

Comment imposer de l'habitat social en dépit des prérogatives de la propriété

L'« inclusionary zoning » aux États-Unis

Pour atteindre l'objectif de 25 % de logements locatifs sociaux dans chaque commune de plus de 3 500 habitants, le législateur a sensiblement fait évoluer depuis 20 ans le droit de l'urbanisme afin de permettre aux collectivités compétentes de disposer d'outils suffisamment contraignants ou efficaces.

Outre les dispositifs de maîtrise foncière et d'aménagement urbain, pour la plupart hérités de la LOF de 1967, de nouveaux outils ont été mis en place par la loi SRU en 2000 et précisés depuis jusqu'à la loi ALUR : les emplacements réservés pour logement social (article L151-41-4° du code de l'urbanisme)¹ et les obligations de mixité sociale dans les programmes de logements neufs (article L151-15)².

On l'ignore souvent, mais ce dernier s'inspire très largement d'un mode opératoire imaginé il y a plus de quarante ans aux États-Unis, et qui y constitue aujourd'hui l'un des principaux moyens de produire du logement abordable, dit « *inclusionary zoning* » ou « *inclusionary housing* ». Plutôt que de le traduire par une formule maladroite de « zonage inclusif » ou « zonage de mixité sociale », chaque terme ayant des connotations différentes dans l'une et l'autres langues, on se contentera dans cet article de conserver en italique le terme originel.

Cet article vise à présenter l'*inclusionary zoning* à travers les grandes questions juridiques, politiques, économiques et techniques qu'il a posé et pose encore aux États-Unis, en le comparant à la pratique des obligations de mixité sociale dans les programmes neufs en France. Il ne repose pas sur un travail de recherche approfondi qui mériterait assurément d'être mené, tout

comme il serait intéressant que les artisans de l'inscription de ce modèle dans la loi SRU expliquent s'ils y ont trouvé une inspiration de première main ou si d'autres dispositifs, utilisés plus près de chez nous en Europe³, ont servi de référence. Dans tous les cas, il nous semble que la comparaison des deux dispositifs est particulièrement stimulante, dans la mesure où les limites en termes d'efficacité ou d'atteinte au droit de propriété chez les uns sont dépassées chez les autres, pas toujours dans le sens qu'on imagine de prime abord...

Comme on l'a très succinctement évoqué dans un précédent article dans la revue⁴, l'industrie du logement abordable aux États-Unis est très différente du modèle du logement social français. Si les premières expériences dans les années 1930 ont reposé sur la construction de logements à faible loyer propriétés des municipalités à New York ou à Atlanta, s'inspirant des expériences anglaises, allemandes et autrichiennes (Vienne, notamment), un effort important de production a été réalisé dans les années 1950 et 1960, très proche de nos grands ensembles, avec un modèle dit de « *public housing* » produit par des agences locales financées par des fonds fédéraux. Beaucoup plus vite stigmatisés et dégradés qu'en France, ces quartiers, les « *projects* »⁵, ont sonné le glas d'une aide à la pierre directe, sous l'administration Nixon en 1974, rem-

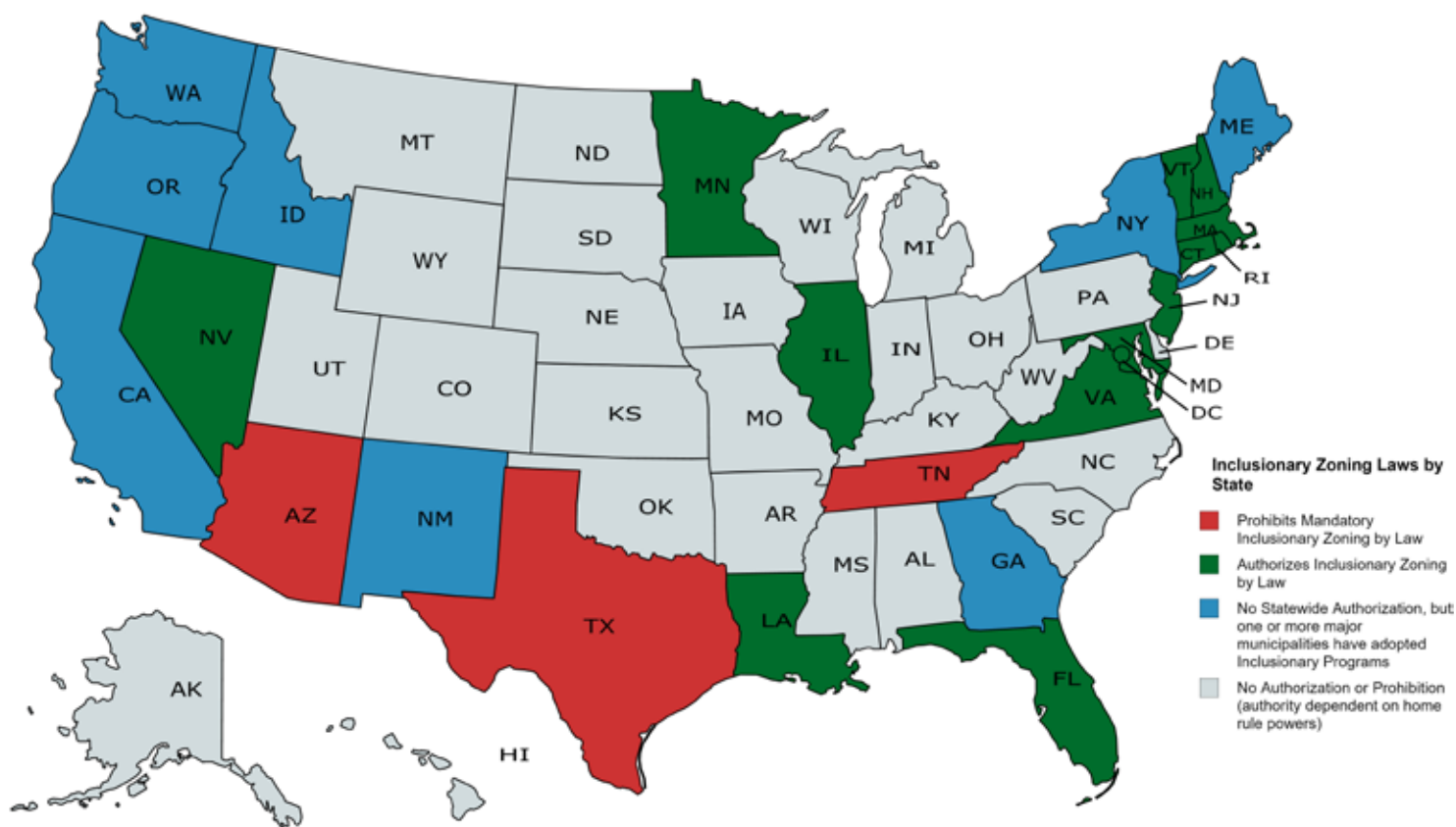
1 Article L151-41 : « Le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués : 4° Dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit. »

2 Article L151-15 : « Le règlement peut 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 est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale. »

3 Par exemple en Grande-Bretagne, le dispositif « Section 106 agreements » qui formalise depuis 1990 les accords entre développeurs et collectivités pour la production de logement abordable ?

4 N° 22, avril-mai 2018, « Du *Community Land Trust* à l'Organisme de foncier solidaire, perspectives pour un outil foncier innovant », p. 31-33.

5 Dont les séries TV de David Simon telles *Sur écoute (The Wire)* qui se déroule à Baltimore ou *Show Me a Hero* à Yonkers, dans la banlieue de New York rendent particulièrement bien compte de l'évolution.



L'encadrement législatif varie d'un état à l'autre.

© Created with Mapchart.net

placées par un double dispositif d'aides à la personne sous la forme de coupons (« *vouchers* ») dont l'enveloppe financière (« Section 8 »), et donc le nombre, est limité, et de subventions aux promoteurs privés venant compenser directement la perte de rentabilité lorsque ceux-ci s'engageaient à produire une part de logements en dessous des prix du marché. Ce dernier système d'aide a perduré jusqu'à la mise en place sous l'administration Reagan du *Low Income Housing Tax Credit* (LIHTC) sur lequel repose encore aujourd'hui l'essentiel de la production de logements abordables. Semblable dans ses principes aux déductions fiscales pour les particuliers investissant dans la pierre dans des conditions de loyers intermédiaires (Scellier, Pinel, etc.), le LIHTC s'adresse principalement à des entreprises qui bénéficient ainsi d'une fiscalité allégée en contrepartie de leur contribution financière à un promoteur s'engageant, en général pour 15 ans, à conserver des logements pour les ménages dont le revenu est inférieur à 80 % du revenu médian du territoire considéré. Ces logements sont donc aujourd'hui majoritairement produits par des entreprises

privées de promotion immobilière, dont un peu moins d'un quart sont « non profit »⁶ (à but non lucratif), en particulier au travers des *Community Development Corporations* (CDC). Les agences locales créées dans le passé pour construire les « *public housing* » qui existent toujours sont souvent engagées dans des opérations de démolition-reconstruction-densification, qui les font toujours apparaître, mais de manière marginale sur le plan quantitatif, dans le giron des producteurs de logements abordables.

Toutefois, ce mécanisme de financement incitatif ne suffit pas à couvrir les besoins de la population modeste, d'autant plus grande dans les principales métropoles que les prix ont considérablement augmenté ces dernières années, et que les inégalités s'y creusent. Aussi, les autorités locales ont mis au point des outils réglementaires dans

leurs plans d'urbanisme, imposant une part de logement abordable dans les nouvelles constructions. Les premières expériences remontent au début des années 1970 dans des lotissements en Californie et à Washington DC, et la première réglementation locale date de 1971 en Virginie⁷. L'urbanisme étant un sujet éminemment local, et les États-Unis étant un pays fédéral et très décentralisé, la situation est variable d'une ville à l'autre. Certains États ont édicté un cadre légal que les comtés et communes doivent respecter, d'autres laissent les territoires libres de s'organiser. Des États, peu nombreux, vont plus loin en adoptant des schémas directeurs régionaux avec lesquels les collectivités de rang inférieur doivent se mettre en conformité ou en compatibilité. Cela n'étonnera donc personne que l'application d'un dispositif tel que l'*inclusionary zoning* soit cantonné à quelques États progressistes et au sein de ces États, principalement à des villes historiquement démocrates. Selon le recensement fait par Emily Thaden et Ruoni Wang en 2017, 886 collectivités recourent à cet outil dans →

⁶ Irene Lew, *Analysis of LIHTC data (unpublished) from the Low Income Housing Tax Credit Database*, U.S. Department of Housing and Urban Development, Cambridge, MA: Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2016. Entre 1986 et 2014, 78 % du logement abordable a été produit par des entreprises à but lucratif, 22 % étaient des « non profit ».

⁷ Alan Mallach et Nico Calavita, « United States, From a Radical Innovation to Mainstream Housing Policy », dans « *Inclusionary Housing in International Perspectives* », Lincoln Institute of Land Policies, 2010, p. 22-23.

→ 25 États, mais 98 % d'entre elles sont localisées dans trois seulement : New Jersey, Massachusetts et Californie⁸.

Comment fonctionne ce mécanisme ? On relatera ici plus précisément le cas de Boston, que nous avons eu l'occasion d'étudier. Le dispositif repose sur un règlement municipal (« *order* ») dont le dernier date de décembre 2015, qui impose à toute opération de construction de plus de 10 logements que 13 % des unités produites aient un loyer ou un prix de vente respectivement accessible aux personnes ayant un revenu inférieur à 70 % ou 100 % du revenu médian. Ce prix ou ce loyer maximum sont déterminés par taille de logement et catégorie de revenu, selon un taux d'effort acceptable, les prix étant révisés chaque année selon les données statistiques officielles. Les promoteurs disposent néanmoins de la possibilité de satisfaire aux obligations de mixité sur un autre site que le site considéré, mais dans des conditions moins favorables, selon un découpage en trois zones de la ville, lié aux prix immobiliers constatés⁹. Si le promoteur fait ce choix, il doit réaliser entre 15 % et 18 % de logements abordables au lieu des 13 %, et s'acquitter en plus d'une contribution financière calculée sur une part (18 %) de la différence de valeur vénale entre le premier bien qu'il construit et celui qu'il construit en compensation.

L'engagement de l'opérateur, qui constitue une obligation, est ensuite enregistré auprès des deux administrations chargées de conserver les actes de ventes et les servitudes, le *County Registry of Deeds* et la *Land Court Administration*, et s'oppose à tout futur acquéreur ou locataire pendant une durée de 30 ans, avec une option détenue par la Ville pour la prolonger de 20 années supplémentaires. Les opérateurs sont informés par le règlement de 2015 que la Ville envisage de porter cette durée à 99 ans au cours des contrats actuellement passés. À Cambridge, ville universitaire de 110 000 habitants limitrophe de Boston, qui abrite Harvard et le MIT, on est même allé jusqu'à écrire que cette restriction est « *due pour la durée du projet* », c'est-à-dire

aussi longtemps que le bâtiment demeure debout !

On voit bien en quoi l'*inclusionary zoning* tel que déployé là diffère sensiblement de l'obligation de mixité de nos PLU.

D'abord la référence au caractère abordable du logement ne repose pas sur une catégorie a priori de logements selon leur mode de financement, comme le logement locatif social, ce qui évite des débats interminables sur la prise en compte ou non du logement intermédiaire, de l'accession sociale ou de l'usufruit locatif social dans les quotas réglementaires. Il est fondé sur un objectif simple, loger les personnes en-dessous d'un certain seuil de revenu, sans référence à d'improbables seuils PLUS, PLAI ou PLS – dont personne ne sait bien comment ils sont calculés.

Ensuite, il constitue une atteinte de long terme, claire, universelle et forte au droit de propriété. L'obligation de mixité sociale en France ne concerne que la production de logements sociaux, et non de logements en accession. La portée de la servitude sur la seconde, qu'on appelle ici couramment clause anti-spéculative, est particulièrement impressionnante. Lors des débats récents sur les chartes promoteurs¹⁰, il a été rappelé le caractère illégal de ces clauses fixant un prix de revente ou une pénalité financière prélevée sur la plus-value par la collectivité au moment de la revente, sauf à ce qu'elle ait versé une aide substantielle au projet. Et les villes les plus chères comme Paris ont abandonné les aides à l'accession sociale parce que la plus-value considérable faite par le revendeur au bout de l'application de telles clauses, limitées à une dizaine d'années, ne pouvait pas être neutralisée ou récupérée. À Boston, le prix est encadré pour 50 ans, et les services administratifs de la Ville sont consultés sur chaque revente pour vérifier que le prix actualisé correspond bien à l'engagement initialement pris. De même sur les loyers, qui sont régulièrement contrôlés afin de vérifier leur conformité.

Sur le plan quantitatif, l'effort demandé au marché est cependant à relativiser. Là où certaines villes françaises fixent une obligation de 20 ou 25 % de LLS à partir d'une douzaine de logements, l'État du Massachusetts vise un taux de 10 % de logements abordables dans toutes les villes. Dans les villes qui l'appliquent aux États-Unis, le

taux est généralement compris entre 5 et 15 %¹¹ mais beaucoup offrent une option alternative sous la forme d'une contribution financière (« *impact fee* » ou « *in lieu fee* ») qui alimente un fonds de concours pour la production de logements abordables. Comme à San Francisco, l'augmentation des prix immobiliers, les marges des promoteurs et la préférence de leurs clients pour l'entre-soi les incitent souvent à verser une contribution plutôt qu'à réaliser leurs obligations de mixité sociale, ce qui fait que le résultat quantitatif n'est pas satisfaisant, faute de politiques plus coercitives assumées en même temps.

Ces éléments de réflexion sont particulièrement intéressants à l'heure où le modèle du logement social est interrogé en France. Alors que la notion de logement abordable est à la fois plus souple et plus universelle que celle de logement social, on voit que la contrainte qui pèse sur les propriétaires et les opérateurs est par nature plus forte aux États-Unis – ce qui peut surprendre – mais que son impact reste moindre, le niveau quantitatif recherché et donc le consentement collectif à contraindre le droit de propriété étant moindre – ce qui est moins surprenant. Les territoires appliquant ce type d'outil sont minoritaires mais ce sont aussi ceux où la crise du logement est la plus criante. En l'absence de lois fédérales sur l'urbanisme, le statut légal de l'*inclusionary zoning* fait toujours débat : règle de zonage, participation financière aux coûts d'urbanisation, voire système de contrôle des prix, les interprétations varient selon les États et les jurisprudences. Quoi qu'il en soit, il interroge aussi la France sur les voies possibles pour qu'une collectivité détermine le prix de sortie de logements en accession produits par des promoteurs privés ou fixe à long terme les prix de revente de ces mêmes biens. ■

¹¹ Cambridge Inclusionary Housing Study, Paul Rosen & Associates, 2016. Cette étude menée pour le compte de la ville de Cambridge dans le cadre de la réévaluation de sa politique d'*inclusionary housing* est particulièrement intéressante, car elle montre la méthode très rigoureuse mise en place pour établir les seuils de déclenchement, le pourcentage de logements abordables exigé et les prix fixés, fondée sur des simulations de bilan de promotion afin de garantir la soutenabilité de la démarche pour les acteurs économiques, et rapportée aux objectifs de la ville (maintenir le taux de logements abordables à 15 %) et au rythme de construction.

⁸ Emily Thaden et Ruoni Wang, *Inclusionary Housing in the United States: Prevalence, Impact, and Practices*, 2017, 67 p.

⁹ Rappelons que la principale ressource fiscale des villes américaines, la *property tax*, est une taxe foncière assise sur la valeur vénale du bien, évaluée chaque année par une agence municipale, à partir des transactions observées dans le quartier. Cela constitue une base de données à jours, bien par bien, des prix immobiliers.

¹⁰ <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagenome=Territoires/Articles/Articles&cid=1250281258321>