné leurs grandes opérations publiques firent-elles pression sur les communes pour que celles-ci ne découragent pas les promoteurs privés ou les lotisseurs qui voulaient construire. Cela donna quelques résultats dans la décennie 90 en particulier le regain démographique de nombreuses communes-centre. Dans quelques agglomérations, un haut niveau de volontarisme fut maintenu (Rennes par exemple) mais sans démontrer qu'il était suffisant à résoudre les problèmes posés, tant la croissance de ces agglomérations était exceptionnellement élevée. Notre système national de financement de l'urbanisation, en se

---

<sup>6</sup> Cette variété des situations résulte surtout des situations juridiques des intercommunalités, de leur taille, du temps qu'elles ont eu pour assimiler leurs nouvelles compétences, du rythme de croissance qui a pu convaincre certains élus qu'il était temps de fermer les grandes opérations publiques existantes et surtout de ne pas en rouvrir, de la capacité très disparate de gouvernance locale, etc...

<sup>7</sup> N'est pas à négliger non plus la croyance que la demande d'habitat périurbain n'était pas captable car exprimant des préférences non modifiables par des arguments financiers. Il n'était pas compris, ce qu'une enquête du Crepah à Rouen (dont j'ai rendu compte dans mes récents ouvrages) avait pourtant bien mis en évidence, que la périurbanisation était, pour la majorité des ménages périurbains, la façon d'adapter à leurs ressources l'impossibilité d'acquérir dans la banlieue résidentielle équipée. Ce n'était donc ni le goût irrésistible de la nature, ni l'incapacité à supporter la ville qui nourrissait le plus fort contingent des ménages périurbains mais le désir d'espace et d'intimité grâce à une maison individuelle assez grande mais pas trop chère. La collectivité n'a pas su trouver la réponse car celle-ci supposait un interventionnisme dans l'action foncière que l'État ne sut pas soutenir au bon moment, le temps que les jeunes intercommunalités prennent le relais, aient le temps d'acquérir la culture technique et politique de ce type d'action.. Cela date du début des années 70. Seules quelques intercommunalités eurent le temps d'adopter la formule des plans d'action foncière (PAF) en les adaptant par la suite.

concentrant sur le seul logement (en sortant l'aménagement), ne permettait plus de répondre aux disparités de la croissance des agglomérations (croître plus vite signifiait devoir être plus cher). Ce furent donc les terrains déjà équipés ou susceptibles d'être équipés sans intervention publiques coûteuses qui fournirent la matière première de l'aménagement. On construisait de moins en moins dans des quartiers nouveaux mais on bouchait les trous restants. Mais nécessairement le nombre de ces trous devenait de plus en plus restreint. Les POS devinrent des outils de contrôle de l'initiative privée avant d'être ceux d'un développement *car ce dernier n'était plus désiré*. C'était la faute à la spéculation, pas à celle des pouvoirs publics, qu'ils soient locaux ou nationaux. Le « small is beautiful » devint la règle. Les agences d'urbanisme vécurent avec acuité cet écartèlement entre le spécialiste du logement à l'échelle de l'agglomération qui comprenait très bien (s'il faisait correctement son travail) que « la machine se bloquait », et les urbanistes de terrain qui, travaillant avec les communes, adhéraient au discours devenu dominant de modérer la croissance pour garantir la qualité résidentielle. Mais toutes les intercommunalités sont naturellement schizoïdes et généralement cherchent, pour dépasser leurs contradictions, le projet fédérateur qui à plus de chance de concerner l'économie (ou d'être un grand équipement) que l'habitat, domaine où les particularismes communaux sont exacerbés.

Le parc de logement locatif privé régressa parfois plus vite que ne se développait le parc locatif social et la périurbanisation devint vite indispensable à la non aggravation du déséquilibre de l'équilibre global du marché. La régulation ne se fit pas par la redistribution spatiale des entreprises qui auraient pu être tentées par des localisations dans des aires de marchés immobiliers moins tendues (l'offre d'emploi est partout restée suffisamment abondante, même là où, sur le plan économique, la métropolisation se manifestait le plus) mais, semble-t-il, et très partiellement, par le départ des retraités tentés d'aller valoriser leur capital immobilier en s'installant hors des territoires voués de façon de plus en plus exclusive à la production<sup>8</sup>. La conjonction de cette pénurie accumulée de logements et des politiques volontaristes de mobilité (amélioration des vitesses) amplifiait le degré de concurrence dans l'accès au logement et faisait de la périurbanisation une manifestation parmi d'autres (mais on ne voyait qu'elle) d'une lente (et loin d'être achevée) redistribution générale des populations suivant un principe de ségrégation<sup>9</sup> de plus en plus marqué. Ceci explique l'augmentation dans les plus grandes agglomérations, du fait d'une amélioration des conditions de mobilité quotidienne disproportionnée par rapport à l'amélioration de la mobilité résidentielle, de l'argent consacré tant au logement qu'aux déplacements, et la persistance d'un temps plus important (que dans les plus petites agglomérations) pour aller au travail. *Ce bilan est celui d'un échec*. Mais les approches purement sectorielles des évolutions urbaines ne mettent jamais en relation ces éléments, elles les juxtaposent, faute d'en comprendre<sup>10</sup> les interdépendances.

Les intercommunalités centrales se constituèrent historiquement<sup>11</sup> sans toujours se préoccuper de disposer de l'espace constructible suffisant en leur propre sein (comme j'ai pu le montrer dans un des dossiers de la FNAU réalisé en 2001). Pour résoudre la pénurie foncière actuelle, dans *le tiers des cas*<sup>12</sup>, l'intercommunalité centrale doit convaincre d'adhérer à une politique d'extension urbaine contrôlée, non seulement ses propres maires mais encore certains de ceux des intercommunalités

---

<sup>8</sup> Territoires productifs et territoires de consommation se dissocient progressivement comme Laurent Davezies l'a finement illustré.

<sup>9</sup> Dont l'ampleur devenait proportionnelle à l'importance de la démographie dans l'aire locale de marché unifiée par les conditions de mobilité.

<sup>10</sup> L'exemple le plus frappant de cette mécompréhension est, selon moi, le cas des intercommunalités qui supprimèrent des zones constructibles au nom de la lutte contre l'étalement urbain, sans compensation par une ouverture effective à l'urbanisation plus active.

<sup>11</sup> Et cela continue puisque le bon périmètre de l'intercommunalité est considéré comme celui qui rassemble ceux partageant le même projet (dont la nature n'est jamais précisée). Cette conception de l'intercommunalité comme une « alliance » entre des communes est à mon avis régressive. Sous prétexte de réalisme, il s'agit plutôt d'une méconnaissance de la question urbaine et finalement d'une pure « défausse » du niveau central de compétences qui l'encombrent.

<sup>12</sup> Il s'agit d'une statistique établie en 2001 pour les agglomérations disposant d'une agence d'urbanisme.

voisines. Autant dire que ce sera le plus souvent mission impossible eu égard à la « capacité de gouvernance » des acteurs institutionnels locaux. Cette « capacité de gouvernance » est devenue capitale mais elle est très inégalement répartie<sup>13</sup>.

Il ne faut plus vouloir régler la question de l'ouverture à l'urbanisation par la voie de la seule réglementation dans le cadre d'une planification spatiale (se contenter de prévoir des zones constructibles pour 20 ans), mais par la *mise en œuvre d'actions opérationnelles publiques*. Le foncier constructible *se produit*. Cela suppose, me dira-t-on, le problème résolu car les intercommunalités ne peuvent amadouer les communes qu'en prenant financièrement tout à leur charge (et même plus), ce qu'elles n'ont plus vraiment le goût de faire depuis le grand « flop » des grands ensembles. Il y a bien une crise de l'aménagement dont les aménageurs ne sont pas responsables mais qui résulte de la triple réticence ou opposition, des communes, des intercommunalités, et de l'Etat, à investir dans l'action foncière. La solution à cette crise devra, pour des raisons politiques et institutionnelles, passer par le renouveau des opérations publiques. Une commune revendiquera toujours la légitimité par rapport à l'intercommunalité de définir l'usage d'un terrain « privé » même s'il y a eu transfert de compétence. En revanche la situation devient plus égale ou plus favorable à l'intercommunalité si le terrain est intercommunal. Cela suppose des moyens considérables<sup>14</sup> et, dans ces conditions, il n'est plus temps de chercher des responsables mais il devient urgent de trouver des solutions qui ne partent pas d'une supposée vertu, ni du marché ni des institutions. Seule la fiscalité a ce pouvoir et j'esquisserai l'esprit d'une réforme de la fiscalité des localisations chargée de fournir les ressources permettant un retour à des équilibres du marché immobilier<sup>15</sup>.

### **Concevoir une fiscalité nouvelle des « localisations ».**

Ni la planification urbaine, ni les réformes institutionnelles de transfert de compétence ou d'élargissement géographique de l'intercommunalité, ne seront, à mon avis, suffisantes pour dénouer la situation dans laquelle nous nous sommes collectivement fourvoyés. Il faut mobiliser des ressources

---

<sup>13</sup> Illustrons par des exemples cette notion qui peut paraître curieuse à ceux qui n'ont pas l'expérience du « vécu » de l'intercommunalité. L'intercommunalité marche mal si son président n'entretient pas des relations suivies avec les maires, ce qui fait que le collectif des maires (ensemble d'adversaires susceptibles de s'allier contre l'appareil intercommunal) sera toujours plus puissant que le collectif des vices présidents spécialisés (toujours un peu concurrents, ce qui ne facilite guère les politiques transversales). Cela explique que tant de maires occupent des vice-présidences, cela contribue à crédibiliser l'intercommunalité comme démarche collective. Ce double clivage entre les territoires et les compétences n'est néanmoins pas facilement dépassable et je ne crois pas que l'élection au suffrage universel du président suffira à modifier la situation. C'est la raison pour laquelle la délégation des compétences ne peut suffire à limiter le pouvoir d'empêchement du maire. L'intercommunalité hésite entre fédération et supra-communalité. Cela installe le maire dans un rôle de censeur de l'intercommunalité et le président comme l'intégrateur de toutes les logiques, territoriales ou sectorielles. Une définition de programme, comme le programme local de l'habitat, n'est donc pas obligatoirement suffisante à la réussite d'une politique. Il peut rester un discours et se renégocier dans les détails au fur et à mesure de son déroulement. Les engagements concernent plus souvent les finances intercommunales qu'ils ne sont précis sur les territoires. Pour cette raison, il est utile de chercher à transformer les objectifs poursuivis en mécanismes de régulation ayant des implications financières. L'Etat a inauguré cette méthode avec les 20 % de logements sociaux de la loi SRU. Ces sanctions financières servent ensuite à financer des actions visant à se rapprocher des objectifs. Cela ne réduit pas le choix de la façon de conduire une politique mais remonte à un niveau supérieur celui d'établir le lien entre objectifs et sanctions. La différence entre mes propositions et la modalité des 20 % de logements sociaux est que je ne pénalise pas des budgets communaux mais les contribuables (ménages ou entreprises) de certaines communes.

<sup>14</sup> Ceci dit, il s'agira plus d'investissement que de dépenses et, d'autre part, il ne s'agit pas de passer d'un extrême dans l'autre en ne faisant plus que des opérations publiques. La partie publique devrait davantage concerner les quartiers nouveaux ou les remodelages urbains que le remplissage des trous des quartiers déjà constitués.

<sup>15</sup> Je pense que ces mesures sont les mêmes que celles qui s'imposent pour se préparer à faire face aux défis environnementaux (coût de l'énergie et effet de serre) du futur, mais je ne peux m'étendre ici sur cet aspect des choses.

nouvelles pour disposer d'assez de terrains constructibles à des prix proportionnés aux moyens des particuliers. Où trouver ces ressources ? A mon avis par une fiscalité additionnelle pénalisant ménages et entreprises situés là (et uniquement là) où les déséquilibres immobiliers sont les plus notoires et uniquement pour le temps où ils le sont. C'est d'un mécanisme de régulation dont nous avons besoin autant que d'un système de financement de plus.

*Les caractéristiques proposées pour une surfiscalité des ménages.*

Une majoration de la taxe d'habitation pénaliserait les propriétaires occupants des communes situées dans des *aires urbaines* ayant moins construit de logements que n'en nécessitait la progression des emplois sur leur territoire. Nous ne visons ainsi que les agglomérations<sup>16</sup> où le marché immobilier est tendu pour des raisons de développement de l'emploi. Cette majoration deviendrait minoration dans les communes suffisamment importantes (et désignées au SCOT) qui auraient construit proportionnellement plus de logements dans les cinq dernières années que la moyenne des communes de l'aire urbaine. Il s'agit de donner une prime aux maires « entrepreneurs » et de privilégier le recentrement de l'habitat périurbain dispersé sur un nombre restreint de pôles suburbains accessibles par des transports en communs « finançables ». On identifie bien ainsi le flux financier allant d'un territoire à un autre.

*Les caractéristiques proposées d'une surfiscalité des entreprises.*

Dans les mêmes aires urbaines que précédemment, une majoration des taxes locales (versement transport, taxe professionnelle) versées par les entreprises pourrait être appliquée aux entreprises d'une commune dont le degré d'incohérence entre les caractéristiques des logements (taille, statut d'occupation, privé ou public, individuel ou collectif) occupés par les personnes travaillant dans le territoire situé à portée d'un temps d'accès donné (en transport collectif ou individuel) d'une commune et les caractéristiques des logements de ce même territoire, excède une certaine proportion. Symétriquement une minoration pourrait être appliquée pendant quelques années pour les entreprises des communes se localisant là où leur installation contribue (compte tenu de ses caractéristiques) à la réduction de cette incohérence. En mettant en exergue l'objectif d'atteindre au plus vite une cohérence quantitative et qualitative entre habitat et emploi (à une échelle qui n'est ni celle de la commune ni celle de l'intercommunalité mais celle des pratiques de déplacement jugées convenables) on se donne à mon avis une chance de rétablir l'équilibre entre conditions de la mobilité quotidienne et conditions de la mobilité résidentielle, même s'il ne s'agit pas de la seule mesure y contribuant (nécessité simultanément d'une autre politique des mobilités et d'un interventionnisme opérationnel plus important pour ne pas devoir compter que sur la construction neuve pour restaurer cette cohérence).

Une partie seulement du solde des majorations et des minorations des taxes prélevées viendrait alimenter une agence foncière locale cogérée par les intercommunalités concernées et chargée de mettre en œuvre une politique d'aménagement des terrains constructibles nécessaires. Cette surfiscalité ne serait mise en place que là où les besoins le nécessitent et tant que les équilibres immobiliers ne sont pas restaurés. L'Etat contrôlerait le bon usage de ces fonds.

Ce ne sont là que des esquisses de solutions à étudier mais qui prétendent réarticuler entre elles les trois politiques, de déplacement, d'habitat, et de développement économique (en les plaçant sous la contrainte du développement durable). La planification spatiale ne peut y arriver seule. Je propose ces suggestions comme point de départ d'une réflexion que l'ADEF pourrait approfondir, peut-être conjointement avec l'Institut des villes.

---

<sup>16</sup> Cela pourrait s'accompagner d'une nouvelle catégorie d'agglomérations (catégories 1, 2, 3) pour le financement du logement.