

Inclusionary Housing

Valorisation foncière et financement du logement social

Pourquoi faut-il reconsidérer les principes qui sous-tendent l'Inclusionary Housing aux Etats-Unis ?

Les programmes d'*Inclusionary Housing* renvoient à des dispositifs réglementaires relatifs à l'occupation des sols favorisant l'accession à la propriété de ménages modestes. Autrement dit, les promoteurs dont les projets portent sur la construction de logements vendus au prix du marché doivent, dans ce cadre, prévoir qu'une petite part de ces logements soit destinée aux ménages qui ne peuvent se permettre d'acquiescer un bien sur le marché libre. Cette part est généralement comprise entre 10 et 20 %, mais les promoteurs peuvent, au lieu de se conformer au dispositif, céder des droits ou faire un don de foncier. Apparu au début des années 1970, l'*Inclusionary Housing* (IH) est devenu l'un des principaux moyens de production de logements à prix abordable dans une grande partie des Etats-Unis. Il incarne, dans de nombreux autres pays, une stratégie importante en la matière.

Dès les origines de l'IH un débat est apparu autour de ce que l'on nomme parfois la « controverse de l'incidence » (*incidence controversy*). Il s'agit d'une part de s'interroger sur la manière dont les coûts liés à la production de logements à prix abordable – par définition inférieurs à ceux du marché – sont pris en compte ; et d'autre part d'identifier, dans le cadre d'une opération immobilière, les acteurs qui supporteront ces coûts.

Parmi les nombreuses municipalités mettant en œuvre des programmes d'IH, nombreuses sont celles à les avoir associés à des incitations fiscales et à des indemnités, afin

que l'obligation de proposer des logements abordables n'implique pas de coût supplémentaire. Cette tendance, qui part de l'idée que les coûts sont supportés soit par les promoteurs soit par ceux qui acquiescent un logement au prix du marché, est également la conséquence de préoccupations d'ordre légal relatives à la question de la compensation des servitudes d'urbanisme (*taking issue*). Ce type d'incitations a toutefois tendance, plus ou moins directement, à déplacer les coûts supplémentaires vers la sphère publique. Nous suggérons qu'une meilleure approche consiste à associer l'IH aux fréquentes révisions du zonage, à l'initiative du promoteur ou de la municipalité. L'IH serait ainsi explicitement considéré comme un moyen de récupérer, au bénéfice de la collectivité, une partie de la plus-value foncière résultant de l'action publique.

Evolution de l'Inclusionary Housing

Plusieurs facteurs ont contribué au développement de l'IH au début des années 1970 :

- ✓ les efforts en faveur de la création de communautés mixtes sur les plans socioéconomique et ethnique et la lutte contre l'exclusion ;
- ✓ la montée en puissance du mouvement environnemental et les programmes de gestion de la croissance qu'elle a engendrée ;
- l'usage de contraintes particulières (participations notam-

ment) pour que les coûts de la construction intègrent ceux liés à la croissance urbaine ;

- la hausse très nette du coût du logement, tout particulièrement dans des territoires clés tels que la Californie ou Washington DC.

Au cours des années 1980, l'IH est devenu un outil significatif pour compenser les réductions brutales des budgets fédéraux pratiquées par le Gouvernement Reagan dans le domaine du logement abordable. Les Etats et municipalités ont ainsi été poussés à endosser un rôle plus proactif.

Portés par les lois fédérales promulguées dans les années 1980 (en vertu

Les auteurs :

Nico Calavita

Professeur émérite,

Université d'Etat de San Diego

Alan Mallach

Directeur de recherche associé,

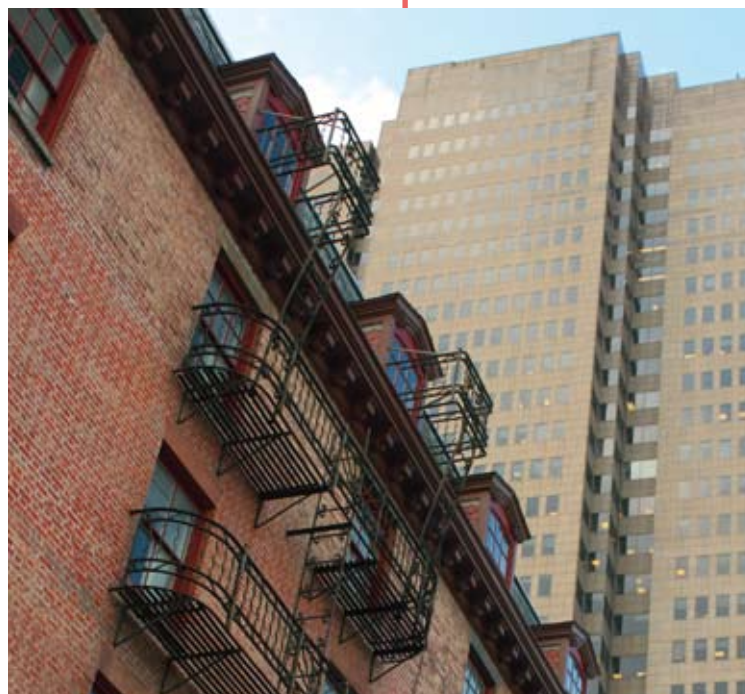
The Brookings Institution

et Federal Reserve Bank

de Philadelphie

Article publié dans le numéro de janvier 2009 de « Land Lines ».

Par « Inclusionary Housing » et « Affordable Housing », que nous avons choisies de laisser en anglais, il faut comprendre : des logements subventionnés vendus en pleine propriété avec des conditions restrictives de revente.



© Marco Cannizzaro

desquelles les gouvernements locaux doivent proposer des logements abordables ou s'attaquer aux obstacles qui en empêchent d'autres de construire leur part), la Californie, le New Jersey et le Massachusetts ont, aux Etats-Unis, fait office de leaders dans le domaine de l'*Inclusionary Housing*. La région du grand Washington DC a quant à elle élaboré la plupart des programmes significatifs d'IH, notamment dans les comtés de Montgomery et de Prince George dans le Maryland, ou dans ceux de Fairfax et de Loudoun en Virginie.

Qui paye ?

L'*Inclusionary Housing* était à l'origine un outil permettant de proposer des logements abordables et de générer, dans les zones suburbaines, des communautés mixtes en termes de revenus. Mais aujourd'hui, il est également adopté dans des centres urbains tels que ceux de Denver, Baltimore, Chicago ou New York, théâtres de renouvellement urbain, de projets interstitiels, de densification - et bien souvent de gentrification.

Certaines villes demandent également aux promoteurs, qui convertissent des logements locatifs en copropriétés, de s'assurer qu'une partie des logements locatifs qui existaient précédemment soit abordables pour des populations aux revenus faibles ou modérés, étendant de ce fait l'IH au bâti existant. La mise en œuvre de tels programmes pose problème lorsqu'ils sont appliqués à des sites urbains sujets au renouvellement ou aux projets interstitiels – cas de figure où la construction est souvent plus onéreuse et délicate que dans les *suburbs*. Dans ces situations une certaine flexibilité dans la rédaction

et l'application des décrets est nécessaire.

Les programmes d'*Inclusionary Housing* n'ont jamais été recensés au niveau national. Les estimations du nombre de programmes en cours oscillent entre 300 et 500, soit 80 000 à 120 000 logements construits (Porter 2004 ; Brunick 2007 ; Mallach 2009). Cet outil n'incarne peut-être pas la solution miracle pour répondre aux problèmes du pays liés au prix du logement, mais il peut proposer une composante locale d'une stratégie transversale au sein de laquelle les gouvernements fédéraux et nationaux peuvent également jouer un rôle important. Il ne s'agit plus d'une pratique exclusivement américaine. Au cours des dernières années, elle s'est étendue au Canada, et à plusieurs pays européens comme l'Angleterre, l'Irlande, la France, l'Italie ou encore l'Espagne, mais également en Inde, en Afrique du Sud ou en Australie. La diffusion globale de l'*Inclusionary Housing* reflète un changement de politique plus large : les gouvernements se tournent de plus en plus vers les promoteurs à qui ils demandent de supporter une partie du coût du logement social. Mais qui paye véritablement ces coûts ?

La controverse de l'incidence

Des logements abordables sont a priori loués ou vendus à des prix inférieurs à ceux du marché. Le fait de se conformer aux critères municipaux en matière d'*Inclusionary Housing* engendre donc un coût. Les promoteurs affirment souvent que celles et ceux qui louent ou achètent un logement au prix du marché le

supportent. Mais les économistes soulignent qu'il revient aux promoteurs et/ou à ceux qui vendent le foncier de payer ces coûts dans la plupart des cas. Parmi les travaux publiés à ce sujet semble émerger un consensus – celui qu'à long terme, « la plupart des coûts seront répercutés sur ceux à qui appartient le foncier. » (Mallach 1984, 88)

L'un des arguments forts tient au fait qu'un promoteur rationnel affichera le prix le plus élevé permis par le marché. Il ne lui sera donc pas possible de répercuter des coûts supplémentaires au travers de prix encore plus élevés. Dans de telles circonstances, et dans le cas où de nouvelles contraintes augmenteraient le coût d'une opération, une baisse du prix du foncier ou des profits du promoteur est nécessaire. Il se peut que les promoteurs réduisent leurs marges, mais il est également probable qu'ils cherchent à faire baisser le prix du foncier lorsqu'ils le peuvent. Les personnes critiques à l'encontre de l'*Inclusionary Housing* affirment que ces situations sont déraisonnables et injustes, tandis que ses défenseurs soutiennent qu'il n'est ni juste ni déraisonnable que le propriétaire terrien supporte une grande partie du coût associé à l'IH. La réduction du prix du foncier serait-elle donc un effet souhaitable de cet outil ? Ou, pour poser la question différemment, le fait d'imposer ce type de programme réduit-il dans les faits la valeur intrinsèque du foncier ou s'agit-il d'une récupération de la plus-value générée par l'action du gouvernement ?

On explique souvent que les augmentations du prix du foncier ne résultent pas des seuls efforts du propriétaire, mais plutôt des investissements publics et des décisions



gouvernementales. Elles sont donc en partie ou totalement indues. Cet argument est accepté dans de nombreux pays européens, ce qui a d'ailleurs conduit à l'adoption de réglementations qui tentent de récupérer ou d'annuler les plus-values exceptionnelles associées à la construction. La recherche que nous avons menée grâce au soutien du Lincoln Institute démontre que dans de nombreux pays, l'*Inclusionary Housing* est explicitement considéré comme un mécanisme permettant de récupérer les profits indus résultant de l'augmentation du prix du foncier.

Incitations et indemnisations...

Aux Etats-Unis, le « droit de construire » (*right to develop*) tient une place bien plus importante dans la notion de droit de la propriété que dans la plupart des pays européens. La récupération des plus-values n'est donc pas reconnue comme faisant partie des pratiques de la planification urbaine. L'obligation de proposer de l'IH est donc fréquemment légitimée en proposant aux promoteurs des indemnisations ou des incitations fiscales correspondant aux coûts supplémentaires générés.

Comme Hagman (1982) l'a affirmé, les incitations comme les bonus qui permettent d'accroître les densités, ou d'autres formes d'indemnisation, n'ont aucun effet sur le prix payé par l'acheteur lorsqu'il s'agit de logements proposés au prix du marché. Au lieu de cela, ces incitations garantissent que ce sont aux propriétaires terriens que reviennent les plus-values foncières non méritées. Même les défenseurs du logement plaideront en faveur d'indemnisa-

tions si elles leur permettent d'être soutenus dans leurs démarches et d'affaiblir l'opposition des promoteurs vis-à-vis de l'application de décrets relatifs à l'*Inclusionary housing*. Les incitations et indemnisations proposées aux promoteurs ne sont pas gratuites et peuvent potentiellement engendrer des coûts élevés pour le secteur public.

... malgré l'absence d'une législation claire

Aux Etats-Unis, il a été affirmé qu'en l'absence d'incitations ou d'indemnisation, « l'*Inclusionary Housing* devient une contrainte légale (« exaction ») » (Coyle 1991, 27-28). Le *California Department of Housing and Community Development* (HCD) a, pendant de nombreuses années, émis un avis défavorable vis-à-vis de l'adoption, par les gouvernements locaux, de décrets municipaux qui transfèrent du gouvernement vers les promoteurs la subvention de logements abordables pour les ménages aux revenus les plus faibles (Coyle 1994, 2). Le HCD considère aujourd'hui que l'*Inclusionary Housing* crée un obstacle potentiel aux projets de logements émanant du secteur privé. Par conséquent, les municipalités doivent prouver que l'adoption ou la mise en œuvre de ce type de programme a un effet neutre voire positif sur la construction. De la même manière, une décision du tribunal du New Jersey datée de 2007 demande aux municipalités qui appliquent des décrets en matière d'*Inclusionary Housing* de proposer aux promoteurs des « bénéfices compensatoires », afin de réduire les coûts générés par la construction des logements abordables.

Il est compréhensible que dans un tel climat, les gouvernements locaux incorporent des indemnisations ou des incitations dans leurs programmes d'IH, même en l'absence d'une législation claire en la matière. Ces programmes peuvent inclure une hausse des densités, donner lieu à des dispenses ou à des reports de règlements de participation, accélérer l'approbation du permis de construire, réduire le nombre de places de stationnement ou encore assouplir les normes relatives au gabarit des voiries. Ils peuvent également porter sur d'autres types de dégrèvements qui contribuent à réduire les coûts supportés par les promoteurs. Des incitations fiscales peuvent de plus être proposées par le biais des *Community Development Block Grants*, des *Home Funds* ou de subventions nationales ou locales. Elles peuvent prendre la forme de prêts à taux préférentiels inférieurs à ceux du marché, de financements obligataires exemptés de taxes ou de dépréciations foncières.

Une enquête portant sur l'*Inclusionary Housing* en Californie a montré que les subventions sont monnaie courante dans les juridictions les plus productives (NPH/CCRH 2007). Le mode de subvention le plus fréquemment utilisé est le *tax increment financing* (TIF) qui, en Californie, est tout sauf synonyme de renouvellement. En vertu des lois de cet Etat, 20 % de tous les revenus issus des TIF doivent être alloués à la production de logements abordables. Les incitations les plus utilisées après les fonds TIF sont les bonus permettant des densités plus fortes ainsi que les dégrèvements relatifs aux permis de construire, tels que les reports, les réductions ou les dispenses de

