



HAL
open science

La propriété privée à l'épreuve de l'intérêt général : étude de la place de la propriété privée dans la crise du logement en France

Benoît Linot

► To cite this version:

Benoît Linot. La propriété privée à l'épreuve de l'intérêt général : étude de la place de la propriété privée dans la crise du logement en France. Science politique. 2012. dumas-00818813

HAL Id: dumas-00818813

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00818813>

Submitted on 29 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

Université Pierre Mendès France

Institut d'Études Politiques de Grenoble

Mémoire de Master 2

**LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE À L'ÉPREUVE DE
L'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

Etude de la place de la propriété privée dans la crise du
logement en France

Benoît LINOT

Master 2 « Villes, Territoires, Solidarités »

2011-2012

Sous la co-direction de René Ballain Et Marc Uhry

Université Pierre Mendès France

Institut d'Études Politiques de Grenoble

Mémoire de Master 2

**LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE À L'ÉPREUVE DE
L'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

Etude de la place de la propriété privée dans la crise du
logement en France

Benoît LINOT

Master 2 « Villes, Territoires, Solidarités »

2011-2012

Sous la co-direction de René Ballain Et Marc Uhry

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier en premier lieu René Ballain mon directeur de mémoire pour l'aide qu'il m'a apporté dans le mûrissement et la réflexion autour de ce travail, ainsi que pour la rigueur qu'il a su instiller au cours de notre entretien sur l'approche que j'ai pu avoir par la suite de mon mémoire.

A Marc Uhry ensuite, mon co-directeur de mémoire, sous-commandant de son Etat et plus que ça encore, à qui ce mémoire doit beaucoup aussi bien au niveau des idées que par la qualité de ce que j'ai pu apprendre à ses côtés pendant mon stage longue durée à la FAP

Un petit clin d'œil à tous les bénévoles de la FAP Rhône-Alpes qui m'ont épaulé pendant mon stage, s'enquérant souvent de mon travail à l'IEP et à qui j'ai souvent pensé durant l'écriture de ce mémoire

A Carole plus particulièrement pour les temps précieux de discussions qui redonne la pêche

Et surtout un grand merci à Juti, pour le soutien dans les moments difficiles et sans qui ce mémoire n'aurait pas de forme...

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION.....	7
PARTIE I - LA PROPRIETE PRIVEE AUJOURD’HUI EN FRANCE	10
TITRE I - LE DROIT DE PROPRIETE ET SON EXPRESSION EN MATIERE DE LOGEMENT	10
CHAPITRE 1 - QU’EST-CE QUE LA PROPRIETE ?	10
CHAPITRE 2 - LA PLACE DE LA PROPRIETE PRIVEE DU LOGEMENT DANS LA SOCIETE FRANÇAISE	29
TITRE II - LE DROIT DE PROPRIETE A L’AUNE DU DROIT AU LOGEMENT	50
CHAPITRE 1 - L’EMERGENCE CONFLICTUELLE DU DROIT AU LOGEMENT FACE A LA PROPRIETE PRIVEE : LE DROIT DU LOGEMENT ET LES RAPPORTS LOCATIFS	50
CHAPITRE 2 - DU DROIT A L’HABITAT AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	67
PARTIE II - INTERET PRIVE VS INTERET GENERAL : LA PROPRIETE PRIVEE A L’EPREUVE DE LA CRISE DU LOGEMENT EN FRANCE	81
TITRE I - DEFICIT QUANTITATIF ET QUALITATIF : QUEL INTERET POURSUIVI PAR LA CONSTRUCTION PRIVEE ? ...	81
CHAPITRE 1 - LE ROLE DE LA PROPRIETE PRIVEE DANS LA CREATION DU DEFICIT QUANTITATIF	81
CHAPITRE 2 - LA CONSTRUCTION PRIVEE AURAIT-ELLE ETE MOTIVEE PAR A UN SOUCI D’INTERET GENERAL ?	89
TITRE II - LA MONTEE DES PRIX ET DES LOYERS AU SERVICE DES INTERETS SOCIAUX DE LA PROPRIETE	97
CHAPITRE 1 - LE ROLE DE LA PROPRIETE PRIVEE SUR LA HAUSSE DES PRIX ET DES LOYERS	97
CHAPITRE 2 - IMPACT SOCIAL DE LA HAUSSE DES PRIX ET DES LOYERS	126
PARTIE III - LE DROIT DE PROPRIETE AU SERVICE DE L’INTERET GENERAL.....	145
TITRE I - DROIT AU LOGEMENT EN FRANCE : UN CONSTAT D’ECHEC FACE AU DROIT DE PROPRIETE	145
TITRE II - DROIT DE PROPRIETE ET INTERET GENERAL A L’ETRANGER	148
TITRE III - LA RECONNAISSANCE INTERNATIONALE DU DROIT AU LOGEMENT	158
CONCLUSION.....	172
TABLE DES MATIERES	176

<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	<u>183</u>
<u>LISTE DES SIGLES</u>	<u>191</u>
<u>ANNEXES</u>	<u>192</u>
<u>ANNEXE 1 - TECHNIQUES ET PRINCIPES DE LA TITRISATION IMMOBILIERE</u>	<u>192</u>
<u>ANNEXE N°2 - GRAPHIQUES</u>	<u>193</u>
<u>GRAPHIQUE 7</u>	<u>195</u>
<u>GRAPHIQUE 8</u>	<u>196</u>
<u>SOURCE : CGEDD D'APRES IXIS, BANQUE DE FRANCE, INSEE ET OFL.</u>	<u>201</u>
<u>SOURCE : CGEDD D'APRES INSEE, BASES DE DONNEES NOTARIALES ET INDICES NOTAIRES-INSEE DESAISONNALISES.....</u>	<u>203</u>
<u>NOTES DE FIN.....</u>	<u>212</u>

INTRODUCTION

« Le logement n'est pas un bien comme les autres ». Tel est le constat posé par certains acteurs de la société civile¹ et représentants politiques de tous bords². Cet aphorisme met en lumière les caractéristiques ontologiques du *logement* dans la société française dont les antagonismes internes sont à l'origine de la crise actuelle du logement.

Il sous-tend en effet qu'une vision purement économique du logement comme bien marchand ne saurait rendre compte de sa nature profonde. Une autre dimension le constitue, qui définit atteste son irréductibilité à l'économie : sa dimension sociale. Si « le logement n'est pas un bien fourni gratuitement par la société mais un bien économique qui s'échange sur un marché et qui possède d'abord une valeur d'usage »³, il est également et de façon primordiale, un espace qui abrite la vie humaine sous tous ses aspects. Il est cette « coquille » protectrice qu'évoque Bachelard dans La Poétique de l'Espace, qui préserve l'intégrité physique⁴ aussi bien que mentale⁵ de l'individu. Il est enfin le support de la vie sociale⁶ et celui de l'accomplissement de soi en vue d'atteindre l'épanouissement personnel, que Maslow place au sommet de sa pyramide des besoins. En somme, il est une condition *sine qua non* de la préservation de la vie et de la pleine expression des potentialités de chacun. Sans lui, dans la société contemporaine, l'homme est condamné à l'inexistence sociale⁷ et a fortiori politique, à la dégradation physique et à la déstructuration des cadres qui permettent le maintien de soi au

¹ En 2011 La Fondation Abbé Pierre en a fait un de ses axes 4 « mots d'ordre » de son « chantier du logement », régulièrement repris à la tribune par son délégué général adjoint Christophe Robert

² Benoist Apparu, ancien secrétaire d'Etat au logement sous la présidence de Nicolas Sarkozy, déclarait dans une interview réalisée en 2011 par Patrick Chappey, Directeur des agences immobilières Imax : « *Le logement n'est pas un bien comme les autres*, et le marché du logement est un marché atypique. » URL : <http://www.gererseul.com/60-interviews-12-interview-de-monsieur-benoist-apparu.html> ;

Dans le même ton, Thierry Repentin, ancien sénateur Socialiste de Savoie et actuel ministre délégué chargé de la Formation professionnelle et de l'Apprentissage, affirme dans un article réalisé en 2011 pour Métropolitiques qu'« un logement sert à se loger, pas à s'enrichir. Il sert à se reposer, à élever ses enfants dans la sécurité matérielle et affective. Il est un élément de la dignité. Il est aussi un marqueur social et identitaire fort : en disant où j'habite, je dis qui je suis et à quel groupe je me sens appartenir. Pour toutes ces raisons, *le logement n'est pas un bien comme les autres*. » In : Thierry Repentin, *Se loger n'est pas spéculer*, Métropolitiques, 26 septembre 2011. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Se-loger-n-est-pas-speculer.html>

³ Conseil d'Etat, Rapport public Droit au logement, droit du logement, Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, n°60, Paris, 2009, p.62

⁴ Voir à ce propos Gisèle Dambuyant-Wargny, *Quand on n'a plus que son corps*, Ed. Armand Colin, 5 mai 2006

⁵ De nombreuses études ont en effet montrées le caractère fondamental du logement dans la structuration de la pensée et de la vie quotidienne des individus et a contrario l'effet déstructurant de l'absence de logement sur la santé psychique des personnes. Elles montrent également que la plupart des personnes vivant à la rue tentent de reconstruire une organisation spatiale à minima afin de conserver ce qu'ils peuvent de structuration et de santé mentale dans l'univers de la rue.

⁶ Voir à ce propos Maryse Bresson, *Le SDF et le nouveau contrat social, l'importance du logement pour combattre l'exclusion*, Ed. L'Harmattan, Coll. Technique de l'action sociale, 3 mai 2000

⁷ Processus de désaffiliation sociale et de disqualification sociale développés respectivement par Robert Castel dans La métamorphose de la question sociale et Serge Paugam dans La disqualification sociale, Essai sur la nouvelle pauvreté.

quotidien. « Pour être, il faut être quelque part »⁸ résumant ainsi Shirley Roy et Danièle Laberge, chercheurs à l'UQAM.

Ainsi, le logement apparaît dans son ambivalence fondamentale : bien économique marchand créateur de richesse, il constitue dans le même temps un besoin social fondamental pour l'existence de l'individu. Deux intérêts structurent donc le domaine du logement : un intérêt économique et un intérêt social ; l'espoir de satisfaction de chacun résidant uniquement dans l'établissement d'un équilibre mutuel où l'expression de l'un n'empêche pas la réalisation de l'autre. La crise du logement actuelle peut ainsi s'analyser comme un déséquilibre au profit de l'intérêt économique et au détriment de l'intérêt social du logement.

Dès lors plusieurs questions se posent à nous. Quels sont les facteurs responsables de cette évolution du rapport de force en faveur de l'économie ? Quel rôle a eu la propriété privée parmi eux : a-t-elle poursuivi un intérêt uniquement économique, ou a-t-elle œuvré en faveur de l'intérêt social du logement ? Quel a été le rôle des pouvoirs publics ? Dans quelle mesure ont-ils tentés de rééquilibrer les rapports entre intérêts économiques et sociaux ?

Ce mémoire s'attachera à montrer la place particulière de la propriété privée dans la crise du logement, aussi bien dans ses mécanismes économiques que dans ses conséquences sociales, tout en explorant les rapports qu'elle a entretenus avec l'intérêt général.

En effet, l'intérêt particulier de la propriété privée ne peut-être envisagé indépendamment du cadre légal qui l'entoure et qui conditionne ses modalités d'expression dans le corps social. A ce titre, l'Etat ordonnateur de l'organisation sociale est le seul « habilité à classer les intérêts en présence dans la typologie binaire général/particuliers et de les hiérarchiser de manière catégorique. »⁹ C'est donc lui qui, à travers les lois, définit l'intérêt particulier en fonction de l'intérêt général.

Depuis l'abolition de la monarchie de droit divin, c'est-à-dire la disparition de la légitimation du pouvoir par une transcendance, l'Etat fonde sa légitimité sur le peuple qui lui donne pour mandat d'assurer l'intérêt général à travers la loi. « Les autorités n'ayant plus de légitimité de fait, elles doivent la prouver et justifier leur action en se référant à l'intérêt général. »¹⁰ Ainsi, par les lois, l'Etat est sensé dépasser les intérêts particuliers pour atteindre l'intérêt général de la nation c'est-à-dire « le bien de tous ». Mais cette notion reste floue. En effet, l'intérêt général n'est pas défini de manière intangible et précise dans le droit français, il reste un concept à géométrie variable fluctuant au gré des législations. L'Etat est, de fait, juge et partie : l'intérêt général est la source de sa légitimité mais il est le seul à pouvoir en fixer le contenu. Selon la conception de l'intérêt général retenu par l'Etat, les résultats politiques peuvent ne pas correspondre au bien de tous.

En matière de logement, l'intérêt général peut se définir comme la nécessité d'assurer l'équilibre entre le domaine économique du logement et sa dimension social, afin que l'un ne

⁸ Roy Shirley, Laberge Danièle, « Pour être, il faut être quelque part, la domiciliation comme condition d'accès à l'espace public », Sociologie et sociétés, vol. 33, n° 2, 2001, p. 115-13

URL : <http://id.erudit.org/iderudit/008314ar>

⁹ Denis Bruno, « L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme », Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes politiques et sociaux, n°946, Paris, mars 2008, p.7

¹⁰ Conseil d'Etat, L'intérêt général, Rapport public 1999, Jurisprudence et avis de 1998, Paris, Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, n°50, 1999, p.253

s'exerce pas au détriment de l'autre. L'objectif est de garantir un secteur économique performant créateur d'emplois dans la construction et de revenus dans la location, tout en permettant à chacun d'avoir un logement. Dans un contexte de crise du logement où l'intérêt économique se développe au détriment de la dimension sociale, l'intérêt général impose théoriquement à l'Etat une action pour préserver les aspects sociaux et, par conséquent, une restriction des intérêts particuliers au profit de l'intérêt général.

Nous tenterons donc de déterminer dans quelle mesure les pouvoirs publics ont eu le souci de l'intérêt général et se sont employés à défendre l'intérêt social face à l'intérêt économique. Mais nous étudierons surtout comment la propriété privée s'est comportée dans ce contexte de crise par rapport à cet impératif théorique d'intérêt général, et ce, indépendamment du choix des pouvoirs publics.

Notre mémoire s'organisera de la façon suivante : nous commencerons par étudier attentivement l'évolution de la propriété privée du logement en France, notamment en regard de la montée du droit au logement (Partie I); nous étudierons ensuite le rôle de la propriété dans la « création » des différentes composantes immobilières de la crise du logement, ainsi que sur ses conséquences sociales (Partie II); enfin nous terminerons par une interrogation sur une possible convergence entre propriété privée et intérêt général en matière de logement en France ; au regard d'initiatives étrangère et de l'évolution des systèmes juridiques internationaux (Partie III).

PARTIE I - La propriété privée aujourd'hui en France

Cette première partie sera donc consacrée à la place de la propriété privée dans la société française. Notre objectif sera d'une part de déterminer les caractéristiques et les liens entre le droit de propriété moderne et logement (Titre I) et d'autre part d'envisager les remises en cause que le droit au logement est venu apporter à cette conception initiale (Titre II).

Titre I - Le droit de propriété et son expression en matière de logement

Chapitre 1 - Qu'est-ce que la propriété ?

Si nous nous garderons ici de répondre à la manière de Proudhon, la question mérite toute notre attention dans la mesure où elle interroge la nature même de l'objet de ce mémoire. A travers la tentative de réponse avancée dans les développements suivants, notre objectif sera de déterminer la signification profonde, ontologique de la propriété privée telle qu'elle apparaît aujourd'hui dans la société française. Sans aucune intention de procès, nous chercherons simplement à définir le terme de propriété pour ce mémoire et ainsi, à poser des bases aussi claires que possible à l'ensemble de notre travail.

Nous pouvons ainsi nous interroger sur cette idée qui semble aujourd'hui aller de soi selon laquelle le monde et les objets qui le recouvrent sont la propriété d'individus distincts. Comment est-on passé de la simple présence humaine sur la terre à un découpage du réel basé sur la propriété privée ? Pour le dire dans l'esprit des phénoménologues et de la manière chère à Lucien Jerphagnon, historien de la pensée et disciple de Vladimir Jankélévitch : sur quelle « trajectoire de la pensée » est donc né le concept de propriété privée et comment s'est-il déployé dans l'histoire de la société française ?

Commençons comme toute personne voulant savoir la définition d'un mot, et ouvrons un dictionnaire.

Selon le Petit Robert, la propriété est : « le droit d'user de jouir et de disposer d'une chose d'une manière exclusive et absolue sous les restrictions imposées par la loi »¹¹. Nous allons voir que cette définition vernaculaire nous renseigne à bien des égards sur le sens contemporain de la notion de propriété en France.

¹¹ Robert Paul. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française Le Robert* - Paris : Société du nouveau Littré, 1979, p.1550

Section 1 - La propriété, un droit sur les choses

Le Petit Robert souligne la dimension juridique de cette notion. Son libellé présente en effet une concentration de termes spécifiques au droit qui étonne pour une définition qui retranscrit non pas l'acception technique propre à un corps de métier spécialisé mais le sens commun du mot. Si la première lecture ne suffisait pas à s'en convaincre, il est loisible d'y reconnaître plus en détail, de nombreuses allusions plus ou moins directes à la tradition juridique française.

De façon frappante, la définition du Petit Robert reprend ainsi quasiment à l'identique celle de l'article 544 du Code Civil¹² (ou Code « Napoléon ») qui lui sert pour l'occasion de trame et lui donne sa tournure essentiellement juridique. Elle ne fait qu'y ajouter les notions, juridiques elles aussi, d'usage (« droit d'user ») et d'exclusivité (« de manière exclusive »). La propriété telle qu'elle se définit aujourd'hui en France est ainsi essentiellement basée sur une définition juridique donnée par le Code Napoléon de 1804. Cette reprise n'est pas neutre : elle charge la définition actuelle d'une hérédité lourde de plusieurs siècles d'Histoire et donne à la notion actuelle de propriété en France une ampleur et une signification atypique.

§1. La propriété, une notion juridique ancienne

Au regard de cette définition, force est de constater que la propriété est une notion juridique dont les caractéristiques ne semblent guère avoir évolué depuis 200 ans.

A. La propriété, un droit absolu, exclusif et perpétuel

L'article 544 du Code Civil, repris par le Petit Robert, définit la propriété uniquement comme un droit. Le droit, écrit Robert Lafarge, « s'oppose au fait, c'est-à-dire à la simple possession. Il exprime l'idée d'un avantage, d'un privilège opposable au reste de l'humanité, reconnu par les autres membres de la collectivité et bénéficiant de la protection de celle-ci, que ce soit par la force contraignante des mœurs et des coutumes, ou par la sanction de la loi dont la puissance publique est l'agent d'exécution »¹³. Le fait de définir la propriété comme un droit n'est donc pas anodin : il situe nécessairement la propriété dans l'organisation d'un État de droit qui garantit sa sécurité à son titulaire. Cela permet également de la distinguer de la simple « maîtrise physique »¹⁴ sur les choses qui caractérise la possession dans le droit français depuis le XII^e siècle¹⁵. La propriété de droit s'oppose ainsi à la possession de fait.

Le Code Civil précise en outre que ce droit s'applique sur des choses : c'est un droit *réel*. Marie-Hélène Renault précise à ce propos que l'adjectif *réel* ne signifie pas « véritable ou authentique » mais qu'il dérive du latin *res* et se définit par conséquent comme relatif aux choses, par opposition aux droits personnels, ou droits-créances, qui s'exercent vis-vis des personnes¹⁶. Dans le vocabulaire juridique français, une chose peut-être matérielle, c'est-à-dire palpable, et se subdivise dès lors en meubles et immeubles, ou immatérielle ou incorporelle,

¹² Article 544 : La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois.

¹³ Lepage, Henri. *Pourquoi la propriété ?* - Paris : Hachette, Coll. Pluriel, 1985, p.14

¹⁴ Renault, Marie Hélène. *Histoire du droit de propriété* - Paris : Ellipses, Coll. Mise au point, 2004, p.27

¹⁵ *Ibid.*, p. 27-30

¹⁶ *Ibid.*, 2004 p. 20-21

n'ayant aucune existence physique mais uniquement juridique. Ainsi, le droit de propriété peut s'appliquer sur la terre, sur un bâtiment, sur un animal mais aussi sur un brevet, une création intellectuelle ou artistique. On parlera de droit de propriété foncière, mobilière, immobilière, intellectuelle, industrielle etc.

Ce droit sur les choses institué par la propriété, le code Civil le définit comme absolu. Le terme y est en effet inclus dans l'expression « la plus absolue » qui est, comme le remarque Marie Hélène Renaut, grammaticalement impropre, puisqu'il n'y a pas de degré dans l'absolutisme, mais traduit « la force des convictions absolutistes des rédacteurs du Code Civil en matière de propriété »¹⁷. Charles Demolombe, surnommé « prince de l'exégèse » par la tradition juridique en raison de son œuvre monumentale *Le Cours de Code Civil Napoléon* publié à partir de 1845, commentera cette « force des convictions » en qualifiant le propriétaire institué par le Code Civil de « despote absolu », signifiant par là le caractère illimité de ses pouvoirs. Le Code Napoléon consacre ainsi la propriété comme « le rapport suprême de l'homme sur les biens »¹⁸, l'« expression suprême de la maîtrise des biens qui n'est véritablement reconnue qu'au propriétaire »¹⁹. Cette remarque est importante : dans la tradition juridique française, il n'y a donc pas de relation supérieure au droit de propriété vis-à-vis de l'usage des choses. En conséquence note Félicien Challaye : « dans tous les cas litigieux, le Code défend l'intérêt du propriétaire »²⁰. La propriété est donc envisagée comme le rapport le plus étroit et le plus légitime de l'Homme par rapport aux choses, faisant de l'intérêt du propriétaire l'intérêt à défendre en priorité par la puissance judiciaire.

A cette dimension absolue, la définition du Robert ajoute celle de « l'exclusivité » qui ne figure nulle part dans le Code Civil. Cependant, la notion est déjà pensée par Pothier²¹ en 1777 comme déterminant de la propriété. Selon lui, la propriété comprend le droit « d'empêcher tous les autres de s'en servir » et appartient « privativement » à son titulaire, unique par « essence ». Quand à Mirabeau, il fit valoir en 1790 qu'« il est d'essence de la propriété de n'appartenir qu'à un seul ». Maleville pour sa part, l'un des rédacteurs du Code, écrira que : « le droit de propriété est essentiellement exclusif ». Si le Code civil n'en fait pas mention, « l'idée est déjà dans l'air en 1804 sinon avant »²². L'exclusivité introduit ainsi l'idée d'un droit exercé sur la chose par le propriétaire à l'exclusion de toute autre personne et traduit donc la notion de monopole du droit par un propriétaire unique.

Cette reconnaissance ne limite pas ses effets au seul propriétaire. L'exclusivité du droit de propriété induit en effet un rapport social qui pourrait être qualifié de négatif dans la mesure où l'usage exclusif des biens institue « l'absence d'obligation à l'égard d'autrui »²³ pour l'usage d'une chose. Cette absence de contrepartie sociale au droit constitue pour Grégoire Madjarian le propre de la propriété dans la société actuelle (Grégoire Madjarian, 1991, p.147). Tels sont donc selon lui les « présupposés qui accompagnent la propriété et son usage

¹⁷ Renaut, Marie Hélène. *Histoire du droit de propriété* - Paris : Ellipses, Coll. Mise au point, 2004, p.86

¹⁸ Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p.132

¹⁹ Bergel J-L, Bruschi M., Cimamonti S., *Traité de droit civil : Les Biens* - 2^{ème} éd., Paris : Ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2010, p. 71

²⁰ Challaye, Félicien. *Histoire de la propriété* - Paris : Ed. PUF, Coll. Que-sais-je, 1948, p.84

²¹ Pothier, Robert-Joseph. *Traité du droit de domaine ou de propriété*, Paris, Orléans, 1777

²² Lévy, Jean-Philippe. *Histoire de la propriété* - Paris : Ed. PUF, Coll. Que-sais-je, 1972, p.84

²³ Madjarian, Grégoire. *Opus cit.*, 1991, p.135

théorique : la scission entre l'individu et l'environnement social ; le monopole des droits sur tout bien qui organise cette scission sur le plan des choses »²⁴ Ainsi, la propriété telle qu'elle est conçue aujourd'hui et telle qu'elle a été conçue par les auteurs du Code Civil est essentiellement privative et dénuée de contrepartie sociale : c'est une propriété privée.

Absoluité, exclusivité, à ces deux dimensions de la doctrine, Domolombe en ajoutera une troisième en 1854, qui ne figure ni dans la définition du Robert ni dans le Code mais qui elle aussi était déjà dans l'air du temps bien que non écrite du fait de son évidence : la perpétuité. En effet, si tous les droits ou presque sont temporaires, la propriété est perpétuelle, c'est-à-dire que sa jouissance n'est pas limitée dans le temps sauf par abandon de son titulaire ou destruction de la chose en question. Il ne se termine pas avec la mort du propriétaire mais se transmet par le testament à ses héritiers.

Voilà donc les trois caractères de la propriété, considérée en tant que droit, telle qu'elle est systématisée en France depuis le début du XIX^{ème} siècle : un droit sur les choses absolu, exclusif et perpétuel.

B. La propriété, le droit d'user, de jouir et de disposer d'une chose

Autre référence commune au Petit Robert et au Code Civil : l'énoncé des attributs du droit de propriété. Le Code Civil de 1804 en dénombre deux, définissant la propriété comme « le droit de jouir et disposer des choses ». A cela, la définition du Robert ajoute l'usage, définissant le droit de propriété comme « le droit d'user, de jouir et de disposer d'une chose » ce qui lui permet d'évoquer la tripartition devenue traditionnelle du droit de propriété moderne entre *usus*, *fructus* et *abusus* : le droit d'user, de recueillir les produits et de disposer de la chose. La définition²⁵ que donne Jean Carbonnier de ces trois notions dans son manuel de droit Civil permet de mieux saisir la complémentarité de ces attributs, dont l'union constitue le droit de propriété. En effet comme le rappelle Grégoire Madjarian « la propriété n'est pas une simple somme de droits mais un ensemble *sui generis* »²⁶. Ainsi le droit de propriété n'est pas seulement la possibilité laissée au propriétaire de décider à sa guise de l'emploi de la chose, il est aussi le droit de conserver et d'user librement des produits ou revenus qui résultent de cet emploi et enfin la possibilité de consommer détruire ou « transférer à un tiers tout ou une partie des droits spécifiques qui découlent du droit de propriété »²⁷.

²⁴ *Ibid.*, p.134

²⁵ Jean Carbonnier définit comme suit ces trois attributs dans son manuel de droit civil : « L'*usus*, décrit cette sorte de jouissance qui consiste à retirer personnellement — individuellement ou par sa famille — l'utilité (ou le plaisir) que peut procurer par elle-même une chose non productive ou non exploitée. Le *fructus*, c'est la jouissance, le droit de percevoir les revenus du bien, soit par des actes matériels de jouissance, soit par des actes juridiques. L'*abusus* permet au propriétaire de disposer de la chose soit par des actes matériels en la consommant, en la détruisant, soit par des actes juridiques en l'aliénant. » Carbonnier, Jean. *Droit civil Tome 3 : Les Biens (Monnaie, immeubles, meubles)*, Paris : Ed. P.U.F., Coll. « Thémis Droit », 1980, p. 107

²⁶ Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p.197

²⁷ Lepage, Henri. *Pourquoi la propriété ?* - Paris : Hachette, Coll. Pluriel, 1985, p16.

C. La loi, un coin dans ce système absolu

La propriété, pour exclusive et absolue qu'elle soit, n'en demeure pas moins soumise au cadre légal dans lequel elle s'insère. La loi vient tout de même limiter l'extraordinaire portée apparente de ce droit. L'article 544 du Code Civil précise ainsi que le droit de propriété se réalise « pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ». Sans aller jusqu'à dire, comme certains, que la propriété n'a d'absolu que le titre, avec cette article, l'État fait entrer le vers dans la pomme sacrée des propriétaires. L'article 545²⁸ vient préciser cette menace que fait peser l'État sur la propriété : l'utilité publique peut légitimer une privation de propriété sous réserve toutefois d'indemniser le propriétaire. On retrouve ici l'influence de Jean-Jacques Rousseau pour qui le droit de propriété ne doit être envisagé qu'au regard de l'intérêt général. Ce dernier, selon Chantal Iorio, « admet certes que *"la propriété est le plus sacré de tous les droits du citoyen"*, mais c'est à la société seule qu'il appartient de l'organiser et d'en tracer les limites. *"Le droit que chaque particulier a sur son propre fonds est toujours subordonné au droit que la communauté a sur tous"*. »²⁹

Conformément à la pensée rousseauiste, la loi est l'expression de la volonté générale et se confond ainsi, dans la société française moderne, avec l'intérêt qui s'y rapporte : la loi est en France « l'expression de la volonté générale »³⁰ « dans le respect de la constitution »³¹. La propriété dans la société française est donc considérée comme un droit individuel sous l'égide de l'intérêt général.

Cette vision introduit donc un coin dans le système parfait de la propriété privée. Néanmoins, tout dépend de comment les politiques publiques définissent l'intérêt général. Nous verrons par la suite qu'il a longtemps coïncidé avec l'intérêt de la propriété privé, ce qui, de facto, annule toute limite à la dimension absolue de la propriété. Proudhon notait déjà que cette « restriction apportée par le Code [...] a pour objet, non de limiter le droit de propriété, mais d'empêcher que le domaine d'un propriétaire ne fasse obstacle au domaine d'un autre propriétaire : c'est une confirmation du principe non une limitation. »³² L'intérêt général, s'il a le mérite d'être présent dans le droit, ne représente ainsi pas forcément une limite à la propriété privée.

§2. La propriété, une notion juridique à l'histoire mouvementée

La reprise de la définition du Code Civil par le Petit Robert donne en outre à la notion actuelle de propriété une signification et une épaisseur historique fortes.

²⁸ Article 545 du Code Civil : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant un juste et préalable indemnité »

²⁹ Iorio, Chantal. *Le droit au logement des propriétaires occupants* - Thèse, Droit Public, Université d'Aix-Marseille III, 22 juin 2011, p.31

URL : http://hi-paca.org/IMG/pdf/Le_droit_au_logement_des_proprietaires_occupants.pdf (consulté le 01.09.2012)

³⁰ Article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 incluse dans le bloc de constitutionalité par la décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, dite « Liberté d'association » du Conseil constitutionnel.

³¹ Le Conseil Constitutionnel a précisé dans sa décision n°85-197 DC du 23 août 1985 que « la loi votée [...] n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution ».

³² Proudhon, Pierre Joseph. *Qu'est-ce que la propriété* - Paris : Ed. le livre de poche, Coll. Le classiques de la philosophie, 2009, p.164

Selon l'historien du droit Jean Philippe Lévy, le Code Civil marque le « *triomphe* de la propriété libre et unifiée »³³. D'après Hélène Renaut, l'article 544 « *établit* la propriété libérale dans son maximum d'individualisme »³⁴. Le Code Civil décrit donc une forme de propriété particulière dont il est la consécration mais non l'origine. L'idée même de *triomphe* situe d'emblée la notion de propriété dans une perspective historique dont le moment du Code Civil ne serait que l'aboutissement ; elle implique une évolution antérieure placée sous le sceau de la contestation voire d'une lutte pour la suprématie. De fait, Félicien Challaye nous indique que l'objet essentiel du Code Civil « est de stabiliser le régime de la propriété issu de la Révolution française »³⁵. La notion de propriété telle qu'elle est exaltée dans le Code et, par extension, dans le Petit Robert, est donc issue des idées révolutionnaires de 1789, elles-mêmes fondées sur l'opposition à l'ordre social de l'Ancien Régime.

Pour comprendre au mieux le sens véhiculé par la notion de propriété telle qu'elle émerge avec la Révolution Française et s'est propagée jusqu'à nous, il est nécessaire de comprendre son origine et ce contre quoi elle s'est posée et dont elle a triomphé. Selon Marie-Hélène Renaut, la Révolution a en effet « fait mourir la propriété d'Ancien Régime »³⁶.

Dans le système féodal, il est hasardeux de parler de « propriété » à propos du système d'empilement de droits et d'obligations qui y caractérise le droit sur les chosesⁱ. Le terme même de propriété étant emprunt de trop de sous-entendus dans la société contemporaine pour ne pas dénaturer le sens de ce que Grégoire Madjarian estime plus adéquat de considérer comme un système qui se distribue « en niveaux de responsabilité foncière et politique »³⁷. Selon lui, le monopole du droit sur les choses dépourvu de toute contrepartie sociale de la propriété moderne, ne peut s'appliquer au système féodal. Les droits y sont éclatés en une multitude de détenteurs et déterminent un système « d'obligations positives »³⁸ entre les différents « ayant-droits », à l'origine de rapports politiques de dépendances et de responsabilités socialesⁱⁱ. Selon Marie-France Renoux-Zagamé, le Domaine féodal, ou *dominium*, qui incarne cette superposition du droit sur les choses, désigne en effet dans son sens le plus général la « relation de subordination entre deux êtres. [...] Considéré en lui-même, le domaine [...] est indissolublement gouvernement et propriété »³⁹. De ce Domaine, Dieu est le seul *dominus* c'est-à-dire qu'il en est l'origine est la fin. En ce sens, le Domaine divin ne peut-être divisé puisqu'il n'appartient qu'à Dieu seul ; d'où la multitude de détenteurs qui ne possèdent que des droits sur le Domaine mais non le Domaine lui-même. Il est transmis aux hommes par la grâce divine à travers le souverain, lieu-tenant de Dieu sur terre. Toutefois, celui-ci reste dans une position de débiteur par rapport à Dieu et ne possède pas le Domaine qu'il se doit de répartir à toute la création. Se superposent ainsi, en dessous de lui, les droits sur la terre⁴⁰ des tenanciers auxquels ils concèdent la jouissance sur les

³³ Lévy, Jean-Philippe. *Histoire de la propriété* – Paris : Ed. PUF, Coll. Que-sais-je, 1972, p.83

³⁴ Renaut, Marie Hélène. *Histoire du droit de propriété* - Paris : Ellipses, Coll. Mise au point, 2004 p.87

³⁵ Challaye, Felicien. *Histoire de la propriété* – Paris : Ed. PUF, Coll. Que-sais-je, 1948, p.83

³⁶ Renaut, Marie Hélène. *Histoire du droit de propriété* - Paris : Ellipses, Coll. Mise au point, 2004, p.70

³⁷ Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p.134

³⁸ *Ibid.*, p.116

³⁹ Renoux-Zagamé, Marie-France. « Propriété, Art. » in Raynaud P., Rials S. *Dictionnaire de Philosophie Politique* – Paris : Ed. PUF, Coll. Quadrige, Paris, 1996, p.585

⁴⁰ La terre incarnant la quintessence du droit sur les choses dans la société médiévale essentiellement rurale.

tenures⁴¹. Dieu occupe ainsi le « sommet d'une hiérarchieⁱⁱⁱ qui descend parmi les hommes et y établit des rapports de dépendance successifs, dont l'étagement des droits fonciers est à la fois le signe et la traduction »⁴². Du fait de l'indivisibilité du Domaine, règne sur la plupart du territoire le droit coutumier qui énonce : « nulle terre sans seigneur ». C'est seulement dans les régions où ce droit coutumier ne s'applique pas, notamment le Midi et la région parisienne⁴³, que la terre peut rester exempte de tout droit seigneurial : y fonctionne un système de propriété libre pleine est entière d'extraction noble ou roturière, dit alleu ou franc-alleu⁴⁴.

Le passage de cet éclatement des droits fonciers au monopole de la propriété moderne ne s'est pas fait soudainement en 1789 non plus qu'en 1804. Cet avènement est le fruit d'un processus à l'oeuvre dès le Moyen-âge. Dès la Guerre de cent ans s'engage, selon Grégoire Madjarian, une « lutte pour la centralisation individuelle des droits sur la terre »⁴⁵. Cette lutte voit l'accession parfois soudaine de nombreux paysans à la propriété, de nombreux seigneurs ne pouvant plus prouver leurs droits sur la terre après le pillage de leurs châteaux par les armées anglaises. Dans les coutumes de régions de l'Est et du Midi où régnait l'adage « nul Seigneur sans titre » de nombreuses tenures devinrent ainsi alleu au profit de l'exploitant. Les paysans n'ont cependant pas été les seuls à profiter des troubles de cette période. De nombreux bourgeois commerçants des villes ont trouvé dans les péripéties de la guerre « le terrain de fructueuses spéculations »⁴⁶. Considérant la terre « comme un placement si ce n'est un moyen de s'acheminer vers la noblesse », ils concédèrent aux nobles en difficulté des emprunts à des taux très élevés. Les dettes et capitaux qu'ils accumulèrent de la sorte leur permirent par une « stratégie spontanée [...] de centraliser entre leur mains tous les droits relatifs à leur domaine, [et] de les constituer en propriété pleine et entière. »⁴⁷ Peu à peu ils acquirent auprès des seigneurs l'ensemble des droits relatifs au *domaine direct*, et auprès des tenanciers tout ce qui formait le *domaine utile*⁴⁸. Dans cette lutte pour la centralisation des

⁴¹ On distingue trois sortes de tenures dans le régime féodal : le fief, concédé à charge de foi et d'hommage et de services nobles qui induit un lien de vassalité envers le seigneur ; la censive concédée à un censitaire à en vue de l'exploitation à charge de redevance pécuniaire (cens, champart, banalité ou corvée) ; et enfin la tenure servile, concédée au serf et qui se distingue de la censive uniquement par les charges plus lourdes dont le tenancier doit s'acquitter : le serf est taillable et corvéable à merci.

⁴² Madjarian, Grégoire. *Op. Cit.*, 1991, p.85

⁴³ Lévy, Jean-Philippe. *Histoire de la propriété* – Paris : Ed. PUF, Coll. Que-sais-je, 1972, p.40

⁴⁴ Le Littré en donne la définition suivante : « bien héréditaire exempt de tout droit seigneurial. Tenir en franc-alleu, c'est tenir terre de Dieu seulement. Le franc-alleu noble ne doit pas être confondu avec le franc-alleu roturier ; quoiqu'ils fussent égaux en franchise, ils différaient en ce que le franc-alleu noble avait droit de justice et que le franc-alleu roturier était terre sans justice. »

Gégoire Madjarian précise (p.180) : « l'alleu ne désigne pas à proprement parlé une catégorie de terre mais un droit sur la terre ou sur tout autre objet, le droit d'hérédité. Le mot n'a pas d'autres significations ou au VI et VIIème siècle. On ne possède pas des alleux mais on possède cette terre par alleu « paternel » ou « maternel » c'est-à-dire en héritage du père ou de la mère. La loi Salique ne parle pas des terres-alleux mais elle a un titre, De alodibus, « des successions ». »

⁴⁵ Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p.186

⁴⁶ *Ibid.*, p.186

⁴⁷ *Ibid.*, p.186

⁴⁸ Domaine direct et domaine utile sont issus de la scission du Domaine médiéval au XVIème siècle. Le domaine direct appartient au seigneur est désigne le pouvoir sur les hommes, le domaine utile appartient au vassal et correspond au pouvoir sur la terre. (Cf Grégoire Madjarian opus cit. p.181)

droits sur la terre, les « bourgeois, commerçants ou officiers de justice et fonctionnaires étaient servis par la formation juridique de la plupart d'entre eux »⁴⁹. La conception romaine du *dominium ex jure quiritium* fut érigée comme l'idéal à atteindre, par opposition à la multiplicité des droits et à leur dispersion sociale »⁵⁰ qui caractérisait l'ordre féodal. En effet, selon Georges Hacquard directeur honoraire de l'École d'Alsace à Paris, le *dominium* sous la République romaine caractérise la propriété privée poussée à l'extrême. Ainsi, à la différence de la propriété actuelle : « l'État ne peut user systématiquement [à son égard] de l'expropriation pour cause d'utilité publique »⁵¹. Cette conception de la propriété qui assure au propriétaire le monopole des droits dépourvu de toute contrainte représente pour ces juristes un avantage déterminant à opposer à l'organisation féodale des droits fonciers éclatés en une multitude de « délégataires ». Il faut toutefois noter que cette reprise n'est pas neutre d'*a priori* et qu'elle a passablement arrangé l'histoire en fonction de ses objectifs^{iv}. Néanmoins, d'une multiplicité des droits sur la terre l'on passe ainsi progressivement à une centralisation de ces droits entre les mains d'un seul homme qui caractérise le monopole de la propriété moderne.

L'idée de *triomphe* évoquée par Jean-Phillipe Lévy prend dès lors tout son sens. Il est celui d'une propriété foncière qui concentre les droits sur la terre et se défait des obligations que faisait peser sur elle le régime féodal ; une propriété érigée patiemment et de longue lutte contre l'ordre féodal et consacrée par la Révolution de 1789. En effet, la Révolution abolit le régime féodal et avec lui, la hiérarchie des droits sur la terre et les dépendances qui en découlaient. Ainsi le 4 août 1789, le régime féodal et seigneurial est aboli. Le sort des droits féodaux est définitivement réglé par la Convention dans la loi du 17 juillet 1793 qui « abolit sans indemnité tous les droits féodaux et rentes foncières que les textes antérieurs s'étaient efforcés de sauver en permettant leur rachat »⁵². Le décret du 25 août 1792 avait dans l'intervalle généralisé l'exigence du titre primitif de propriété en l'étendant à tous les droits, proclamant dans la foulée l'abolition de la Maxime « nulle terre sans seigneur » et marquant par là-même « la cassure entre droits sur la terre et dépendance personnelle »⁵³. Le décret du 28 septembre-6 octobre 1791 posait quant à lui le principe d'entière liberté du propriétaire dans l'utilisation de son bien, mettant fin aux droits collectifs sur le sol – symbolisés au Moyen-Age par la vaine pâture et le glanage – et autorisant le propriétaire à soustraire ses terres à l'empiètement collectif par la clôture ; droit de clore qui sera repris plus tard par l'article 647 du Code Civil. Enfin la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789 consacre la propriété comme un « droit naturel » « imprescriptible »⁵⁴ « inviolable et sacré » dont « nul peut [...] être privé » sauf en cas de « nécessité publique »⁵⁵. Le droit de propriété acquiert ainsi une portée considérable, faisant dorénavant partie des quatre droits naturels imprescriptibles de l'Homme dont la protection est le but de

⁴⁹ Madjarian, Grégoire. *Op. Cit.*, 1991, p.186

⁵⁰ *Ibid.*, p.186

⁵¹ Hacquard G., Dautry J., Maisani O. *Guide Romain Antique* - Paris : Ed. Hachette, 1952, p.96

⁵² Renaut, Marie Hélène. *Histoire du droit de propriété* - Paris : Ellipses, Coll. Mise au point, 2004, p.74

⁵³ Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1999, p.199

⁵⁴ Article 2: « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sécurité et la résistance à l'oppression ».

⁵⁵ Article 17 : « La propriété est un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

toute association politique. La Révolution consacre donc la propriété moderne, qui à partir de 1789 « sera désignée désormais comme propriété privée. »⁵⁶

C'est donc cette propriété que le Code Civil exalte et que le Robert reprend comme la notion commune de propriété en France. Mais la propriété comme droit absolu et sacré sur les choses s'impose surtout à la société actuelle depuis le rattachement de la DDHC au bloc de constitutionalité en 1971, par la décision « liberté d'association »⁵⁷ du Conseil Constitutionnel. Cette dernière fait de la DDHC un texte fondamental à valeur constitutionnelle de la Vème République, et place les principes qu'elle énonce au même rang que ceux de la Constitution du 4 octobre 1958. La propriété privée instituée en France par la Révolution est ainsi devenue un droit constitutionnel bénéficiant des protections les plus élevées réservées au bloc de constitutionalité qui se situe au sommet de la hiérarchie des normes françaises.

Nous voilà donc en présence d'une définition de la propriété reflétant son aspect essentiellement juridique en France. Cependant, dans nos sociétés modernes, la dimension juridique n'est jamais que la traduction formelle d'une dimension idéologique organisatrice plus structurelle. Notre questionnement se déplace dès lors sur la nature de ce principe idéologique organisateur, à la base du rapport de l'Homme aux choses véhiculé par le droit de propriété en France.

Section 2 - La propriété, une idée politique

Si la nature juridique de la propriété dans la société française n'est qu'un paravent devant un principe plus fondamental, que se cache-t-il derrière ? Serait-ce *le* politique au sens où l'entend Marcel Gauchet c'est-à-dire le « processus d'institution de l'être ensemble »⁵⁸ et le principe qui assure « une structuration implicite du domaine collectif »⁵⁹ ? Le politique serait-il le fondement à l'origine de la propriété ? Serait-il sa raison d'être, la cause première de son existence ? La propriété aurait-elle pour essence la volonté du politique d'organiser la société française et d'en garantir le futur, car « sans le socle stable fourni par le politique, il n'y aurait pas de production de l'avenir possible »⁶⁰ ?

§1. Le droit au service du politique

Pour le déterminer revenons à notre définition du Robert et à son fondement juridique : le Code Civil. Nous avons étudié précédemment le sens de la propriété dans la société française actuelle, issu de la Révolution et consacré par le Code Civil. Un aspect que nous n'avons pas encore évoqué est la place particulière qu'occupe la propriété dans ce texte fondateur de la société française moderne. Selon Jean-Philippe Lévy, dans le Code Civil « tout tourne autour de la propriété »⁶¹. Jean Guillaume Locré, premier Secrétaire Général du Conseil d'État sous le Consulat, l'Empire et les Cent Jours, et jurisconsulte ayant participé à la rédaction du Code Civil, affirmait déjà que le Code Civil avait pour « grand et principal

⁵⁶ Madjarian, Grégoire. *Op. Cit.*, 1991, p.19

⁵⁷ Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971 dite « Liberté d'association » du Conseil constitutionnel

⁵⁸ Gauchet, Marcel. *La Condition Politique* – Paris : Edition Gallimard, 2005, p.10

⁵⁹ *Ibid.*, p.26

⁶⁰ *Ibid.*, 2005, p.10

⁶¹ Lévy, Jean-Philippe. *Histoire de la propriété* – Paris : Ed. PUF, Coll. Que-sais-je, 1972, p.93

objet de régler les principes et les droits de la propriété »⁶². La propriété n'est donc pas simplement l'une des considérations abordée par le Code, elle en est le cœur de réflexion et la raison d'être principale. Cette importance en dit long sur le rôle de la propriété dans la société française moderne. En effet, il n'est pas neutre de placer la propriété au centre de ce que Jean-Etienne Portalis, chargé par Napoléon de le seconder dans la rédaction du Code et principal rédacteur de l'exposé des motifs dont celui sur la propriété, considère comme « un corps de lois destinées à diriger et à fixer les relations de sociabilité, de famille et d'intérêt qu'ont entre eux des hommes qui appartiennent à la même cité »⁶³. Donner une telle importance à la propriété, c'est la placer au cœur de l'organisation sociale de la démocratie française. De fait, Portalis lui-même notait que le droit de propriété est un « droit fondamental sur lequel toutes les institutions sociales reposent »⁶⁴. La propriété régissant le rapport de l'homme aux choses (le droit d'en user de manière absolue) et le rapport des hommes entre eux par rapport aux choses (le droit exclusif) relève donc du principe organisateur de la société dont l'objectif est l'établissement de règles ordonnant le vivre ensemble et garantissant son avenir. Plus encore, la propriété constitue le fondement de ce principe organisateur. Dans la perspective de Machiavel, pour qui « l'État est le créateur du droit, qui n'est entre ses mains qu'un moyen pour maintenir le sujet dans sa sujétion »⁶⁵, le droit de propriété ne fait que traduire la volonté des pouvoirs publics. La propriété, au-delà de sa composante juridique, participe donc du politique comme principe fondateur et structurant de la société française moderne.

§2. Le retour du droit sur le politique : le droit naturel source du droit positif

Néanmoins, si la propriété participe du politique, elle travaille aussi à marginaliser la prise que celui-ci a sur elle. Nous avons vu précédemment que la place et la signification de la propriété dans le Code Civil sont héritées de la vision révolutionnaire de 1789, consacrée par les articles 2 et 17 de la DDHC. Nous avons souligné par là l'ampleur considérable que la DDHC donne à la notion juridique de propriété et sa reprise dans le Bloc de Constitutionnalité de la Vème République. Toutefois, nous n'avons pas parlé de l'implication politique que sous-tend la formulation de l'article 2 de la DDHC. Ainsi, le fait de définir la propriété comme un droit naturel de l'Homme implique que ce droit préexiste à toute institution humaine, à toute organisation collective politique, bref qu'il est inscrit dans la Nature elle-même. L'article 2 le spécifie clairement « le but de toute association politique est la préservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme ». La notion même de préservation renvoie bien à l'idée d'une antériorité du droit de propriété par rapport à l'association politique à qui revient le rôle de la préserver. Il ne s'agit pas pour le politique de l'instituer, ni de le créer mais, à l'instar d'un musée, de le maintenir tel qu'il existait auparavant sans lui porter atteinte. Cette conception inscrit la DDHC dans le lignage de la théorie du droit naturel moderne qui, « au XVIIIème siècle, s'est imposée à l'Europe entière

⁶² Locré, Jean-Guillaume. *La législation Civile, commerciale et criminelle de la France* - Paris : Treuttel et Wuertz, 1826, Volume 31, p.189

⁶³ Portalis, Etienne. *Extrait du discours de présentation du Code civil*, prononcé le 3 frimaire an X
URL : <http://www.senat.fr/evenement/archives/D37/portalis.html> (consulté le 28.09.2012)

⁶⁴ Portalis, Jean-Etienne-Marie. *Présentation du titre De la propriété devant le corps législatif*, Fenet, IX, p.132

⁶⁵ Dumas, Jean-Louis. *Histoire de la pensée, Tome 2 : renaissance et siècle des lumières* - Paris : Ed. Tallandier, Coll. Approches, 1990, p.54

et a finie par ruiner la doctrine du droit divin »⁶⁶. Pour les représentants de cette théorie, le pouvoir civil de l'État s'origine dans une convention passée entre les hommes et non dans la volonté divine. Mais pour chacun d'eux, il existe un droit naturel qui préexiste à toute institution de la société civile. L'origine de ce droit de nature varie selon les auteurs, les plus laïcs l'attribuant à la Raison, d'autres plus traditionnels, à Dieu. C'est Grotius qui passe aux yeux de la tradition juridique et philosophique pour avoir créée la notion moderne de droit naturel dans son ouvrage De jure belli ac pacis publié en 1625. La nature y désigne la nature humaine, de laquelle découlent les droits naturels et au nombre desquels figure la propriété dans la mesure où elle permet « la conservation de l'existence »⁶⁷. Ces droits naturels se placent selon Grotius dans un rapport d'antériorité et de supériorité. Comme le note Jean-Louis Dumas « pour Grotius l'État est le garant, le protecteur du droit qui est antérieur à lui, indépendant de lui »⁶⁸ s'opposant ainsi *de facto* à la vision de Machiavel que nous avons évoquée plus haut. La DDHC inscrit ainsi le droit de propriété dans un droit naturel « supra-étatique »⁶⁹, antérieur à tout pouvoir politique.

De cette première vision du droit naturel émergeront ensuite les théories contractualistes. Celles-ci posent l'existence d'un état de nature fictif pour expliquer intellectuellement la rupture avec l'état civil, rupture symbolisée par la convention ou le contrat passée entre les hommes pour garantir leur préservation. Parmi ces théories, la DDHC renoue plus particulièrement avec une vision libérale du contrat social : celui-ci ne vient pas sortir l'homme du chaos dans lequel il vit comme le soutient Hobbes, non plus que d'un état inégalitaire comme le prétend Rousseau, mais vient au contraire protéger la perfection d'un état de nature. Cette dernière théorie est partagée à la fois par Pufendorf dans son ouvrage Le droit de la nature et des gens et par Locke dans son Traité du Gouvernement Civil publié en 1690. Mais entre Pufendorf, défenseur d'un absolutisme hobbesien, et Locke, pourfendeur de la Monarchie Absolue, la Révolution a fait son choix. Ainsi la lecture détaillée des articles 2 et 17 de la DDHC fait apparaître de façon frappante la reprise textuelle de la théorie lockéenne de l'état civil. Les termes clés de la pensée qu'il développe dans son Traité du Gouvernement Civil sont en effet directement repris. Tout d'abord celui du droit naturel et de ses composantes : la liberté, la propriété et la sûreté ; mais aussi le rôle de préservation de la propriété par la puissance publique : « la conservation de ce qui appartient en propre à chacun étant la fin du gouvernement »⁷⁰ ; enfin le caractère « inviolable et sacré » de l'article 17 de la DDHC, induit par Locke de l'adhésion des hommes au gouvernement civil à travers la formule : « ceci suppose nécessairement que les biens propres du peuple doivent être sacrés et inviolables »⁷¹.

⁶⁶ Derathé, Robert. *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps* – Paris : Ed. Vrin, Coll. Histoire de la philosophie, Paris, 1995, p.27

⁶⁷ Larrère Catherine, « Grotius », in : Raynaud P., Rials S. *Dictionnaire de Philosophie Politique* – Paris : Ed. PUF, Coll. Quadrige, Paris, 1996, p.299

⁶⁸ Dumas, Jean-Louis. *Histoire de la pensée, Tome 2 : renaissance et siècle des lumières* - Paris : Ed. Tallandier, Coll. Approches, 1990, p.54

⁶⁹ Larrère Catherine, « Rousseau », in : Raynaud P., Rials S. *Dictionnaire de Philosophie Politique* – Paris : Ed. PUF, Coll. Quadrige, Paris, 1996, p.299

⁷⁰ Locke, John. *Traité du Gouvernement Civil* [En ligne]– Chicoutimi : Edition numérique Cégep Chicoutimi, 2002, p.84 (Trad. David Mazel, du titre original *Two Treatises of Government*)

URL : <http://fr.scribd.com/doc/36159308/John-Locke-Traite-du-gouvernement-civil> (consulté le 29.09.2012)

http://classiques.uqac.ca/classiques/locke_john/traite_du_gouvernement/traite_du_gouv_civil.pdf

⁷¹ Locke John. *Op. Cit.*, 2002, p.84

Le rang de droit naturel accordé par Locke à la propriété privée n'est pas arbitraire. Il se fonde sur une vision anthropologique de l'homme en tant qu'individu libre. La liberté est en effet la caractéristique principale de l'homme dans l'état de nature. Or la condition de possibilité de l'accession de l'homme à sa liberté est son autonomie, c'est-à-dire le fait de ne dépendre de personne pour sa survie. Cette autonomie, seule la propriété individuelle privée permet d'y parvenir^v. Exister en tant qu'individu pour Locke suppose en effet la « propriété de soi-même, c'est-à-dire la libre disposition de soi, la non-dépendance vis-à-vis de l'autre [...] [or] c'est par la propriété privée, en devenant propriétaire, que l'homme accède à la propriété de soi »⁷². L'homme, grâce à la propriété individuelle cesse « d'exister à travers un rapport de dépendance, il n'est plus l'homme de quelqu'un comme on le disait dans le droit féodal »⁷³. Grâce à la propriété privée, l'homme accède à la propriété de soi et s'extrait du régime holiste de la société féodale pour parvenir au rang d'individu libre. La propriété privée est donc un droit naturel fondamental de l'homme dans l'état de nature : elle garantit sa liberté, et son statut d'individu. Elle est le support de sa liberté et de sa condition moderne que l'état civil doit protéger à tout prix.

La vision de Locke se pose ainsi délibérément en faux par rapport à la société féodale où l'homme est enserré dans un système de dépendances et d'obligations sur la terre, de plus en plus contraignant à mesure que l'on descend l'échelle sociale. Locke s'oppose donc fondamentalement à la Monarchie absolue et à ses défenseurs^{vi}. Dans sa volonté de rompre avec l'ordre féodal, la Révolution va trouver dans cette théorie les principes dont elle a besoin pour fonder un ordre nouveau. En définissant la liberté et la propriété comme des droits naturels imprescriptibles de l'Homme, dont la préservation est le but du nouvel ordre politique, la DDHC institue la vision lockéenne de la propriété comme fondement de la liberté de l'individu au cœur de la société démocratique française. La propriété foncière dans l'Ancien Régime était source de dépendance et d'asservissement, avec la Révolution « la propriété foncière devient l'assise de la liberté individuelle »⁷⁴. Mais plus encore, elle « transforme l'institution sociale en véritable rempart de protection de la propriété privée. »⁷⁵.

Les articles 2 et 17 apparaissent ainsi directement tirés de la théorie lockéenne dans laquelle l'état civil ne fait que « garantir à l'état de nature une plus grande stabilité »⁷⁶, le but du contrat social n'étant pas « d'instituer la société mais de perfectionner la société dans laquelle la nature nous a placé »⁷⁷. Régulé par la volonté divine à travers la loi naturelle, l'état de nature ne peut-être que parfait. L'état civil aura donc pour but de le préserver^{vii}. Dès lors, sa fonction essentielle sera la protection de la loi de nature et des droits naturels qu'elle institue, au nombre desquels figure la propriété. De cette vision de l'état civil découle une dépendance du droit positif à l'égard du droit naturel, que traduit explicitement la formulation de l'article 2 de la DDHC. En effet, si ses prédécesseurs avaient déjà institué la différence entre droit

⁷² Castel R., Haroche C. *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi* - Paris : Ed. Hachette, Coll. Pluriel, 2008, p.15-16

⁷³ Castel R., Haroche C. *Op. Cit.*, 2008, p.14

⁷⁴ Renaut, Marie Hélène. *Histoire du droit de propriété* - Paris : Ellipses, Coll. Mise au point, 2004, p.70

⁷⁵ Cobast, Eric. *Leçons particulière de culture générale* - Paris : Ed. PUF, Coll. Major, 1992, p.27

⁷⁶ *Ibid.*, 1992, p.27

⁷⁷ *Ibid. Op. Cit.*, 1992, p.27

naturel et droit positif, Locke est « véritablement le fondateur du droit naturel en tant que droit idéal vers lequel doit tendre le droit positif »⁷⁸.

Dans cette perspective, le droit positif a pour but d'assurer la protection et le bon usage de la propriété dans l'état civil : c'est-à-dire un usage conforme à la loi naturelle. C'est le rôle que vient remplir le Code Civil en plaçant la propriété individuelle consacrée par la Révolution à travers la DDHC au cœur du cadre juridique qu'il pose à la société française. Le droit positif est donc l'outil à la disposition du politique pour faire respecter la notion de propriété, mais il reste déterminé par le droit naturel qui préexiste au politique. Le rôle de ce dernier n'est donc que de garantir l'ordre idéal institué par le droit naturel. Ainsi, la DDHC et le Code Civil font de « l'existence et de la garantie des propriétés, à la fois le fondement et la fin de la Puissance publique. »⁷⁹ Dans cette perspective l'intérêt général, dont la définition est l'apanage de la puissance publique, se confond avec la défense de la propriété privée.

§3. La prééminence de la propriété privée sur la souveraineté nationale

Le Code Civil entérine ce rapport de la propriété à l'État pressentie dans la DDHC. En effet, dans cette vision où la propriété préexiste au politique en tant que droit naturel, le politique institué pour le protéger ne peut lui porter atteinte. Mais plus encore, cette vision fait sortir tout principe politique de la notion de propriété. On passe ainsi du Domaine féodal, qui entremêlait pouvoir juridique et pouvoir politique sur les choses et les hommes, à la propriété moderne, qui se définit exclusivement comme une relation juridique sur les choses.

A. La disparition de la fonction politique du Domaine seigneurial

C'est la montée en puissance de la souveraineté politique de l'État central – incarné à l'époque par le pouvoir royal – face au pouvoir local des seigneurs^{viii}, qui retire progressivement toute dimension politique au Domaine. Ainsi, comme le note Grégoire Madjarian « l'histoire du pouvoir d'État sous la monarchie est l'histoire de la disparition progressive des fonctions politiques et administratives attachées au Domaine et à son seigneur. »⁸⁰. Cette centralisation progressive du pouvoir politique seigneurial aboutit en définitive à l'avènement de la Monarchie Absolue de droit divin où les seigneurs ne représentent plus qu'une aristocratie au service du roi. Ainsi, au XVIIIème siècle, « les droits sur la terre et sur les hommes [du seigneur] n'étant plus la contrepartie d'un échange de services, leur existence dépendait de la seule reconnaissance de l'État et prenait la figure de simple privilèges. »⁸¹

Comme nous l'avons évoqué précédemment, à ce mouvement de centralisation du pouvoir politique seigneurial par le haut, correspond un mouvement parallèle et simultané de centralisation du pouvoir foncier seigneurial par le bas. En effet, pendant que le roi affirmait la suprématie de sa souveraineté sur les hommes, les petits paysans, bourgeois et clercs affirmaient progressivement leur suprématie sur les droits fonciers, dessinant peu à peu les

⁷⁸ *Ibid.*, 1992, p.26

⁷⁹ Renoux-Zagamé, Marie-France. « Propriété », in Raynaud P., Rials S. *Dictionnaire de Philosophie Politique* – Paris : Ed. PUF, Coll. Quadriga, Paris, 1996, p.584.

⁸⁰ Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p.198

⁸¹ *Ibid.*, p.199

contours de la propriété moderne au détriment du seigneur. Le développement parallèle de la propriété foncière et de la souveraineté du roi sur les bases du Domaine seigneurial a ainsi contribué à vider la notion de propriété de toute fonction politique, laquelle fut progressivement concentré dans la souveraineté de l'État. L'ordre féodal incarné par le pouvoir seigneurial a ainsi été pris « en cisaille entre le mouvement de centralisation du pouvoir politique et celui de la centralisation individuelle du pouvoir foncier. »⁸² Cette évolution permet à Grégoire Madjarian d'affirmer que « la dualité propriété / souveraineté est l'expression institutionnelle de la dualité des forces qui a ruiné l'ordre féodal »⁸³. La Révolution ne fera qu'entériner cette disparation de fait du pouvoir foncier et politique du seigneur sur son Domaine en abolissant le régime féodal et en consacrant la propriété privée^{ix}. Le Code Civil viendra par la suite garantir la séparation entre souveraineté politique et droit de propriété.

B. L'institution d'un État de propriétaires contre l'État-propriétaire

C'est en effet sur ce constat de l'irréductibilité de la propriété individuelle à la souveraineté de l'État que Portalis ouvre la discussion préparatoire à la rédaction du Code Civil affirmant clairement le cadre de réflexion sur le rapport de la souveraineté et de la propriété : « l'empire qui est le souverain, ne renferme en son sein aucune idée de domaine proprement dit »⁸⁴. Il écrira plus tard dans L'exposé des motifs : « On a toujours tenu compte pour maxime que les domaines des particuliers sont des propriétés sacrées qui doivent être respectées par le souverain lui-même. »⁸⁵ Le rapport entre la souveraineté et la propriété est donc placé sous le sceau d'une opposition fondamentale, la souveraineté ne pouvant porter atteinte à la propriété^x. Ces caractères constituent, selon Marie-France Renoux-Zagamé, professeur d'histoire du droit et des institutions à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, les « nouveaux principes à partir desquels depuis l'orée du XVIIème siècle la pensée politique et juridique moderne articule l'une à l'autre propriété et souveraineté »⁸⁶. Conformément à ces principes « la propriété n'existe pour l'individu que si elle est refusée au souverain »⁸⁷. Cette thèse défendue par les rédacteurs du Code Civil met par conséquent l'État « hors du jeu du propriétaire »⁸⁸. A défaut d'être un « État-propriétaire » il sera un « État de propriétaires »⁸⁹.

Le politique tel qu'il est institué par la Révolution et confirmé dans le Code Civil, apparait dans cette perspective comme une puissance publique a minima, qui ne fait que préserver un état préexistant à la manière d'un conservateur veillant sur ses reliques. Il fait ainsi office de vitrine en même temps que de projecteur, mais non de principe à la source de la propriété, non plus que d'une puissance ayant réelle prise sur elle. C'est ce rapport du politique et de la propriété issue de la théorie de Locke qui a transité jusqu'à nous par le Code Civil, et a été inscrit au cœur de la Vème République dans le Bloc de constitutionnalité. Le politique en

⁸² *Ibid.* 1991, p.199

⁸³ *Ibid.* 1991, p.196

⁸⁴ Renoux-Zagamé, Marie-France. « Propriété », in Raynaud P., Rials S. *Dictionnaire de Philosophie Politique* – Paris : Ed. PUF, Coll. Quadrige, Paris, 1996, p.585.

⁸⁵ Locré, Jean-Guillaume. *La législation Civile, commerciale et criminelle de la France* - Paris : Treuttel et Wuertz, 1826, Volume 31, p.156

⁸⁶ Renoux-Zagamé, Marie-France. *Op. Cit.*, 1996, p.585.

⁸⁷ *Ibid.*, p.588

⁸⁸ *Ibid.*, p.588

⁸⁹ *Ibid.*, p.588

France apparaît ainsi davantage comme un intermédiaire nécessaire à la propriété pour exister de façon sûre dans la société, qu'un démiurge à l'origine de sa création.

Comme le remarque en effet Marcel Gauchet, dans la société libérale postrévolutionnaire « ce dernier [le politique] commande de moins en moins »⁹⁰ et trouve désormais son importance en étant la « forme sous-jacente qui permet au contenu manifeste de se déployer »⁹¹. Le « contenu manifeste » pour Marcel Gauchet est la société moderne telle qu'elle s'exprime dans son mouvement d'autonomisation par rapport au politique, mouvement qui se traduit par une « promesse de la consécration de l'individu grâce au marché et au droit qui réduirait l'appareil de la puissance publique à une gouvernance inoffensive. »⁹². Ce mouvement d'autonomisation, Marcel Gauchet le pense lié à l'approfondissement de ce qu'il appelle « la condition historique » c'est-à-dire : « la révolution dans la condition humaine qui nous emporte dans son accélération depuis le milieu du XVIIIème siècle en exerçant une emprise croissante sur nos vies, par le canal de l'économie et de la technique. »⁹³. Le politique n'est donc plus la source principale du « contenu manifeste » mais le principe qui lui permet de s'exprimer dans le corps social. Le contenu manifeste est désormais régi par l'économie et la technique qui tendent à réduire la prise du politique sur la forme de la société et sur le fondement qui est le sien : la propriété.

Section 3 - La propriété, un concept économique

Le fondement idéologique originel de la propriété dans la société française moderne serait donc à chercher du côté d'une vision économique du rapport de l'homme au monde et de l'homme à ses semblables.

Cette conclusion se donne déjà à voir dans la définition du Robert. La propriété telle qu'elle s'y énonce semble en effet décrire fondamentalement un rapport utilitaire du détenteur à la chose sur laquelle s'applique ce droit. Cette acception utilitaire traduit une dimension éminemment économique de la propriété.

§1. Le rapport utilitaire aux choses dans les sociétés modernes et contemporaines

Dans nos sociétés occidentales modernes, cette relation utilitaire aux choses peut-nous paraître évidente, voire même relevant de la nature même des choses et non d'une interprétation visant à donner un sens à la réalité. Grégoire Madjarian attire cependant notre attention sur le fait qu'elle pourrait n'être qu'une illusion engendrée par notre vision du monde dominée par le modèle économique. En effet l'économisme c'est-à-dire la « réduction économique du social »⁹⁴ est devenu selon lui « le terrain commun des sociétés modernes »⁹⁵. Louis Dumont tire un constat similaire en définissant l'originalité du libéralisme et du néolibéralisme ambiant de nos sociétés comme la « séparation radicale des aspects

⁹⁰ Gauchet, Marcel. *La Condition Politique* – Paris : Edition Gallimard, 2005, p.26

⁹¹ *Ibid.*, p.26

⁹² Gauchet, Marcel. *La Condition Politique* – Paris : Edition Gallimard, 2005, p.9

⁹³ *Ibid.*, 2005, p.9

⁹⁴ Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p.9

⁹⁵ *Ibid.*, p.8

économiques du tissu social et leur constitution en un domaine autonome »⁹⁶. Ces deux analyses se rejoignent pour former les deux faces d'un même mouvement : la montée de l'économie comme principe signifiant dominant des sociétés modernes. Ainsi, l'économique s'étant séparé des considérations sociales pour se constituer en domaine autonome tend à prendre le pas sur ces dernières pour réduire l'explication de tout phénomène social à une cause économique. Dans cette perspective, Grégoire Madjarian souligne que « l'illusion de l'économisme qui imprègne le regard moderne est de croire que le statut utilitaire des choses est le seul naturel, immédiat, véritable, le seul indépendant de toute représentation. »⁹⁷. C'est selon lui faire preuve d'un ethnocentrisme qui consiste à poser sur toute organisation sociale, présente ou passée, les paramètres de notre société occidentale moderne. Il rappelle que le statut socioreligieux des choses dans les sociétés traditionnelles est déterminé de façon primordiale par un rapport sacré à l'homme, et non par un rapport d'utilité ; en effet, les choses étaient le signifiant de la hiérarchie sociale qui s'étend de la terre jusqu'aux Dieux en passant par les Ancêtres. A ce titre, il précise que « l'investissement utilitaire des choses relève autant d'un investissement imaginaire des choses par l'homme que celui qui leur confère le statut de biens sacrés. »⁹⁸. Cet investissement utilitaire, loin d'être naturel et universel, serait donc une construction imaginaire de la société moderne *faisant pièce* à l'ordre traditionnel qui envisageait la chose comme un don de Dieu, et venant légitimer un nouvel ordre régit par l'économie. L'utilitarisme marque donc une rupture avec la vision féodale, définissant par la même occasion le rapport moderne de l'homme aux choses. Grégoire Madjarian pousse cette analyse à l'extrême en faisant de l'utilitarisme la « nouvelle religion » du monde moderne qui « suppose pour l'officiant de ne voir les choses que par elle. »⁹⁹. Dans une certaine mesure, il nous semble retrouver ici la notion d'« idéologie » définie par Jean-François Revel dans La Grande Parade comme étant « ce qui pense à votre place ». En effet, l'utilitarisme semble être, pour les sociétés modernes, le principe signifiant qui pense à notre place le rapport que nous entretenons avec les choses, à tel point que l'on finit par le penser comme évident et universel. Le rapport utilitaire s'impose ainsi dans le monde moderne comme unique rapport de l'homme aux choses, supplantant le rapport sacré pour faire advenir l'économie comme ultime rapport signifiant.

§2. La propriété privée : incarnation suprême de la réduction économique du réel

A ce titre, la propriété étant, comme nous l'avons évoqué précédemment, le « rapport suprême de l'être aux choses » dans la société moderne, elle traduit au plus haut degré cet investissement économique utilitaire des choses, comme en témoigne les définitions du Petit Robert et du Code Civil. En effet, ce qui relie propriété et relation utilitaire dans la société marchande moderne c'est « l'institution des choses comme simple support de production d'un bien, d'un plus, simple support pour la disposition d'utilités, d'avantages immédiats ou

⁹⁶ Castel R., Haroche C. *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi* - Paris : Ed. Hachette, Coll. Pluriel, 2008, p.10

⁹⁷ Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p.143

⁹⁸ *Ibid.*, p.143

⁹⁹ *Ibid.*, p.143

médiats relativement aux individus. La chose n'est jamais porteuse d'obligation sociale ou supra sociale. Elle représente l'unité d'une somme de gains ou de pouvoir dont l'homme vivant peut disposer à volonté »¹⁰⁰. La chose cesse d'être le support des relations de dépendance et de contrepartie sociales comme elle l'était dans la société féodale pour devenir le support d'une production de gains qui profite uniquement à l'individu : une simple marchandise. Avec la Révolution, cette « légitimité marchande triomphe dans le statut des biens »¹⁰¹ notamment à travers « l'interdiction des clauses d'inaliénabilité »¹⁰² qui se traduira dans le Code civil dans l'article 815 : « nul n'est contraint à demeurer dans l'indivision ». L'institution de la propriété est en effet « institutionnalisation de l'aliénation des biens. C'est l'aliénation des biens à travers l'institution du testament et l'échange marchand, qui constitue la rupture fondamentale qui instaure le régime des biens que nous connaissons aujourd'hui [...] Le rapport de l'homme aux biens propre à la société moderne, à savoir un rapport de pouvoir, le pouvoir individuel de disposer des choses. »¹⁰³ Mais c'est en juin 1793, lorsque la Convention fait de l'acquisition sur le marché le « fondement du droit sur les biens »¹⁰⁴, que cette légitimité marchande des biens triomphe : « la propriété sur toutes les terres vaines et vagues n'a pour preuve qu'un acte authentifié constatant l'achat régulier. »¹⁰⁵

Dans cette perspective « le rapport de propriété tel qu'il apparaît dans la société moderne est inséparable du rapport économique de l'homme aux choses, de l'investissement symbolique des choses comme valeurs d'usage, comme somme d'avantages. »¹⁰⁶. La propriété traduit donc une vision économique des choses comme marchandises et devient le support de la création d'avantages individuels sans contrepartie sociales ni religieuses. Ainsi « Plus qu'une individualisation des droits, la propriété signifie l'émancipation des biens envers toute charge sociale, envers le poids et les conditions d'une fonction dévolue par l'organisation sociale. C'est pourquoi d'ailleurs le régime de la propriété apparaît comme purement privé : il est le seul régime de biens qui ne dérive pas d'un ordre instituée de fonctions sociales. »¹⁰⁷ Gégroire Madjarian attire ainsi notre attention sur l'homologie entre la vision de l'économie et celle du propriétaire : « toute deux tendent à nier toute obligation positive venant règlementer l'utilisation des biens »¹⁰⁸ ce qui explique selon lui « pourquoi le développement moderne de l'institution propriété et la prépondérance de l'économie sont indissolublement liés et ont connu une trajectoire parallèle. »¹⁰⁹

Le régime de propriété moderne marque ainsi la transition d'un Domaine féodal - dans lequel la terre, support d'un réseau de droits et d'obligations sociales, apparaissait comme « une entité politique, et non comme une chose »¹¹⁰ - à une vision utilitaire de la terre comme

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.147

¹⁰¹ *Ibid.*, p.199

¹⁰² Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p.199

¹⁰³ *Ibid.*, p.31

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.199

¹⁰⁵ *Ibid.*, p.200

¹⁰⁶ *Ibid.*, p.147

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.205

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.150

¹⁰⁹ *Ibid.*, p.150

¹¹⁰ *Ibid.*, p.187

support d'une production économique de gains qui profite à l'individu. Locke faisait déjà remarquer que l'introduction de la monnaie dans l'état de nature venait pervertir l'équilibre qui y régnait grâce à la propriété^{xi}. L'introduction de « ce petit bout de métal jaune »¹¹¹ et la décision conventionnelle de lui accorder une valeur sans rapport avec son « usage réel » permettant l'accumulation illimitée des biens et détruisant par conséquent l'égalité primitive issue de l'aspect limité de la propriété privée originelle (Philippe Raynaud, 1996, p.415). Grégoire Madjarian note dans cette perspective que « le passage à l'économie marchande, et son degré ultime, la circulation marchande de la terre, ont pour condition et résultat la désacralisation du sol, et avant même le remplacement de la valeur sacrée par la valeur vénale, sa considération croissante sous les aspects de l'utile, du calcul, de la comparaison, au détriment des liens personnels. [...] La propriété ne s'instaure véritablement dans sa généralité qu'avec la mobilisation marchande de la terre, ou plus exactement, celle des droits fonciers. »¹¹² La dimension politique de la terre dans le Domaine féodal laisse ainsi la place à l'utilité économique et marchande à travers la propriété privée moderne. Avec la propriété moderne, la politique s'efface devant l'économique.

§3. Intérêts économiques et politiques : l'intérêt général au service de la propriété privée

Cette transition de la politique vers l'économie qui caractérise l'avènement de la propriété moderne, se donne également à voir dans le changement d'orientations des politiques elles-mêmes. Ainsi selon Grégoire Madjarian « en Europe occidentale, l'institution de la propriété, du point de vue des gouvernants, a été appelée par la conversion aux valeurs économiques, par des impératifs d'accumulation de richesses matérielles ou la nécessité de stimuler au travail »¹¹³. Dès le XVI^{ème} siècle Saint Simon faisait de la propriété privée « la base de l'édifice social » la souhaitant organisée de telle manière « que le possesseur soit stimulé à la rendre la plus productive possible »¹¹⁴. Mais ce sont les Physiocrates au XVII^{ème} siècle qui, à travers la voix de Quesnay, affirmeront avec force que « la sûreté de la propriété est le fondement essentiel de l'ordre économique de la Société »¹¹⁵. Comme Quesnay en son temps auprès de Louis XV, Turgot se fera le relais de ces idées dans les plus hautes sphères politiques sous le règne de Louis XVI en tant que contrôleur général des finances. Les économistes ont ainsi distillé l'idée de l'importance centrale de la propriété pour l'économie nationale avant même sa consécration par la Révolution. Celle-ci viendra lui accorder dans cette perspective la protection du politique en consacrant son rang de droit naturel imprescriptible, inviolable et sacré. Plus encore, la Convention en 1791 rendra illégale le pillage des biens au sol sur le territoire national et à l'étranger : la propriété des biens devient intouchable même par la violence armée engendrée par l'État. Ce qui conduira Napoléon à affirmer lors de la préparation du Code Civil que : « la propriété, c'est l'inviolabilité dans la

¹¹¹ Locke, John. *Traité du Gouvernement Civil* [En ligne]– Chicoutimi : Edition numérique Cégep Chicoutimi, 2002, chapitre 5, §37 (Trad. David Mazel, du titre original *Two Treatises of Government*)

URL : <http://fr.scribd.com/doc/36159308/John-Locke-Traite-du-gouvernement-civil> (consulté le 29.09.2012)

¹¹² Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p. 174 & p. 239

¹¹³ *Ibid.*, p.188

¹¹⁴ Saint Simon, *Œuvres de Saint Simon*, Paris : Ed. Edouard Dentu, 1867, Tome III, pp.43,44

¹¹⁵ Quatrième maxime de François Quesnay In : Quesnay, François. *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*, 1767. Cité In : Madjarian Grégoire, Opus Cit. p.189

personne de celui qui la possède ; moi-même, avec les nombreuses armées qui sont à ma disposition, je ne pourrais m'emparer d'un champ, car violer le droit de propriété d'un seul, c'est le violer dans tous. »¹¹⁶ Ainsi, note Grégoire Madjarian : « la société marchande-capitaliste parachève l'institution de la propriété en excluant comme illégitime toute appropriation, toute mobilisation violente des biens. »

L'avènement de la propriété privée moderne a donc été également porté par la politique pour atteindre des objectifs de performance économique précis : l'accumulation de richesses et l'incitation au travail ; la puissance politique d'une Nation passant dès le XVII^{ème} siècle par sa puissance économique et plus encore avec le début de l'ère industrielle qui voit le jour à la fin du XVIII^{ème} siècle en Angleterre. L'économie marchande s'impose ainsi dans la société moderne comme un enjeu central et un facteur clé de la puissance nationale. Elle accapare à cette fin largement et pour longtemps la définition de l'intérêt général des politiques publiques, inscrivant la propriété dans son sillage. La propriété joue en effet un rôle majeur dans le dessein des politiques, ayant pour « fonction de promouvoir les valeurs économiques, d'instaurer au sens fort, un ordre économique dans le corps social »¹¹⁷. Dans cette perspective, la propriété privée s'analyse comme un moyen au service de la puissance publique pour atteindre son objectif de puissance économique et par là même, comme un objectif d'intérêt général de premier ordre. L'objectif économique se plaçant au cœur des préoccupations du politique, c'est au nom de l'intérêt général qu'il favorise désormais la propriété privée. L'intérêt général se met ainsi *de facto* au service de la propriété.

=====

Nous venons de voir dans ce premier chapitre la signification profonde que revêt le terme de propriété non seulement dans le langage commun mais également pour les institutions publiques française. La propriété est un droit sur les choses ancien, issu d'un processus à l'œuvre dès le Moyen-Age, consacré dans sa dimension privée par la Révolution de 1789 et définitivement ancré dans la société française par le Bloc de constitutionnalité en 1971. C'est un droit qui, par sa dimension naturelle, impose au politique de le protéger et d'assurer sa préservation, et de par son rôle dans la préservation de l'existence et de la liberté individuelle, est placé au cœur de l'organisation sociale française par le Code Civil. Mais c'est aussi fondamentalement un concept issu des préoccupations économiques, qui caractérise la société marchande moderne, aussi bien chez les particuliers que pour les pouvoirs publics. Dans cette perspective, la propriété privée est avant tout un moyen d'accumulation de la richesse qui s'origine dans l'intérêt privé des propriétaires à l'augmentation de leur capital financier et dans l'intérêt général de croissance économique recherchée par les pouvoirs publics. Mais la propriété en France reste pour nous un terme général s'appliquant à une multitude de *choses*. Etudions à présent comment elle s'est déployée en France à travers le bien particulier qu'est le logement.

¹¹⁶ Cité par Terré François, *L'évolution du droit de propriété depuis le Code civil*, Droits, n°1, 1985, p. 2

¹¹⁷ Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991, p.189

Chapitre 2 - La place de la propriété privée du logement dans la société française

Nous venons de voir la signification donnée par le droit de propriété moderne à la propriété privée. Voyons à présent les liens qui unissent cette dernière au logement et ses différentes expressions dans la société française.

Section 1 - Quels liens entre propriété privée et logement en France ?

« Le Français témoigne d'un sens étroit de l'intérêt matériel, d'un goût presque passionné pour la propriété individuelle, au sens romain du terme (*uti et abuti*, oui c'est bien ainsi qu'il l'entend). [...] Nous savons aussi que l'indépendance comporte un minimum de sécurité. Pendant longtemps c'est seulement sur lui-même que le Français a compté pour l'acquérir : de là son goût profond pour la propriété, pour l'épargne son souci d'avoir une retraite pour ses vieux jours. »¹¹⁸ Ces quelques lignes tirées de *L'Âme des peuples* d'André Siegfried semble illustrer une grande proximité entre les Français et la propriété individuelle, proximité guidée essentiellement par le sens de l'intérêt matériel individuel et de l'accumulation économique que nous venons d'évoquer. Mais de façon plus précise, il semblerait que ce soit la propriété du logement qui cristallise aujourd'hui ce « goût presque passionné » des Français pour la propriété privée

§1. La propriété privée : un « goût » centré sur le logement

Comme le remarque Hélène Michel dans *La Cause des propriétaires* : « Alors que la notion de propriété est suffisamment générale et plastique pour concerner tous les domaines et l'ensemble des biens [...], le logement apparaît comme le domaine exemplaire du « goût de la propriété » des Français et le mode d'expression quasi unique des propos concernant de manière explicite la propriété »¹¹⁹. La propriété semble ainsi avoir trouvé dans le logement un domaine d'expression privilégié. Néanmoins Hélène Michel attire notre attention sur le fait que cette signification hégémonique de la propriété est relativement récente. En effet, si à la fin du XIX^{ème} siècle les propos relatifs à la propriété « désignent avant tout la propriété des moyens de production et leur propriétaire, aujourd'hui ils ne concernent plus que les propriétaires de logements qui louent ou qui occupent ce bien immobilier. »¹²⁰. Nous verrons par la suite qu'il est possible de nuancer fortement cette primordialité supposée des moyens de production dans la définition de la propriété au XIX^{ème} siècle, mais pour le moment il nous suffit de constater a minima l'existence d'une *concurrence* entre différentes désignations de la propriété à cette époque ainsi qu'au début du XX^{ème} siècle. En témoignent, au niveau politique, les conceptions des extrêmes au début du siècle, aussi bien à l'extrême gauche les

¹¹⁸ Siegfried, André. *L'âme des peuples* – Paris : Hachette, 1950, p.51 & p. 56

¹¹⁹ Michel, Hélène. *La cause des propriétaires : Etat et propriété en France, fin XIX^e-XX^e siècle* – Paris : Ed. Belin, Coll. Sociohistoires, 2006, p.6

¹²⁰ Michel, Hélène. *Op. Cit.*, 2006, p.6

écrits de Marx dénonçant la propriété des moyens de production par la bourgeoisie, qu'à l'extrême droite le syndicalisme « jaune » et son parti propriétaire¹²¹. Toutefois, au cours du XX^e siècle, le logement semble avoir progressivement accaparé la portée du terme de propriétaire qui « sans autre qualificatif désigne celui qui détient une maison »¹²², les autres types de propriétaires étant désormais désignés par d'autres vocables : patrons, « PDG », chefs d'entreprises, actionnaires, indépendants, agriculteurs, « confinant, selon Hélène Michel, le « propriétaire » à la détention de biens immobiliers, dont le premier d'entre eux serait aujourd'hui son logement »¹²³. S'il était encore besoin de prouver l'assimilation de la propriété au logement dans la société actuelle, il suffirait pour s'en convaincre de passer en revue les multiples programmes d'accession à la propriété qui concernent aujourd'hui exclusivement la propriété immobilière – comme en témoignent les diverses campagnes publicitaires des agences et assurances immobilières – tandis que le terme de propriété bien que peu usité « renvoie avant tout aux mesures visant à promouvoir la propriété d'occupation du logement »¹²⁴. Ainsi, dans la société française actuelle : « le domaine du logement apparaît [...] comme le lieu d'expression par excellence de la propriété »¹²⁵. Désormais nous n'emploierons le terme de propriété que sous cette acception centrée sur le logement.

§2. La propriété privée du logement : entre rêve et patrimoine

Ce goût actuel des Français pour la propriété du logement traduit à la fois un horizon indépassable en termes de parcours résidentiel et une volonté de constituer un patrimoine. C'est la distinction qu'opère Jean-Claude Driant entre la « fonction de consommation » du logement ou « service-logement », qui décrit le logement comme lieu d'habitation, et la « fonction d'investissement » ou « actif-logement », qui envisage le logement comme placement de l'épargne des ménages¹²⁶

A. De la propriété rêvée...

Ainsi selon une étude effectuée en 2010¹²⁷, 90% des Français estiment que la propriété est la meilleure solution de logement. La propriété privée du logement, plus qu'un simple

¹²¹ Parti créé en 1908 par Pierre Biétry, fondateur du syndicalisme « jaune » d'extrême droite qui prônait l'accession à la propriété des moyens de production pour les salariés : le propriétéisme.

¹²² Michel, Hélène. *La cause des propriétaires : Etat et propriété en France, fin XIX^e-XX^e siècle* – Paris : Ed. Belin, Coll. Sociohistoires, 2006, p.7

¹²³ *Ibid.*, p.7

¹²⁴ *Ibid.*, p.7

¹²⁵ *Ibid.*, p.6

¹²⁶ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.15

¹²⁷ Etude AVendreALouer.fr / OpinionWay du 25 août 2010

URL : http://www.opinion-way.com/pdf/cp_avendrealouer_opinionway_accession_a_la_propriete.pdf
(consulté le 29.09.2012)

goût, semble ainsi représenter un rêve quasi unanime parmi la population française en termes d'habitat. Ce rêve prend corps de nos jours dans la maison individuelle. En effet, une enquête du CREDOC auprès de la population et des élus révèle que « la maison individuelle représente le logement idéal pour 82 % des Français et qu'être propriétaire de sa maison constitue la combinaison parfaite pour 77 % d'entre eux. Seulement 12 % préfèrent la propriété d'un appartement et 11 %, la location de la résidence principale. »¹²⁸

B. ... au patrimoine capitalisé

Une des raisons principales de cet engouement des Français pour la propriété réside dans la dimension de protection qu'elle incarne à leurs yeux contre les aléas de la vie. Etre propriétaire c'est en effet économiser la dépense du loyer et le poids qu'elle induit dans le budget mensuel ; et si l'on rembourse un prêt à l'accession, cela revient à investir pour soi plutôt que de dilapider ses revenus dans un loyer au bénéfice d'un autre. C'est aussi assurer « ses vieux jours » en constituant un patrimoine dans « la pierre » qui incarne dans l'imaginaire collectif une valeur sûre de placement. Cette volonté d'accéder à la propriété se traduit ainsi par « la haute tenue du taux d'épargne des ménages [qui] prend la forme d'une épargne préalable à une opération immobilière (du type compte et livrets d'épargne-logement notamment) ou d'une épargne forcée (remboursement des annuités de prêts d'accession à la propriété) »¹²⁹.

Ceci nous introduit à la deuxième raison de l'engouement des Français pour la propriété du logement, à savoir la création d'un patrimoine¹³⁰. En effet comme le remarque Jean-Claude Driant, une conséquence du fait que le logement soit un bien durable est « son caractère patrimonial »¹³¹. Il note ainsi que « l'acquisition d'un logement constitue un investissement dans une double logique d'accumulation de capital et de rentabilité »¹³². Dans cette perspective, le choix du particulier est issu d'un arbitrage entre le statut de locataire et celui de propriétaire en termes de rentabilité et non seulement de l'objectif de se loger. Si les deux offrent un « service-logement » la propriété possède l'avantage de permettre sinon un enrichissement du moins la capitalisation d'un patrimoine protecteur dans un contexte social précaire, où l'emploi se fait rare et n'est plus source de sécurité¹³³. La propriété représente ainsi, du moins dans l'imaginaire collectif, une assurance contre les risques de la vie et la garantie de ne pas « finir à la rue ». La fonction de service-logement qu'offre la propriété n'est donc plus enviable que celle qu'offre la location que dans la mesure où elle se couple à la dimension d'actif immobilier. C'est ainsi la dimension patrimoniale qui fonde l'effet

¹²⁸ Djefal S., Eugène S. « Etre propriétaire de sa maison un rêve largement partagé, quelques risques ressentis in Consommation et modes de vie » [En ligne], CREDOC, n°177, septembre 2004, p.1
URL : <http://www.credoc.fr/pdf/4p/177.pdf> (consulté le 29.09.2012)

¹²⁹ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.66
URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000298/0000.pdf> (Consulté le 29.09.2012)

¹³⁰ Selon l'INSEE le patrimoine est la somme des biens immobiliers, financiers et professionnels des ménages.

¹³¹ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.15

¹³² *Ibid.*, p.15

¹³³ Le phénomène dit des « travailleurs pauvres » issus du développement des emplois atypiques et des emplois à temps partiels en est l'incarnation.

attracteur de la propriété sur les particuliers. Comme le notent Luc Arrondel et André Masson « la forte diffusion de la propriété atteste que le logement reste le projet patrimonial dominant de la majorité des ménages »¹³⁴. De fait, le Conseil d'État observe que le logement « contribue [...] à l'accumulation de capital par les ménages »¹³⁵ faisant de l'immobilier comme le constate Clément Schaff « la plus importante composante du patrimoine des Français [...] près de 60% »¹³⁶. (voir Annexe 2 Graphique 1)

§3. Le logement-marchandise : du droit de propriété au marché immobilier

Cette dynamique patrimoniale a été rendue possible dans le dernier tiers du XIX^{ème} siècle comme le souligne Hélène Frouard, par « la transformation du logement en « marchandise » avec la naissance d'un marché immobilier possédant une logique économique propre et des acteurs spécifiques. »¹³⁷ Christian Topalov, sociologue, chercheur au Centre de sociologie urbaine du CNRS et auteur en 1987 d'un ouvrage de référence intitulé Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible¹³⁸, estime en effet que créer un marché du logement « c'est tenter de banaliser le bien logement et d'en faire « une marchandise comme une autre » ou tout du moins d'aller le plus loin dans cette logique »¹³⁹.

Mais le marché immobilier ne fait en réalité que permettre l'expression pleine et entière des caractéristiques de la propriété privée issue de la Révolution et du Code Civil dans le domaine du logement. C'est en effet le droit de propriété moderne appliqué au logement qui transforme irrémédiablement celui-ci en marchandise dès la fin du XVIII^{ème} siècle, c'est la propriété privée telle que définie par le Code Civil qui permet le développement d'une acception économique du logement comme marchandise et moyen d'accumulation patrimoniale. Cette « marchandisation » du logement par la propriété privée moderne sera ensuite systématisée et généralisée par le marché immobilier qui se développe à la fin du XIX^{ème}. Dans cette perspective, le marché immobilier a davantage permis la *généralisation* de la vision du logement comme marchandise qu'il n'en a été l'origine créatrice.

Dans leur « Que-sais-je » consacré au marché immobilier, Jean-François Sélaudoux et Jean Rioufol soulignent ainsi le rôle déterminant de l'avènement juridique de la propriété moderne, dans la naissance du marché immobilier au XIX^{ème} siècle¹⁴⁰. En mettant fin au droit

¹³⁴ Arrondel L., Masson A. « Le patrimoine et ses logiques d'accumulation », In : Supiot ,Alain. *Tisser le lien social* – Paris : Ed. Maison des sciences de l'homme, 2004, p. 260

¹³⁵ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p. 66
URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000298/0000.pdf> (Consulté le 29.09.2012)

¹³⁶ Schaff, Clément. « Faut-il encourager l'accèsion à la propriété ? » - *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p. 120.

¹³⁷ Frouard, Hélène. « Tous propriétaires ? Les débuts de l'accèsion sociale à la propriété », *Le Mouvement Social*, 2012/2 n° 239, p.114

¹³⁸ Topalov, Chritian. *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible* - Paris : Presses de la FNSP, 1987

¹³⁹ Coing H., Topalov C. « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », In : Driant, Jean-Claude. *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, 2008, p.24

¹⁴⁰ Rioufol J., Sélaudoux J-F. *Le marché immobilier* – Paris : Ed. P.U.F., Coll. Que sais-je ?, 2005, p. 7

d'aînesse, le droit de propriété moderne permet en effet « la division des propriétés par le jeu des successions »¹⁴¹. La multiplication des propriétaires qui en résulte, associée à la réduction des biens de mainmortes et à un essor de la construction¹⁴², sous l'effet cumulé d'une croissance de l'urbanisation et de la démographie, conduit l'attention du public à se porter sur l'immobilier dès le Second Empire¹⁴³. Napoléon III apporte à ce titre une aide décisive à l'essor du marché immobilier en favorisant sa structuration qui perdure jusqu'à aujourd'hui. Il crée ainsi en 1852 le Crédit foncier de France « dans le but d'apporter à l'immobilier un financement jusque-là essentiellement consenti de particuliers à particuliers par l'intermédiaire des notaires. »¹⁴⁴ Le marché immobilier moderne était né. Il était désormais possible d'investir et d'échanger le logement à l'instar d'autres biens sur un marché spécifique.

Hélène Frouard note dans cette perspective que « l'immobilier prend alors une place croissante dans la fortune des Français aisés au côté des avoirs mobiliers (actions, obligations, etc.) et au détriment de la possession de terres (notamment agricoles) »¹⁴⁵. Susanna Magri, chercheuse émérite en sociologie au CNRS, spécialisée dans l'histoire du logement social de l'habitation et des quartiers populaires, fait ainsi état de la « diffusion de la propriété immobilière dans les milieux bourgeois au cours du XIXe siècle, comme source d'enrichissement et moyen de consolidation des positions acquises. »¹⁴⁶ D'une propriété incarnée par la terre sous l'Ancien Régime nous sommes ainsi passés au cours du XIXème siècle à une propriété immobilière marchande qui constitue un actif patrimonial, source d'enrichissement pour les propriétaires.

§4. L'accumulation patrimoniale : du marché immobilier au marché financier

A. Développement du marché immobilier et investissements indirects

La création du marché immobilier à la fin du XIXème siècle est le facteur déterminant de la généralisation du logement comme marchandise dans les représentations collectives et par la même, de sa patrimonialisation sous l'effet de l'investissement des particuliers. Au cours du XXème siècle, le marché immobilier s'est développé sous l'effet conjugué de l'investissement des ménages en la matière et des efforts des pouvoirs publics pour l'organiser de manière efficiente. Telle a été en effet l'ambition première de la politique du logement en France selon Christian Topalov, et en particulier depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Selon lui, la politique du logement « s'est acharnée à créer successivement toujours les

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 10

¹⁴² Jean Rioufol et Jean-François Sélaudoux notent (p.10) que « près de 10 millions de logements sont construits en un siècle, et 30 % de notre parc actuel est encore constitué des immeubles bâtis à cette période ».

¹⁴³ Rioufol J., Sélaudoux J-F. *Op. Cit.*, 2005, p. 10

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 11

¹⁴⁵ Frouard, Hélène. « Tous propriétaires ? Les débuts de l'accession sociale à la propriété », *Le Mouvement Social*, 2012/2 n° 239, p. 114

¹⁴⁶ Magri, Susanna. « Les propriétaires, les locataires, la loi. Jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, 1996, 37-3 p.406

URL : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1996_num_37_3_5707
(consulté le 29.09.2012)

conditions nécessaires à la construction et au fonctionnement d'un véritable marché du logement. »¹⁴⁷ Outre des avantages fiscaux, les pouvoirs publics organisent en 1966 le marché hypothécaire qui était réservé jusque là à quelques organismes spécialisés comme le Crédit Foncier de France. A compter de cette date, le financement de l'immobilier s'ouvre à tout l'appareil bancaire et financier du pays : les établissements spécialisés, les banques à vocation générale, les Caisses d'épargne, le Crédit agricole, le Crédit mutuel et la Poste en 2005¹⁴⁸. Les politiques autorisent ensuite progressivement le développement de l'investissement indirect dans l'immobilier, par l'intermédiaire de sociétés de placement immobilier. C'est le début de ce qu'il est désormais coutume d'appeler la « pierre-papier » qui désigne « l'ensemble des produits de placement à base d'immobilier qui se présentent sous forme de titres de sociétés ou de fonds »¹⁴⁹. En 1970, une loi vient entériner la création des sociétés civiles d'investissement immobilier^{xii} qui s'étaient développées spontanément dans les années 1960 ; de nouvelles réglementations suivront au début des années 2000^{xiii}. Avec la naissance de l'investissement indirect, le placement immobilier éloigne un peu plus le logement de la préoccupation de loger et conforte son rôle d'actif patrimonial.

B. La titrisation de l'immobilier

A la fin du XXème siècle, une dernière mutation vient consacrer la montée en puissance de la dimension patrimoniale du logement et, partant, l'éloignement progressif de sa fonction initiale de loger : la titrisation de l'immobilier. La titrisation^{xiv} est une opération financière qui consiste à transformer un actif en titre négociable sur le marché financier. Ce mécanisme est utilisé par les banques principalement pour transférer le risque de crédit – c'est-à-dire le risque que le débiteur ne rembourse pas sa dette à l'échéance convenue – inhérent à tout emprunt (notamment immobilier) vers le marché financier (Voir Annexe n°1 Techniques et Principes de la titrisation immobilière). En France ce mécanisme de dérégulation de l'investissement immobilier a été introduit par la loi du 23 décembre 1988 et son décret d'application du 9 mars 1989¹⁵⁰, sous la forme de Fond Commun de Créances (FCC). C'est véritablement à partir des années 1990 que ce mode d'investissement s'est développé au niveau international. Toutefois, son utilisation en France reste nettement inférieur à d'autres pays. Avec la titrisation, le logement fait son entrée sur le marché financier, marquant ainsi une déconnexion poussée à l'extrême d'avec sa fonction initiale de loger. Dans cette perspective financière en effet, il ne représente plus qu'un actif financier au sein d'un portefeuille, géré à l'instar de n'importe quel titre obligataire, dans la simple perspective d'accumulation patrimoniale des investisseurs privés.

C. Les logiques de l'accumulation patrimoniale

« Les uns, par l'intelligence et la bonne conduite, se créent un capital et entrent dans la voie de l'aisance et du progrès. Les autres, ou bornés, ou paresseux, ou déréglés, restent

¹⁴⁷ Coing H., Topalov C., « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », *In* : Driant, Jean-Claude. *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, 2008, p.23

¹⁴⁸ Rioufol J., Sélaudoux J-F. *Le marché immobilier* – Paris : Ed. P.U.F., Coll. Que sais-je ?, 2005, p. 50

¹⁴⁹ Qu'est-ce que la pierre-papier ? : <http://www.pierrepapier.fr/quest-ce-que-la-pierre-papier/>

¹⁵⁰ Code monétaire et financier Articles L.214-43

dans la condition étroite et précaire des existences fondées uniquement sur le salaire. »¹⁵¹ Telle pourrait être résumée à la manière de Guizot, le sentiment qui préside consciemment ou inconsciemment aux stratégies d'accumulation patrimoniale depuis le XIX^{ème} siècle jusqu'à nos jours. Tel est en tous cas celui qui préside à l'introduction de l'article de Luc Arrondel, directeur de recherche au CNRS, et André Masson, directeur d'études à l'EHESS, sur les logiques d'accumulation du patrimoine¹⁵². Ces auteurs proposent une typologie des comportements d'accumulation patrimoniale basée sur les trois modèles économiques explicatifs traditionnels : le comportement « myope », le comportement « cycle de vie » et le comportement « dynastique » ou « hypermétrépe ».

Le modèle « myope » (mode 1), introduit par Keynes, se caractérise par un horizon temporel court, borné, où le ménage est confronté à des revenus instables et survit au jour le jour. Cette situation ne lui permet pas d'épargner et ses choix de consommation sont dictés par les nécessités du moment ou les habitudes. Ces conditions de vie ne lui permettent pas de projet d'accumulation autre que celui de la préservation de sa richesse actuelle, éventuellement héritée.

Le modèle « cycle de vie », développé par l'économiste Franco Modigliani en 1986, suppose que les consommateurs ont pour horizon temporel la durée de leur existence sans perspective de transmission intergénérationnelle. C'est dans ce modèle que s'inscrit la logique que nous avons évoqué précédemment de constitution d'un patrimoine pour se prémunir des aléas de la vie et particulièrement des revenus dans un contexte économique incertain. C'est également dans ce modèle que s'insère la préoccupation de financement de la retraite des ménages. Du fait des comportements très différenciés que recouvre ce modèle, Luc Arrondel et André Masson distinguent en son sein deux modes d'accumulation. Le « mode 2 » qui concerne des consommateurs fortement contraints par la liquidité, le manque d'information et des ressources modestes n'accumulant que des montants limités de biens au cours de leur vie (quasi-liquidités, biens durables), sans parvenir à accéder à la propriété du logement ; et le « mode 3 » d'accumulation correspondant aux consommateurs typiques du cycle de vie, dont l'épargne est centrée sur l'acquisition du logement et la préparation de la retraite. Il concernerait selon les auteurs près des deux cinquièmes de la population.

Enfin le modèle « dynastique ou hypermétrépe » (mode 4), initié dans les années 1970 par les travaux des économistes Barro et Becker, se fonde pour le ménage sur le bien-être de ses héritiers. L'accumulation patrimoniale qu'il réalise dépasse l'horizon de sa propre existence introduisant le concept de *lignée* au cœur du modèle. Ce modèle permet de rendre compte de patrimoine plus important que les deux autres. Il concerne des ménages qui ont déjà acquis une aisance suffisante pour s'intéresser à l'acquisition d'actifs de rapport ou d'investissement. Il s'agit surtout de la frange supérieure des classes moyennes (cadres supérieurs et certaines professions libérales). A la retraite, le ménage consomme peu son patrimoine, se contentant de jouir de ses fruits. La donation est fréquente, notamment pour établir ses enfants.

¹⁵¹ Guizot, François. *De la démocratie en France* – Paris : Ed. Masson, 1849, p.77

¹⁵² Arrondel L., Masson A. « Le patrimoine et ses logiques d'accumulation » [En ligne], In : Supiot ,Alain. *Tisser le lien social* – Paris : Ed. Maison des sciences de l'homme, 2004, p. 253-272
URL : <http://luc.arrondel.free.fr/Mgp/Patmsh.pdf> (Consulté le 15.08.2012)

Toutefois, les auteurs remarquent que ces modèles ne permettent pas d'expliquer la constitution et la transmission des « grandes fortunes » qui semblent répondre à d'autres comportements. Ils notent à cet égard que « certains individus continuent ainsi à accumuler tout au long de leur vie, même lorsqu'ils n'ont pas d'héritier désigné. Pour expliquer de tels comportements, ainsi que la très forte concentration des patrimoines, d'autres motivations d'épargne doivent être invoquées, qui ne connaissent pas les mêmes limites : « la *volonté de puissance*, le *pouvoir économique*, le *prestige social*, la *passion* ou même le *désir d'éternité*. »¹⁵³ Cette attitude se caractérise ainsi par un principe d'accumulation patrimoniale comme fin en soi. Les auteurs proposent ainsi un modèle supplémentaire pour rendre compte de ce dernier comportement. Le « mode 5 » d'accumulation caractérise ainsi les ménages pour lesquels le patrimoine, et plus particulièrement les actifs d'investissement, devient prépondérant, constituant souvent un facteur essentiel de la production de revenu. Ces ménages accumulateurs comprennent beaucoup d'indépendants aisés au comportement entrepreneurial.

Cette typologie, comme en notent ses auteurs, se fonde essentiellement sur l'*horizon* privilégié par les ménages. En terme de poids relatif, ils estiment que les comportements de cycle de vie et de dynastie (mode 2, 3 et 4), qui caractérisent les classes moyennes, représente les 3/5 de la population, tandis que le comportement myope (mode 1) concernerait un quart des ménages. Les catégories privilégiées du mode 5 ne représenteraient pour leur part qu'un dixième de la population.

Les trois quarts de la population développent donc une stratégie d'accumulation patrimoniale. Parmi eux, seules les classes moyennes inférieures et les plus pauvres sont exclues de la dimension immobilière incarnée par la propriété privée du logement. Il nous est ainsi possible d'établir que plus de la moitié des ménages développent une stratégie d'accumulation patrimoniale fondée sur la propriété immobilière. Cette estimation est accrédité par l'enquête Patrimoine 2012 de l'INSEE selon laquelle en 2010, les 6 derniers déciles de niveau de vie, c'est-à-dire les classes moyennes supérieures et au-dessus, concentrent 99% de la masse totale de patrimoine immobilier¹⁵⁴ (Voir Graphique 2 Annexe 2).

En définitive, comme le note le Conseil d'État dans son rapport 2009 sur le droit au logement : « les stratégies de logement et les parcours résidentiels se doublent ainsi de stratégies d'accumulation patrimoniale »¹⁵⁵, stratégies patrimoniales qui tendent à prendre le pas sur les premières. En effet comme le remarque la Fondation Abbé Pierre dans son rapport

¹⁵³ Arrondel L., Masson A. « Le patrimoine et ses logiques d'accumulation » [En ligne], In : Supiot ,Alain. *Tisser le lien social* – Paris : Ed. Maison des sciences de l'homme, 2004, p. 264

URL : <http://luc.arrondel.free.fr/Mgp/Patmsh.pdf> (Consulté le 15.08.2012)

¹⁵⁴ Lamarhe, Pierre METTRE REFERENCE + BIBLIO

¹⁵⁵ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.66

URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000298/0000.pdf> (Consulté le 29.09.2012)

2012, l' « exacerbation de l'enjeu patrimonial autour du logement se traduit par des marchés immobiliers animés par des logiques indépendantes de la fonction de « loger » »¹⁵⁶.

La question du logement en France semble ainsi s'être « patrimonialisée »¹⁵⁷ et ce sous l'effet de la propriété privée, qu'elle soit occupante ou à finalité locative. Nous aurons l'occasion de voir plus en détail les effets sociaux et immobiliers de cette patrimonialisation dans la seconde partie de ce mémoire.

Section 2 - Propriété privée et politiques du logement : une idylle ancienne

§1. La propriété privée entre aspiration collective et politiques publiques

La propriété privée représente ainsi une aspiration majoritaire parmi les Français du fait des avantages procurés par sa dimension patrimoniale. Difficile de déterminer l'origine de cette engouement entre les politiques et l'opinion public : c'est un peu le dilemme de la poule et de l'œuf, difficile de savoir qui influence l'autre en premier lieu. Néanmoins en matière de propriété immobilière une chose est sûre : les politiques ne font rien pour changer cette orientation du goût des Français pour la propriété du logement. Au contraire, il semble qu'elles la soutiennent indéfectiblement. Ainsi, d'Adolphe Thiers en 1848, pour qui « sans propriété immobilière il n'y a aurait pas de civilisation »¹⁵⁸ et qui rêvait déjà d'une « France de propriétaires », à Nicolas Sarkozy en 2007 qui souhaitait « que tous les Français puissent accéder à la propriété »¹⁵⁹ « parce que la propriété est le rêve de chacun d'entre nous »¹⁶⁰, en passant par Georges Pompidou en 1973 qui défendait face au communisme « le Français [...] attaché aux droits de propriété [qui] ne rêve que d'avoir sa maison, son jardin, sa terre s'il est paysan, etc. »¹⁶¹, ou Valérie Giscard d'Estaing qui a remis « la France des propriétaires » au goût du jour en 1974 souhaitant « rendre les Français propriétaires individuels de la France »¹⁶², la propriété du logement n'a pas manqué de chantages au niveau des plus hautes sphères politiques. D'aucun diront que cette continuité « n'est pas exempte d'idéologie »¹⁶³, la seule différence réside aujourd'hui entre ceux qui « veulent une France de propriétaires et les autres [qui] prétendent aider ceux qui le souhaitent à devenir propriétaires »¹⁶⁴. Une telle affirmation n'est pas surprenante, au vu de la dimension idéologique utilitaire et libérale de la propriété privée dans la société marchande moderne : la propriété du logement ne fait que s'inscrire dans le sillage de la propriété privée telle qu'elle s'est construite en France depuis la Révolution (Cf. Partie I).

¹⁵⁶ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel*, 2012, p.190

¹⁵⁷ *Ibid.*, p.189

¹⁵⁸ Tiers, Adolphe. *Du droit de propriété* – Condé-sur-Noireau : Ed. Pagala, 2009, p.175.

¹⁵⁹ Discours de Nicolas Sarkozy à l'Hôtel de Ville de Vandœuvre-lès-Nancy, 11 décembre 2007

¹⁶⁰ Programme électoral du candidat Nicolas Sarkozy à l'élection présidentielle de 2007

¹⁶¹ Entretien télévisé du Président de la République, Georges Pompidou, 8 février 1973, reproduit dans le Monde du 10 février 1973.

¹⁶² Discours dit du « Bon choix » de Valérie Giscard d'Estaing à Verdun-sur-le-Doubs, 27 janvier 1978

¹⁶³ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.119

¹⁶⁴ Vorms, Bernard . « Accession à la propriété : que change la crise ? » [En ligne], *Métropolitiques*, 19 janvier 2011 URL : <http://www.metropolitiques.eu/Accession-a-la-proprieete-que.html> (consulté le 01.08.2012)

§2. Le poids économique de la propriété privée

A cette dimension idéologique s'ajoute un enjeu économique majeur : le secteur du bâtiment est en effet d'une importance économique stratégique. Il constitue ainsi « l'un des secteurs majeur de l'économie nationale. »¹⁶⁵ C'est plus de deux millions d'emplois qui sont concernés par la construction, son amélioration, son entretien et sa gestion selon Jean-Claude Driant¹⁶⁶. Plus en détails, selon les fédérations d'entreprises du bâtiment, la construction d'un logement représente 1,5 emploi. Jean Claude Driant fait ainsi remarquer qu'« une baisse de production de 10 000 logement signifierait donc la perte de 15 000 emplois. »¹⁶⁷. Cet enjeu du logement lié à l'emploi a refait surface au cours de la campagne présidentielle de 2012 sous un jour protectionniste, à la faveur de la crise économique actuelle. Le logement est aussi le premier poste de dépense des ménages et constitue par là-même un facteur déterminant dans les arbitrages entre consommation et épargne. Il représente enfin une source de rentrées fiscales importantes. L'enjeu économique est par conséquent « l'une des dimensions essentielles des politiques du logement »¹⁶⁸. Jean Claude Driant note que « Ces politiques économiques et industrielles du logement relèvent exclusivement d'un pilotage macroéconomique au niveau national et son principalement le fait du ministère de l'Economie et des Finances. »¹⁶⁹ Dans cette perspective les propriétaires privés jouent un rôle économique de premier plan à travers l'investissement en tant que moteur de la construction (la construction privée représente en moyenne plus de la moitié de la production de logement) et garant de l'activité des entreprises de rénovations.

§3. Les politiques en faveur de la propriété privée

Vu l'engouement de la propriété privée du logement dans l'opinion publique et son rôle dans l'activité économique, plusieurs politiques en sa faveur ont ainsi vu le jour. Trois axes majeurs les sous-tendent : le développement de la propriété à travers des politiques d'accession à la propriété (A) ; le soutien aux propriétaires occupants (B) ; et enfin les aides aux propriétaires bailleurs (C).

A. Les politiques d'accession

L'accession à la propriété est emblématique de la volonté politique de développer la propriété tout en soutenant l'activité économique issue de la construction : « l'encouragement au développement de la propriété occupante est une constante des politiques du logement en France depuis leur naissance à la fin du XIX^{ème} siècle. Il s'est poursuivi pendant l'après guerre et a accédé au rang de priorité lors de la réforme de 1977, au nom d'un « parcours

¹⁶⁵ Driant, Jean-Claude. *Op. Cit.*, 2009, p.57

¹⁶⁶ *Ibid.*, p.57

¹⁶⁷ *Ibid.*, p.57

¹⁶⁸ *Ibid.*, p.57

¹⁶⁹ Driant, Jean-Claude. « Rétrospective nationale » - *Revue enjeux logement, Institut Nexity pour le logement*, n°2, Paris, janvier 2008, p72

résidentiel ascendant » dont la propriété serait l'aboutissement logique. »¹⁷⁰. Jean-Claude Driant résume ainsi la place prépondérante des politiques d'accession à la propriété acquise au cours du XXème siècle et renforcée sur le dernier quart de siècle. Bourdieu, dans Les structures sociales de l'économie parle d'une « démocratisation » de l'accession à la propriété individuelle par les gouvernants pour des « catégories qui étaient peu portées jusque-là à faire de l'achat de leur habitation une forme majeure de placement et qui auraient offert une clientèle naturelle à une politique visant à favoriser la création de logements publics [...] destinés à la location, [et qui] sont entrées, grâce au crédit et aux aides du gouvernement, dans la logique de l'accumulation d'un patrimoine économique »¹⁷¹.

Clément Schaff, économiste et enseignant à Sciences Po Paris et Paris Dauphine, estime ainsi que « depuis la loi « Loucheur » de 1928, favoriser l'accès à la propriété est un objectif constamment réaffirmé des politiques publiques »¹⁷². En ce début de XXème siècle, elle constitue alors l'unique intervention de l'État en matière de production de logement. Mais c'est véritablement à partir de 1977 et la réforme du financement du logement que l'accession à la propriété devient une priorité¹⁷³ parmi d'autres lignes d'action en matière de logement. Valérie Giscard d'Estaing avait en effet promis durant sa campagne en 1974 de lancer une politique volontariste d'accession à la propriété du logement pour faire une « France de propriétaires », c'est chose faite avec la réforme de 1977. Cette réforme fût ce qu'Henri Coing et Christian Topalov qualifient de « point d'orgue » de la politique du logement d'alors, qui « depuis la Seconde guerre mondiale [...] était polarisée par un modèle de référence : le modèle de la famille biparentale, avec enfants, orientée vers une amélioration continue de son confort et de son espace vital ; c'est le modèle d'un salarié jouissant d'un emploi stable, d'un revenu fixe, d'une trajectoire professionnelle ascendante assurant l'accroissement de son pouvoir d'achat logement »¹⁷⁴. La propriété s'inscrit dans cette perspective comme l'aboutissement logique d'un parcours résidentiel ascendant. La réforme de 1977 fait de « l'accès à la propriété et de la maison individuelle [...] le moteur de la transformation [sociale] »¹⁷⁵, en instaurant le Prêt à l'Accession à la Propriété (PAP) pour « financer l'accession à la propriété des ménages à revenus moyens »¹⁷⁶. C'est un prêt principal à taux inférieur à ceux du marché, principalement destiné à l'acquisition de logements neufs et dont les montants ont pu à certaines époques financer 100% des coûts d'acquisition des logements. Son objectif est aussi et surtout économique : focaliser les prêt à l'accession sur le neuf est le meilleur moyen de relancer la construction de logements et de maintenir le secteur du bâtiment à flot. Dans ce contexte historique de fin des trente glorieuses, le PAP connaîtra son apogée entre 1977 et 1986, en période de forte inflation,

¹⁷⁰ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.119

¹⁷¹ Bourdieu, Pierre. *Les structures sociales de l'économie*, Paris : Ed. Le Seuil, 2000, p.53

¹⁷² Schaff, Clément. « Faut-il encourager l'accession à la propriété ? » - *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p.120

¹⁷³ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 16ème rapport annuel* - Paris, 2011, p.53

¹⁷⁴ Coing H., Topalov C. « Crise, urgence et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », In : Driant, Jean-Claude. *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, 2008, p.25

¹⁷⁵ *Ibid.*, p.25

¹⁷⁶ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009

lorsque l'espoir d'un retour à la croissance ne semblait pas irréaliste. Il totalise en moyenne à cette époque une production de 100 000 logements par an. Mais à partir de la fin des années 1980, sa production sombre progressivement jusqu'en 1995 (atteignant 38 000 logement par an) du fait de facteurs économiques défavorables (hausse des prix fonciers et immobilier, recul des aides à la pierre, baisse de l'inflation et prudence des ménages). Cette conjoncture défavorable alliée à la baisse des salaires et au retour de la rigueur au milieu des années 1980 placera de nombreux emprunteurs du PAP dans des situations très difficiles, notamment de fort surendettement - on parlera même « d'accidentés du PAP » - et contribuera à faire baisser le nombre de candidats à la propriété parmi les classes moyennes et modestes.

Le PAP devenant trop cher à financer pour l'État sera réformé en 1995 et donnera naissance au Prêt à Taux Zéro (PTZ) qui traduira pour sa part une plus grande prudence des pouvoirs publics dans le soutien à l'accession à la propriété. En effet, à l'inverse du PAP, le PTZ n'est qu'un prêt complémentaire dont le montant ne peut dépasser 20% du coût d'acquisition pour les logements anciens et 30% pour les logements neufs, et ne concerne que les primo-accédants. Il bénéficiera néanmoins de mécanismes d'aides et d'assurance de l'État pour les ménages modestes, l'objectif étant de « concentrer l'effort de l'accession sociale sur les classes moyennes modestes sans aller jusqu'à une accession très sociale qui ferait courir des risques inconsidérés aux ménages à bas revenus. »¹⁷⁷. Après une forte reprise dans la seconde moitié des années 1990, le taux d'accession stagne avant de diminuer jusqu'en 2005 date à laquelle le PTZ est élargi à l'ancien, ce qui ne le relancera que faiblement. Avec l'arrivée à la présidence de la République de Nicolas Sarkozy en 2007, la priorité déjà accordée à l'accession à la propriété se renforce pour devenir l'objectif presque exclusif des politiques du logement, l'objectif affiché du président étant d'atteindre 70% de propriétaires en France. La relance du PTZ en 2005 sera ainsi soutenue en 2007 par la déductibilité partielle de l'intérêt des emprunts souscrits pour une acquisition immobilière, et en 2008 et 2009 par la mise en place de dispositifs complémentaires au PTZ tels le « Pass-Foncier » du 1% logement à l'effet solvabilisateur important. Au PTZ, jugé peut efficace par Nicolas Sarkozy, succèdera en 2011 le « PTZ renforcé » ou PTZ+ qui n'a cependant pas suffi à amorcer une relance nette et qui n'a su attirer que les classes moyennes et supérieures. Originellement conçu comme universel, son ambition a été revue à la baisse fin 2011 : il est désormais soumis, depuis le premier janvier 2012, à des conditions de ressources, et restreint au seul logement neuf.

Il est un domaine de l'accession à la propriété que nous n'avons pas évoqué : il s'agit de celle des ménages locataires du parc social, et de l'accession à la propriété du logement dans lequel ils habitent. Cette possibilité juridique qui existait depuis longtemps, comme l'illustre le cas des HLM-A (accession) dans les années 1960, a été relancée en 1986 par la loi Méhaignerie, qui s'inspire des expériences espagnoles des années 1960 et surtout des britanniques du début des années 1980 (*right to buy*). Elle a été ensuite favorisée dans le cadre d'un plan de relance de l'accession à la propriété en 1994. Ces mesures visent à générer la vente par les organismes HLM d'un certain nombre de leurs logements à des prix avantageux pour les locataires mais se distinguent d'une démarche systématique comme l'est le *right to buy* développé en Grande Bretagne. Délaissée pendant quelques années, l'accession à la propriété du parc social est

¹⁷⁷ Driant, Jean-Claude .*Op. Cit*, 2009., p.122

remise sans succès à l'ordre du jour au milieu des années 2000 par Gilles de Robien avant de renaître sous la présidence de Nicolas Sarkozy en 2007, à travers la signature d'une convention avec les bailleurs sociaux portant sur la mise en vente annuelle de 40 000 logements. Néanmoins « à l'échelle nationale, les résultats restent très loin des objectifs gouvernementaux »¹⁷⁸ note Jean-Claude Driant. En effet, en 2007 et 2008 respectivement 4 900 et 6.000 logements sociaux ont été vendus à leur locataire.

B. Les politiques de soutien aux propriétaires occupants

Outre l'accèsion à la propriété, les gouvernements ont aussi développés des politiques de soutien aux propriétaires occupants qui se déploient dans le champ de l'amélioration de l'habitat ancien.

Cette politique est symbolisée depuis les années 1970 par l'action de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) créée en 1971. La réforme de 1977 met en place un plan d'amélioration de l'habitat ancien avec la création en 1979 d'une prime à l'amélioration de l'habitat (PAH) destinée aux propriétaires occupants. Une circulaire du 1^{er} juin crée également les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) qui facilitent le recours aux aides de l'ANAH pour les petits propriétaires et les copropriétés, sur certains quartiers anciens jugés prioritaires. L'objectif des OPAH, qui se développeront fortement au cours des années 1990, est notamment de mettre fin à la vétusté d'une partie du parc ancien. Les années 90 sont ainsi marquées par la lutte contre l'habitat indigne (cf. droit au logement). Le problème de la dégradation des copropriétés, qui commence à apparaître à la fin des années 1980 pour devenir vraiment visible dans les années 1990, montre la limite des solutions incitatives des politiques de l'ANAH pour résoudre des situations de logement que le rapport de Nancy Bouché qualifie en 1998 d'« indignes ». Dans les années 2000, cette lutte se poursuit à travers l'action des politiques sur le parc privé ancien. La deuxième moitié des années 2000 a été rythmée quand à elle par la problématique de la lutte contre la précarité énergétique, notamment sous l'impulsion du Grenelle de l'environnement en 2009 qui traduit la montée des préoccupations écologistes et la hausse des coûts de l'énergie en France. Dès 2008, l'ANAH développe ainsi un prêt à taux 0 pour les travaux d'isolation des propriétaires privés. En 2009, le Programme National de Rénovation des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) remplace les OPAH afin de traiter au mieux les quartiers anciens les plus dégradés, aussi bien dans le parc public que dans le parc privé : il s'agit « d'y résorber l'habitat indigne et de faciliter la rénovation énergétique »¹⁷⁹. La fin des années 2000 est ainsi marquée par une volonté forte du gouvernement de concentrer l'effort public sur les propriétaires occupants. Cela se traduit en 2010 par le recentrement du programme d'aide de l'ANAH sur ces derniers au détriment des propriétaires bailleurs.

¹⁷⁸ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.125

¹⁷⁹ *Ibid.*, p.134

C. Développer la propriété privée à finalité locative : l'investissement locatif privé

Outre l'accession et le soutien aux propriétaires occupants, de nombreuses politiques se sont concentrées sur l'incitation à l'investissement locatif privé, dans le but d'encourager le développement des propriétaires bailleurs privés¹⁸⁰.

Le soutien à l'investissement locatif privé représente un élément déterminant des politiques du logement depuis les années 1980. Jean Bosvieux note ainsi que « depuis 1984 les pouvoirs publics ont cherché à encourager l'investissement locatif privé par des mesures d'incitation fiscales. »¹⁸¹. La loi Quillot de 1982 avait manqué de faire périlcliter le marché immobilier par les contraintes qu'elle faisait peser sur les investissements privés qui s'était redirigé vers les marchés financiers plus rentables. Ce revirement s'était traduit par une chute vertigineuse de la production de logement : « les enquêtes logement de l'INSEE montrent que, de 1978 à 1984, le parc locatif privé a perdu 600 000 unités soit près de 12% de l'offre en six ans. »¹⁸² Marc Uhry note qu'« à cette occasion, chacun avait pu mesurer que l'investissement public compte peu dans la production totale, pas assez pour peser sur les prix, ni sur les volumes de construction. L'enjeu est depuis de maintenir les investisseurs sur le secteur immobilier pour assurer la construction neuve, car ce sont eux, ménages privés et institutionnels, qui disposent désormais des liquidités et de la capacité d'emprunt, puisque les États européens se le sont largement interdits à travers les règles communautaires. »¹⁸³. Le secteur privé venait de faire la preuve de sa dimension incontournable dans le nouveau contexte de financement du logement issu de la réforme de 1977. Si le secteur privé apparaît nécessaire pour la production neuve, Jean-Claude Driant fait également remarquer que « le rôle joué par ce secteur locatif apparaît comme fondamental, notamment pour le logement des jeunes et des ménages mobiles, dont le parc social peine à satisfaire les besoins de souplesse et de rapidité. »¹⁸⁴ Dès lors, comme le constate Vincent Renard, « on met en avant le raisonnement de l'investisseur dans la définition des politiques publiques : constatant l'insuffisance de l'offre de tel ou tel produit, ici le logement locatif, on propose un avantage fiscal, généralement substantiel, pour inciter des épargnants à placer dans ce type de produit. »¹⁸⁵

Paul Quilès, ministre en charge du logement en 1985 est le premier à réagir en initiant des mesures d'incitation fiscale à l'investissement privé, développées en 1986 par la loi Méhaignerie. Ces dispositifs se caractérisaient par une réduction d'impôt pour les investisseurs qui s'engageaient à louer leurs logements. Leur succès fut immédiat et provoqua un regain massif de l'investissement privé. Depuis lors les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif privé ont été réformés et complexifiés à de nombreuses reprises.

¹⁸⁰ Un investisseur immobilier devient en effet propriétaire du logement dans lequel il investit.

¹⁸¹ Bosvieux, Jean. « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait » - *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), p.162

¹⁸² Driant, Jean-Claude. *Op. Cit.*, 2009, p.113

¹⁸³ Uhry, Marc. « Le logement, agent de la dislocation sociale... Stop ou encore ? » - *Les Echos du logement*, automne 2009, p.2

¹⁸⁴ Driant, Jean-Claude. *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.114

¹⁸⁵ Renard, Vincent. « La ville saisie par la finance » - *Revue Le Débat*, 2008, n° 148, p.113.

Ce fut le cas en 1996 avec le dispositif Périssol qui franchissait un pas de plus en instituant un régime d'amortissement avec de faibles contraintes, qui se résument à louer le logement pendant neuf ans. « La location de logements, note Jean Bosvieux, était dès lors considérée comme une activité de production d'un service, et la possibilité d'amortir le coût de l'acquisition, comme peut le faire une entreprise qui investit, en découlait logiquement. »¹⁸⁶

A ce dispositif succèdera en 1999 le dispositif Besson, qui instaurait des contraintes fortes en termes de plafonnements des loyers et de ressources des locataires pour la construction dans le neuf. Ces contraintes ont conduit les investisseurs privés à se détourner à nouveau de l'investissement locatif, obligeant les pouvoirs publics à instaurer un nouveau régime en 2003 à travers le Robbien qui sera prolongé jusqu'en 2008. Il supprime le plafonnement de ressources, trop contraignant et peu attractif, mais maintient un plafonnement des loyers à un niveau toutefois extrêmement plus élevé que son prédécesseur. En 2009, il est remplacé par le Scellier toujours en vigueur, mais que l'actuelle ministre du logement Cécile Duflot projette de supprimer à la fin de l'année 2012. Ce dispositif revient à la réduction d'impôt, conditionnée à un plafond de loyer et une location sur neuf ans. Toutefois, Jean Bosvieux note que sur l'ensemble de ces dispositifs, seul le Besson disposait de plafonnement de loyer réellement contraignant, ses successeurs étant assortis « de plafonds que l'on peut qualifier de cosmétiques, dans la mesure où ils sont supérieurs aux loyers de marché et n'ont pour fonction que de donner des gages aux contempteurs de ces dispositifs. »¹⁸⁷

Comme le fait également remarquer Jean Bosvieux, tous ces dispositifs ont pour but de favoriser une offre de logement locatif tout en incitant à la construction de logements. Jean-Claude Driant fait remarquer que cette focalisation des avantages fiscaux sur le neuf depuis le début des années 2000 a permis de combler la diminution amorcée depuis le début des années 1970. Ainsi selon lui, entre 1988 et 2006 le parc locatif privé a gagné près d'un million et demi d'unités.

Le soutien de l'État au secteur locatif privé est en outre une façon de développer une alternative locative à l'accession, en se basant sur la propriété privée. Sauf un manque de rentrées fiscales, cela ne lui coûte rien, à la différence du parc locatif social dont le financement lui revient cher. En effet selon le rapport de 2009 du Conseil d'État, la politique volontariste de l'État sur l'investissement locatif privé a été encouragée au détriment de la croissance du parc social, l'État ayant « dès le milieu des années 1990, accepté que se fige la taille du parc social en laissant s' [y] installer un sous-investissement durable au regard de la demande. »¹⁸⁸ La logique de l'investissement locatif cumule donc le double avantage de favoriser la propriété privée tout en développant un secteur locatif non régulé par des financements publics comme l'est le parc locatif social. Elle participe ainsi d'un désengagement de l'État en matière de logement, au profit des propriétaires privés et du marché, constaté par l'ensemble des observateurs du monde du logement depuis la réforme de 1977.

¹⁸⁶ Bosvieux, Jean. « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait » - *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), p.162

¹⁸⁷ *Ibid.*, p.166

¹⁸⁸ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p. 254

URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000298/0000.pdf> (Consulté le 29.09.2012)

§4. Les raisons d'une idylle ancestrale

La justification de l'incitation à la propriété mobilise des registres très divers que l'on peut synthétiser avec Jean-Claude Driant en quatre rubriques.

La première renvoie selon lui à « l'idée selon laquelle la propriété répond à des attentes de sécurité du statut résidentiel, de stabilité, d'accumulation patrimoniale et de solidarité intergénérationnelle »¹⁸⁹. La propriété serait le moyen de fonder la sécurité des ménages face aux aléas de la vie. De cela nous avons déjà parlé mais illustrons nos propos par ceux de l'ancien président Nicolas Sarkozy : « la propriété est une sécurité en cas de chômage ou de changement professionnel, elle est une garantie de niveau de vie au moment de la retraite ou pour reprendre une formation, elle est un capital à transmettre à ses enfants »¹⁹⁰. C'est donc bien la constitution d'un « capital » par la propriété qui permet de remplir cette fonction protectrice.

La deuxième rubrique renvoie « au registre de la responsabilisation des ménages »¹⁹¹. Cet aspect se retrouve avec force dans le discours de Vandœuvre-lès-Nancy prononcé par Nicolas Sarkozy le 11 novembre 2007. Selon lui « la propriété, c'est la garantie d'un bon entretien des parties communes d'un immeuble. C'est la garantie du civisme, des relations de voisinage pacifiées, d'occupants responsabilisés. C'est même la garantie d'une certaine mixité »¹⁹². La propriété, en permettant au propriétaire de constituer un patrimoine qui lui appartient et envers lequel il entretient un intérêt économique, briserait la distance qu'entreprendrait quand à lui le locataire avec son logement et aurait pour effet mécanique d'impliquer davantage le propriétaire dans la gestion et l'entretien de son bien. Plus encore, la propriété étant foncièrement ancrée sur un territoire, garantirait une implication civique plus forte que celle d'un locataire pour l'amélioration et la vie locale de ce territoire.

Assoir l'ordre moral et garantir le bon fonctionnement de la société sur les propriétaires est une idée qui n'est pas récente. En France elle remonte à la période post-révolutionnaire où Boissy d'Anglas proclamait déjà en 1795 à l'Assemblée Nationale « l'homme sans propriété a besoin d'un effort constant de vertu pour s'intéresser à l'ordre qui ne lui conserve rien. Un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social ; celui où les non-possédants gouvernent est dans l'état de nature. »¹⁹³ On ne peut être plus clair. A cette époque le « noviciat de la propriété »¹⁹⁴ était sensé avoir pour vertu, relate Roger-Henry Guerrand, de

¹⁸⁹ Driant, Jean-Claude. « Vertus et vices du développement de l'accession à la propriété », *Métropolitiques*, 25 novembre 2010, p.2

URL : <http://www.metropolitiques.eu/Vertus-et-vices-du-developpement.html> (consulté le 29.09.2012)

¹⁹⁰ Discours de Nicolas Sarkozy à l'Hôtel de Ville de Vandœuvre-lès-Nancy, 11 décembre 2007.

¹⁹¹ Driant, Jean-Claude. *Op. Cit.*, 25 novembre 2010, p.2

¹⁹² Discours de Nicolas Sarkozy à l'Hôtel de Ville de Vandœuvre-lès-Nancy, 11 décembre 2007.

¹⁹³ Séance du 5 Messidor an III, *Le Moniteur*, du 12 messidor

¹⁹⁴ Extrait du *Journal des débats* du 15 avril 1832, In : Guerrand, Roger-Henry. *Les origines du logement social en France 1850 – 1914* – Paris : Editions de la Villette, 2010, p.24

« dégrossir « ce peuple si brut, si ignorant, si vaniteux, si désagréable à frayer, si dégoûtant à voir de près » »¹⁹⁵ qu'était le prolétariat. C'est dans cette optique moralisatrice que sera portée la loi de 1894, première pierre à l'édifice du logement social français, par Jules Siegfried devant la Chambre des députés : « la possession d'une maison opère sur l'ouvrier une transformation complète... Il prend conscience de ses devoirs et se réconcilie avec la société. »¹⁹⁶

Non seulement cette idée n'est pas récente mais il semble bien qu'elle soit « vieille comme Hérode », ou presque. Elle se retrouve en effet dès la Rome antique, au temps des débuts de la République (jusqu'à la réforme dite de Marius, à la fin du II^{ème} siècle avant Jésus-Christ) où la défense de la patrie n'était confiée qu'aux possédants, qui avaient un intérêt matériel à la protection de sa terre, les classes non possédantes ou *proletarii* étant exclues du recrutement de l'armée¹⁹⁷.

Dans une optique moins belliqueuse, les propos récents de Nicolas Sarkozy font néanmoins état d'un même postulat : les citoyens propriétaires ont d'avantage intérêt à la protection de leurs biens que les autres et par extension à la celle du territoire sur lequel ils vivent.

« Bref, comme le résume Jean-Claude Driant, le développement de la propriété serait un gage de fonctionnement urbain harmonieux et de qualité d'un parc immobilier, mieux entretenu que par des propriétaires bailleurs et des locataires qui seraient déresponsabilisés vis-à-vis du logement qu'ils habitent. »¹⁹⁸. Jean-Claude Driant remarque également que cet argument est celui développé pour la mise en vente des logements HLM à leurs occupants.

La troisième rubrique renvoie au registre macroéconomique « construit sur l'idée qu'un propriétaire, plus autonome, coûte moins à la collectivité et consacre plus de dépenses à la consommation une fois que ses dettes sont remboursées »¹⁹⁹. Le propriétaire serait ainsi un plus grand consommateur et par là-même un facteur de croissance économique.

La dernière rubrique s'appuie sur l'hypothèse de l'effet d'entraînement de la primo-accession sur la chaîne du logement « libérant les logements locatifs, notamment sociaux, nécessaires à l'accueil des personnes les plus modestes »²⁰⁰. L'accession à la propriété serait le moteur de la chaîne du logement, un facteur de fluidité du marché immobilier aux vertus positives pour l'ensemble du parc ; et spécialement pour le parc locatif social dont il favoriserait la mobilité des ménages qui l'occupent.

¹⁹⁵ Roger-Henry Guerrand, *Les origines du logement social en France 1850 – 1914*, Editions de la Villette, Paris, 2010, p.24

¹⁹⁶ Document parlementaires, chambre des députés, 1892, n°1940

¹⁹⁷ Hacquard G., Dautry J., Maisani O. *Guide Romain Antique* - Paris : Ed. Hachette, 1952, p.62

¹⁹⁸ Driant, Jean-Claude. « Vertus et vices du développement de l'accession à la propriété », *Métropolitiques*, 25 novembre 2010, p. 2

URL : <http://www.metropolitiques.eu/Vertus-et-vices-du-developpement.html> (consulté le 29.09.2012)

¹⁹⁹ *Ibid.*, p.2

²⁰⁰ *Ibid.*, p.2

Comme le résume la Fondation Abbé Pierre « la propriété ferait système [...] Par ses mérites, la propriété constituerait une réponse à certains enjeux d'ordre sociétal : elle est une autre forme de réponse au problème des retraites, au problème de la dépendance, aux difficultés de « vivre-ensemble », mais aussi une valeur de placement, un vecteur de croissance économique, un facteur d'emplois et, finalement, un instrument de lutte contre les déficits publics »²⁰¹.

Section 3 - La croissance de la propriété privée dans le parc de logement français

L'influence combinée de l'incitation politique et du goût prononcé des Français pour la propriété se traduit à la fois sur l'évolution des statuts des ménages dans le parc de logement en France²⁰² et sur la production de logements elle-même.

Ainsi, selon Jean Claude Driant, du point de vue de la relation juridique entre les ménages et leur logement « la principale évolution de l'après guerre et de cette fin de XXème siècle est la montée de la propriété »²⁰³. Mais pas de n'importe quelle propriété : la propriété privée individuelle. Rappelons en effet que la propriété privée du logement n'est pas l'apanage des particuliers mais qu'elle se répartit entre propriétaires personnes physiques et personnes morales. (Voir Annexe n°2 Graphique 3)

§1. Les mutations du parc locatif privé

A. La baisse de l'investissement institutionnel dans le parc locatif privé

La propriété occupante est exclusivement composée de personnes physiques mais les propriétaires bailleurs privés se répartissent entre particuliers et personnes morales, ces dernières étant essentiellement composés d'investisseurs institutionnels privés, « zinzins » pour les intimes (banques, assurances Caisse des Dépôt et Consignation...) Néanmoins, la part des « zinzins » dans les propriétaires bailleurs a sensiblement diminué depuis le milieu des années 1990, à tel point qu'il est courant aujourd'hui de parler à leur égard de « désengagement » voire de « désaffection » par rapport au secteur locatif libre. En effet, ils ne gèrent plus aujourd'hui que 3% du parc privé contre 18% en 1986, soit une baisse de

²⁰¹ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 16ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2011, p.55.

²⁰² L'INSEE organise le parc de logement selon trois critères : la catégorie de logement (résidence principale, secondaire, logement vacant), le type de propriétaire du logement (privé, public), le statut d'occupation (propriétaire, locataire). Au premier janvier 2011, le parc de logement en France comptait près de 33 millions de logements, 32 877 000 exactement (donnée disponible sur le site de l'INSEE à l'adresse suivante http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATFPS05201)

²⁰³ Driant, Jean-Claude. *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.26

27 000 logements par an entre 2000 et 2007²⁰⁴. Ainsi, comme le résume Jean Claude Driant : « les logements locatifs privés sont presque tous détenus par des particuliers. [...] La grande majorité des bailleurs [du parc privé] sont de petits propriétaires qui ne possèdent qu'un ou deux logements. »²⁰⁵. Les Comptes du logement 2010 font état de cette évolution. Le secteur locatif privé concerne, en 2010, 6,6 millions de ménages locataires qui représentent 23,5% de l'ensemble des ménages. « Parmi eux, 96 % louent leur résidence principale à des bailleurs personnes physiques. Cette part a progressé de 10 points depuis 1990. À l'inverse, la part du locatif privé possédée par les bailleurs personnes morales est passée de 14 % à 4 % sur la période. »²⁰⁶

B. Un parc ancien qui a faiblement progressé

Toujours selon les analyses des Comptes du logement 2010, le parc locatif privé est situé pour près de 70% en immeuble collectif. Il est plutôt ancien : 65 % des logements ont été construits avant 1974 et 15 % du parc seulement est postérieur à 1999. A l'intérieur de ce parc, les maisons individuelles sont de construction plus ancienne que les logements en immeubles collectifs. En ce qui concerne la répartition territoriale, les Comptes remarquent que l'agglomération parisienne concentre à elle seule 17,8 % des logements locatifs privés et les cantons méridionaux (Provence-Alpes-Côte-D'azur, Midi-Pyrénées, Aquitaine) se caractérisent par une forte présence de logements locatifs privés (plus de 25 % de l'ensemble du parc).²⁰⁷

Cependant, d'un point de vue quantitatif, le secteur locatif privé est resté sensiblement le même depuis 1953, marquant une stagnation autour de cinq millions de logements (5,4 millions en 2006) et une diminution relative par rapport au reste du parc de logements (31% du parc en 1970, 20% aujourd'hui). De même Jean-Claude Driant montre que la part et le nombre de résidences secondaire sont restés stables depuis la fin des années 1970 - autour de 10% - tout comme le nombre de logements vacants²⁰⁸. L'augmentation forte de la propriété privée individuelle constatée par Jean-Claude Driant concerne donc presque exclusivement les propriétaires occupants (Voir Annexe n°2 Graphique 4 et 5).

§2. La hausse de la propriété occupante

La part des ménages propriétaires de leur résidence principale est passée de 30% en 1953 à 58% en 2011 et elle « ne cesse d'augmenter, même si la croissance du taux de

²⁰⁴ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.190.

²⁰⁵ Driant, Jean-Claude. *Op. Cit.*, 2009, p.29

²⁰⁶ Commissariat général au développement durable. *Comptes du logement - Premiers résultats 2011, le compte 2010* - Paris : Ed. Ministère de l'Ecologie du Développement Durable, des Transports et du Logement, janvier 2011, p.64

²⁰⁷ Commissariat général au développement durable, *Op. Cit.*, janvier 2011, p.64

²⁰⁸ Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l'habitat et crise du logement* - Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008, p. 22

propriétaires a ralenti depuis la fin des années 1980 »²⁰⁹. Ainsi, en 2010, 16,3 millions de ménages²¹⁰ sont propriétaires de leur résidence principale.

A. Croissance des propriétaires non-accédant

Parmi eux, les propriétaires accédants c'est-à-dire ceux qui ont toujours un emprunt immobilier en cours, sont moins nombreux que les non-accédants. Les Comptes du logement 2010 font état d'une baisse constante du nombre de propriétaires accédants depuis la fin des années 1990. En 2010, la part des ménages accédants parmi les propriétaires s'établit à 32% alors qu'elle avait atteint 47% en 1988²¹¹. Dans le même temps, le nombre de propriétaires non-accédants n'a cessé d'augmenter à un rythme nettement supérieur à celui du nombre de résidences principales ce qui signifie que de plus en plus de propriétaires arrivent au terme de leur remboursement sans être remplacés en nombre équivalent ou supérieur par de nouveaux primo-accédants. En conséquence, la proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale progresse depuis 1996 de plus de 0,2 point annuellement²¹² (cf Annexe 2, Graphiques 6 à 9)

B. La maison individuelle symbole de la propriété du logement

Parmi les ménages occupant leur résidence principale, plus des trois quarts habitent une maison individuelle, faisant de cette forme d'habitation, le logement type du propriétaire français. En effet, selon les comptes du logement 2010 : « en 2010, huit propriétaires sur dix habitent une maison individuelle »²¹³ (77,5 %). Ainsi « depuis le milieu des années 1970 en France, plus de la moitié des résidences principales sont des maisons individuelles » et, depuis 1997, selon l'Insee, elles représentent les deux tiers des logements construits. De plus entre 2002 et 2006, 70 % des achats immobiliers se sont portés sur des maisons individuelles.

C. Un parc ancien mais plus grand que la moyenne

A l'instar du parc locatif privé, le parc de la propriété occupante est ancien: 56,8 % des propriétaires occupent des logements construits avant 1974, et 12,5 % des logements sont postérieurs à 1999. Les logements en immeuble collectif occupés par leur propriétaire sont plus vieux que ne le sont les maisons individuelles. Les Comptes du logement remarquent que les logements des propriétaires « sont plus vastes que la moyenne des résidences principales : les maisons individuelles qu'ils possèdent sont plus spacieuses que la moyenne (106 m², contre 102 m²), et leurs appartements sont nettement plus grands (72 m² contre 63 m²).Les

²⁰⁹ Jean-Claude Driant, Les politiques du logement en France, Ed. La Documentation Française, Paris, 2009, p.26

²¹⁰ Commissariat général au développement durable, Comptes du logement, premiers résultats 2011, comptes 2010, Ed. Ministère de l'Ecologie du Développement Durable, des Transports et du Logement, Paris, janvier 2011, p.58

²¹¹ *Ibid.*, p.58

²¹² *Ibid.*, p.58

²¹³ *Ibid.*, p.52

ménages propriétaires disposent en moyenne de 2,1 pièces par personne, contre 1,7 pour les locataires. »²¹⁴

En ce qui concerne la répartition géographique, l'habitat individuel, qui forme l'essentiel du parc des propriétaires occupants, est essentiellement situé dans les communes rurales et est minoritaire dans l'agglomération parisienne.²¹⁵

D. Les caractéristiques sociodémographiques des propriétaires occupants

Les ménages en propriété occupante sont majoritairement des familles avec enfants : 66% des couples avec enfants sont propriétaire contre seulement 44% des personnes vivant seules²¹⁶. De même, la part des ménages propriétaire « croit de façon continue avec l'âge des chefs de ménages »²¹⁷. Ainsi tandis que 30% des moins de 30 ans sont propriétaires, ils sont 44% entre 30 et 39 et 74% entre 60 et 69 ans. Selon les Comptes du logement 2011 « l'âge moyen de l'occupant principal (59 ans) est plus élevé pour les propriétaires qu'il ne l'est pour la moyenne des ménages (54 ans). La part des moins de 30 ans est très faible et 86 % ont plus de 40 ans (voir graphique D11.2). Après 60 ans, le nombre de propriétaires diminue, mais leur proportion reste élevée par rapport à celle des locataires de la même classe d'âge. »²¹⁸(Annexe n°2 Graphique 10)

En définitive, sur les 33 millions de logements que compte le parc de logements français, plus de 28 millions sont des résidences principales (84% du parc)²¹⁹ dont les propriétaires particuliers occupent 58,2% et possèdent, si l'on ajoute la part des propriétaires bailleurs (23,2%), plus de 80% du parc de résidences principales (81,6%)²²⁰. Le parc social en 2010 ne représente que 18,4% du parc de logement ce qui le place en dernière position dans la capacité d'accueil des ménages.

=====

La propriété privée du logement a donc connu un essor considérable depuis la fin du XIX^e siècle, sous l'impulsion conjuguée de l'engouement des particuliers et de l'intérêt des politiques publiques du logement. Cet attrait partagé semble moins s'originer dans la dimension de « service-logement » qu'offre la propriété privée, que dans celle d'« actif-logement ». C'est en effet la dimension patrimoniale et économique du logement liée à la propriété qui attire particuliers et pouvoirs publics. Pour les premiers, l'objectif est de constituer un rempart contre les aléas de la vie et de capitaliser un patrimoine rentable, pour

²¹⁴ *Ibid.*, p.58

²¹⁵ *Ibid.*, p.58

²¹⁶ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.26

²¹⁷ Driant, Jean-Claude .*Op. Cit.* , 2009, p.26

²¹⁸ Commissariat général au développement durable, *Op. Cit.*, janvier 2011, p.58

²¹⁹ *Ibid.*, p.58

²²⁰ *Ibid.*, p.58

les seconds, l'enjeu est de promouvoir un modèle de société et d'assurer le bon fonctionnement du marché immobilier.

Mais cette dynamique en laisse d'autres sur le carreau. Inatteignable pour certains, difficile de s'y maintenir pour beaucoup, la situation du logement rappelle avec constance depuis des siècles qu'il n'est pas qu'une marchandise. Le logement n'est pas un bien comme les autres, c'est aussi un besoin de première nécessité pour la vie sociale²²¹ mais surtout pour la préservation de l'intégrité physique²²² et mentale²²³ de tout individu. C'est pour défendre l'intérêt de ces personnes, des « sans-voix » comme les appelait l'Abbé Pierre, et combattre les inégalités de rapport au logement, que s'est progressivement constitué un droit au logement. L'avènement de ce droit est l'aboutissement d'un combat pour la reconnaissance des enjeux sociaux du logement face à sa dimension économique et patrimoniale généralisée par le droit de propriété. Dans cette perspective, l'émergence du droit au logement est venue remettre en cause l'hégémonie du droit de propriété en matière de logement. Voyons à présent dans quelle mesure cet avènement a modifié la propriété privée instituée par la Révolution française, et protégée depuis lors comme une relique inviolable et sacrée par la société française.

Titre II - Le droit de propriété à l'aune du droit au logement

En France, la revendication pour un droit au logement n'émerge que très récemment au regard du droit de propriété. Alors que ce dernier remonte aux origines du régime démocratique français et s'inscrit à la base de ses fondements institutionnels, la reconnaissance juridique d'un « droit à l'habitat », ancêtre direct du droit au logement, n'a lieu que deux siècles plus tard au début des années 1980, au travers de la loi Quillot de 1982.

Chapitre 1 - L'émergence conflictuelle du droit au logement face à la propriété privée : le droit du logement et les rapports locatifs

Cependant, comme le remarque René Ballain, chercheur associé au laboratoire PACTE, CNRS, de l'IEP de Grenoble et directeur scientifique de la rédaction du Rapport mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, cette reconnaissance tardive n'a pas pour autant empêché l'État de développer précédemment « des interventions visant à infléchir les logiques marchandes pour rendre le logement accessible à ceux qui ne pouvaient le faire par leurs propres moyens [...] Il existerait en quelque sorte un droit « du » logement avant que soit reconnu le droit « au » logement»²²⁴.

²²¹ Voir à ce propos Bresson, Maryse. *Le SDF et le nouveau contrat social, l'importance du logement pour combattre l'exclusion* – Paris : Ed. L'Harmattan, Coll. Technique de l'action sociale, 3 mai 2000

²²² Voir à ce propos Dambuyant-Wargny, Gisèle. *Quand on n'a plus que son corps* – Paris : Ed. Armand Colin, 2006

²²³ De nombreuses études ont en effet montré le caractère fondamental du logement dans la structuration de la pensée et de la vie quotidienne des individus et, a contrario, l'effet destructurant de l'absence de logement sur la santé psychique des personnes. Elles montrent également que la plupart des personnes vivant à la rue tentent de reconstruire une organisation spatiale à minima afin de conserver ce qu'ils peuvent de structuration et de santé mentale dans l'univers de la rue.

²²⁴ Ballain, René. « Avancées et incertitudes du droit », *Economie & Humanisme*, mars-avril 2004, n°364, p.13

Robert Lafore, chercheur spécialisé dans le domaine du droit social, partage cette distinction historique. Selon lui, le droit « du » logement regroupe : « tout l'arsenal de règles, d'instances, d'instruments, d'opérateurs et d'interventions concrètes bâti progressivement à compter de la fin du XIX^{ème} siècle »²²⁵. Il en dresse une carte schématique ramenée à trois grands ensembles thématiques : les législations visant à encadrer le marché du logement en établissant des normes de construction et d'habitabilité, notamment à travers l'organisation de la promotion immobilière et le cadrage des rapports locatifs ; les interventions publiques destinées à constituer une offre de logements, dans le secteur social et dans le secteur privé ; et enfin, les mécanismes de solvabilisation de la demande par le biais des aides au logement ou du crédit immobilier²²⁶.

De façon plus problématisée, il est possible d'envisager avec René Ballain un découpage chronologique de l'émergence du droit au logement en regard du droit de propriété et de son impact sur le statut des locataires. René Ballain analyse l'émergence du droit « au » logement à travers celle du droit « du » logement, comme celle d'un statut protecteur pour les locataires face à la domination initiale du droit de propriété. Il est possible selon lui de distinguer quatre phases dans la constitution du droit « du » logement jusqu'à la loi Quillot de 1982 qui clôt une longue période de lutte pour l'équilibre des rapports locatifs et institue une rupture menant au droit « au » logement. Nous développerons les trois premières dans ce chapitre avant de développer la quatrième dans le Chapitre 2.

Section 1 - Le règne absolu du droit de propriété jusqu'en 1914

La première phase s'étend sur toute la période antérieure à la Première guerre mondiale. Elle assiste au milieu du XIX^{ème} siècle à l'émergence de l'action des pouvoirs publics en matière de logement, mais se caractérise essentiellement par « une domination sans partage du droit de propriété qui imprègne le rapport locatif »²²⁷.

§1. Des rapports locatifs conflictuels dès le Moyen-Age

Roger-Henri Guerrand fait remonter la domination sans partage des propriétaires sur les locataires au Moyen-âge. La décision royale de réévaluation monétaire de 1306 en est une illustration. Elle entraîne de la part des propriétaires un effet d'aubaine dont ils profitent au moment du terme pour augmenter le prix des loyers. Ce comportement abusif provoque un

²²⁵ Lafore, Robert. « Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement », *In* : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.423

URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000298/0000.pdf> (Consulté le 29.09.2012)

²²⁶Ibid.

²²⁷ Ballain, René. « La constitution d'un secteur « très social » du logement, au regard du droit au logement »[En ligne], *In*: Alpil. *Intermittents du logement – Les statuts locatifs précaires et le droit au logement*– Paris : Ed. Mario Mella, 2004, p.9

URL : <http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifs-pr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003.pdf> (consulté le 04.08.2012)

soulèvement populaire qui se termine par la décision royale d'exécuter ses instigateurs tous issus du « menu peuple ». Il semble ainsi que le comportement des propriétaires ait revêtu dès cette époque les traits de l'arbitraire tourné vers la satisfaction de leur propre intérêt. De même, la réaction royale semble attester sinon d'un soutien du moins d'une protection du pouvoir en place à l'égard de ces-derniers et en aucun cas d'un soutien aux classes populaires. Enfin, sans parler de revendication sociale organisée contre cette domination, il est possible d'observer néanmoins la présence dès le XIV^{ème} siècle d'une forme de contestation des locataires face aux exigences excessives des propriétaires en termes de loyer. Roger Henry Guerrand réfute à cet égard les théories qu'il juge non-argumentées selon lesquelles les Hygiénistes et les Réformateurs sociaux se seraient plaints de la condition de vie des classes ouvrières avant qu'elles-mêmes n'en aient eu conscience²²⁸. Il mentionne également d'autres exemples (dès 1231) de cette conflictualité des rapports locatifs due au comportement des propriétaires et à l'absence d'intervention de l'autorité royale, démontrant par là l'importance dès le Moyen-âge de ces rapports dans la vie sociale²²⁹. Malgré cela, ce n'est véritablement qu'à partir de 1789 et du début du XIX^{ème} siècle que l'on dispose de données importantes au sujet des rapports locatifs.

§2. Le nouvel ordre social de 1789 : les propriétaires nouveaux souverains des locataires assujettis

Le roi est mort vive le roi ! Nous évoquons plus haut le mot de Charles Demolombe en 1845 qualifiant le propriétaire de « despote absolu », il semble en effet que la Révolution n'ait fait que remplacer un souverain absolu par un autre. Cette période postrévolutionnaire marque ainsi la consécration du pouvoir du propriétaire privé et de son rôle central dans l'organisation sociale. Cette position dominante est confortée par une vision dégradée et déshumanisante des classes ouvrières locataires qui réduit leur existence à celle de dangereux « barbares des sociétés modernes »²³⁰. Le XIX^{ème} siècle est ainsi celui de la montée en puissance des propriétaires en tant que classe sociale, ascension légitimée en toute circonstance par le « dogme » de la propriété instauré par la doctrine révolutionnaire qui constitue selon Roger-Henry Guerrand « la pièce maîtresse de l'armature morale d'une classe sociale durant tout le XIX^{ème} siècle. »²³¹. A cet égard les commentaires sur la Constitution de l'an III d'un certain Samuel du Pont de Nemours, député aux États Généraux et membre du Conseil des Cinq-Cents durant le Directoire, incarne la nouvelle donne sociale entre propriétaires et locataires. « Il est évident, dit-il, que les locataires ne disposent des maisons d'habitation, n'y sont passagèrement les maîtres que comme avoués des propriétaires et par un contrat semblable à celui du fermier qui dépose entre leurs mains, à terme, le droit du propriétaire sur cette maison. Il est donc évident que les propriétaires, sans le consentement desquels personne ne pourrait ni se loger ni manger dans le pays, en soient les citoyens par

²²⁸ Guerrand, Roger-Henry. *Les origines du logement social en France 1850 – 1914* – Paris : Editions de la Vilette, 2010, p.19

²²⁹ *Ibid.*, p. 18

²³⁰ Extrait du *Journal des débats* du 15 avril 1832, In Guerrand, Roger-Henry. *Les origines du logement social en France 1850 – 1914* – Paris : Editions de la Vilette, 2010, p.24

²³¹ Guerrand, Roger-Henry. *Op. Cit.*, 2010, p.23

excellence. Ils sont souverains, par la grâce de Dieu, de la nature, de leur travail, de leurs avances, des travaux et des avances de leurs ancêtres. »

Dès lors, dans un contexte où la Révolution industrielle entraînait « une course au profit maximal [...] il était fatal, remarque Roger Henry Guerrand, que le logement soit considéré comme une marchandise sur laquelle son « créateur » avait tous les droits. »²³²

En 1854, Auguste Luchet décrivant les mœurs de la société qu'il côtoie, exprimait ainsi cette hégémonie sans conteste du propriétaire sur sa marchandise : « ... nos mœurs saluent respectueusement dans le propriétaire un souverain qui cède et qui reprend sa chose ; aujourd'hui vous agréé pour en jouir à son profit, et demain vous remplace, à moins d'une stipulation synallagmatique ; décrète, ordonne, tranche, règne, rogne, détient, retient, et ne s'arrête que devant l'expropriation pour cause d'utilité publique. »²³³

Susanna Magri note ainsi à propos des locataires au XIX^{ème} siècle : « la plupart d'entre eux sont soumis au pouvoir discrétionnaire d'un propriétaire qui vérifie la valeur du mobilier, s'enquiert de la solidité de l'emploi et des bonnes mœurs, refuse dans les années 1880 les enfants comme les chiens »²³⁴. Ainsi, « si le propriétaire est «haï» dans les milieux ouvriers, c'est [...] en raison [...] de l'intransigeance qu'il met à le percevoir [le loyer], rendue insupportable par la précarité des ressources. »²³⁵

Ses travaux la conduisent également à préciser les conditions juridiques de cette domination des propriétaires sur les locataires. A cet égard, elle rappelle qu'au XIX^{ème} siècle et jusqu'à la première guerre mondiale, les règles qui régissent la location des habitations et des boutiques à Paris sont fixées par le Code Napoléon et « par la coutume consacrée par la jurisprudence »²³⁶. Ces règles sont selon elle constitutives d'une diversité des rapports locatifs fondée sur l'usage des locaux et le niveau des loyers. Le bail, contrat écrit devant notaire, est ainsi réservé pour les habitations aux loyers les plus élevés et donc aux bourgeois. La « stipulation synallagmatique » évoquée par Luchet définit une « obligation réciproque » qui lie le bailleur au locataire selon les caractéristiques énoncées dans le bail et durant toute la durée de celui-ci – ce qui n'empêche pas le propriétaire de demander une augmentation du loyer lors du terme et s'il ne l'obtient pas de donner congé au locataire. Le locataire est ainsi relativement protégé par rapport à d'autres conditions de location.

En effet, la majorité des habitations parisiennes ne sont pas régies par un bail mais par un simple engagement de location soumis à l'usage local, qui peut être écrit ou verbal et dont la durée est indéterminée²³⁷. La qualité et la sécurité procuré par cet engagement décroît avec le loyer. Plus on descend l'échelle des loyers plus le terme échu est rapproché du début du mois, les délais impartis pour les congés de plus en plus courts de même que les délais d'expulsion alors que les juridictions de recours en cas de litige sont de moins en moins haut placées dans la hiérarchie. En tout état de cause, face à l'excès de pouvoir du propriétaire, « le locataire démuné ne recourt qu'exceptionnellement à la justice ». Susanna Magri remarque ainsi que le juge n'intervient qu'« en cas de dispute grave, verbale ou physique, sollicité par le propriétaire qui en est toujours la victime. ». Ce dernier en revanche a régulièrement recours à

²³² *Ibid.*, p.25

²³³ Luchet, Auguste. *Les mœurs aujourd'hui* – Paris : Ed. Coulon-Pineau Libraire, 1854, p.144-145

²³⁴ Magri, Susanna. « Les propriétaires, les locataires, la loi. Jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, 1996, 37-3, p.408

²³⁵ Magri, Susanna. *Op. Cit.*, 1996, 37-3, p. 405

²³⁶ *Ibid.*, p.401

²³⁷ *Ibid.*, 1996, 37-3, p. 404

la justice pour faire exécuter expulsions et saisies. Les locataires démunis et impécunieux ne pouvant payer leur loyer à terme échu développent à cette époque la pratique du déménagement dit « à la cloche de bois », filant avant d'avoir dû payer.

Cette différence du statut ajoute une inégalité de traitement à l'inégalité sociale existante. Susanna Magri note ainsi qu' « envers des locataires démunis, sur un marché généralement tendu, l'outrance tend à être la règle »²³⁸ alors que dans le même temps : « même au-delà de 1871, la bourgeoisie aisée ne connaît pas d'entraves majeures à la satisfaction de ses besoins en logements »²³⁹.

§3. De « Monsieur Vautour » au vol de la propriété : la critique sociale, une affaire de plumes

Contre cet état de fait, c'est la critique littéraire et artistique qui s'élève avec le plus de force. C'est à cette époque que Désaugiers introduit « Mr Vautour » dans l'un de ses vaudevilles intitulé Mr Vautour, ou le propriétaire sous le scellé et représenté pour la première fois en 1805. Cette figure qui illustre à merveille la « rapacité » ambiante des propriétaires d'alors sera employée par les polémistes et les représentants des partis de Gauche durant tout le XIX^{ème} siècle et une partie du XX^{ème}. De cette époque datent aussi les caricatures de Daumier qui décrit avec ironie les rapports locatifs, notamment à travers ses vingt-huit lithographies intitulées « Locataires et propriétaires ». Mais en ce début de XIX^{ème} siècle, la description de l'organisation sociale est surtout marquée par les romans de Balzac, observateur parmi d'autres, mais impitoyable et rigoureux, de la réalité sociale parisienne de l'époque. Le propriétaire type selon Balzac c'est le rentier spéculateur, « à mi-chemin entre l'avare et l'usurier », sans cœur ni pitié à l'égard du locataire lorsqu'il en vient au loyer, obnubilé par son bien et la domination sociale qu'il est conscient d'en retirer. Enfin, le XIX^{ème} siècle est aussi celui de Proudhon, qui publiera en 1840 son ouvrage majeur Qu'est-ce que la propriété ? Question à laquelle il répondra par la sentence devenue célèbre : « c'est le vol ». Ce slogan est à replacer dans son contexte textuel. Proudhon compare en effet la propriété à l'esclavage. Ce rapprochement résume son analyse de la propriété : elle est esclavage de l'Homme et lui ôte par conséquent sa pensée, sa volonté, sa personnalité et introduit sur lui un pouvoir de vie et de mort²⁴⁰. La propriété, principe fondateur de la société depuis 1789, est ainsi un principe que la société « ne comprend pas, que son mal a vicié et qui cause tout le mal. [...] Ce principe tel que notre ignorance l'a fait, est honoré et voulu ; car s'il n'était pas voulu il n'abuserait personne, il serait sans influence »²⁴¹.

Malgré ces critiques assez vives, le droit de propriété ne semble pas être inquiété par les pouvoirs publics, pas même par la naissance du droit du logement.

²³⁸ Magri, Susanna. *Op. Cit.*, 1996, 37-3 p.409

²³⁹ *Ibid.*, 1996, 37-3, p.403

²⁴⁰ Proudhon, Pierre Joseph. *Qu'est-ce que la propriété* - Paris : Ed. le livre de poche, Coll. Le classiques de la philosophie, 2009, p.129

²⁴¹ *Ibid.*, p.140

§4. L'émergence du droit du logement ou l'intouchabilité réaffirmée du droit de propriété

A. La salubrité publique : une atteinte toute en retenue à la propriété

C'est au milieu de ce XIX^{ème} siècle dominé par les propriétaires qu'émerge l'action publique en matière de logement et avec elle, le droit « du » logement. Jean-Claude Driant note ainsi qu'il est traditionnel de faire remonter le début de la politique du logement à la loi du 13 avril 1850 sur l'assainissement des logements insalubres²⁴². Si elle s'attaque à l'insalubrité, cette loi est aussi de fait une atteinte portée à la toute puissance du droit du propriétaire, attaque dont la simple évocation représente pour les politiciens d'alors un sacrilège. Anatole de Melun, auteur de ladite loi et qui lui laissera son nom, prend ainsi toutes les précautions lors des débats à l'Assemblée pour la présenter non comme un atteinte au droit de propriété mais comme une loi d'humanité de police sociale qui porte atteinte non au principe « inviolable et sacré » mais « à un fait impitoyable [...] avoir le droit d'user et d'abuser de tout sans autre limite qu'une effroyable cupidité. »²⁴³ L'Assemblée ne le suivra cependant pas dans son emportement, et la loi « portera la marque d'un traditionalisme conservateur »²⁴⁴. Malgré des effets très limités, Jean-Claude Driant note que « l'idée que l'État devait s'impliquer dans les questions sociales, et singulièrement dans le logement des classes laborieuses, avait fait son chemin. »²⁴⁵. Le Second Empire développera son action en direction du logement ouvrier essentiellement sur la base cette loi de salubrité publique qui sera complétée par la mise en place du tout-à-l'égout. Ainsi, dès le milieu du XIX^{ème} siècle apparaissent les premières politiques destinées à réduire les difficultés de logement des classes populaires. Elles concernent donc à l'origine l'aspect sanitaire, l'État se préoccupant de voir dans ces taudis d'éventuels foyers d'épidémies ravageuses comme le fut celle de choléra de 1832 dont l'ampleur influença largement l'intervention législative de 1850. Mais elles sont aussi portées par une considération d'hygiène sociale, le logement ouvrier étant considéré comme un « antre » où se développent le vice, l'immoralité et un terreau fertile pour les révoltes sociales contre le pouvoir.

B. Le logement ouvrier une attention publique à double tranchant

Devant l'importance de l'exode rural suscité par l'attraction de la révolution industrielle urbaine, le problème du logement des classes laborieuses dans les villes se pose avec une acuité particulière dès le début du XIX^{ème} siècle. Emerge alors l'idée de logements collectifs ouvriers, très largement issue de l'influence des disciples phalanstérien de Fourier. Cette idée débouche au sortir de la révolution de 1848 sur la première Cité ouvrière de la rue Rochechouart à Paris, financée par l'emprunt privé avec la participation du Prince-président.

²⁴² Driant, Jean-Claude. *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.94

²⁴³ « Compte rendu des séances de l'Assemblée nationale législative », t5, p.242-260, in Guerrand, Roger-Henry. *Les origines du logement social en France 1850 – 1914* – Paris : Editions de la Villette, 2010, p.64

²⁴⁴ Guerrand, Roger-Henry. *Les origines du logement social en France 1850 – 1914* – Paris : Editions de la Villette, 2010, p.65

²⁴⁵ Driant, Jean-Claude. *Op. Cit.* , 2009, p.94

Cette initiative de cité ouvrière sera approfondi sous le Second Empire à travers le soutien de Napoléon III à la Société industrielle de Mulhouse qui construit une cité industrielle ouvrière constituée pour la première fois de maisons individuelles semblables à celles des bourgeois. C'est donc au milieu du XIXème siècle qu'apparaissent les prémices de l'engagement des pouvoirs publics dans le financement et la construction de logements, jusqu'alors réservée au secteur privé.

Mais c'est bien à l'initiative patronale privée que revient en cette période de révolution industrielle l'essentiel de la construction de logements destinés aux ouvriers. Le modèle de Mulhouse essaime un peu partout en France chez les patrons désormais acquis à la théorie du paternalisme social. Mais comme le note Roger-Henry Guerrand, cette amélioration des conditions de vie et d'habitation proposée par les cités ouvrières est à double tranchant : « comment, en effet, dans ces conditions [...] ne pas être à la merci de l'État ou de l'employeur qui offre un gîte ». Les cités ouvrières bien qu'elles témoignent d'une attention nouvelle à l'égard des ouvriers, sont aussi un moyen pour les patrons de contrôler chaque instant de la vie de leur main d'œuvre dans un double souci de rentabilité et de paix sociale. L'ouvrier, bien que sujet d'une attention nouvelle n'en reste pas moins à la merci des exigences économiques arbitraires des propriétaires contre lesquels il n'a aucun moyen de se défendre.

C. L'urbanisme haussmannien et ses conséquences sur les « petits » locataires

Cette politique d'intervention étatique à l'origine du droit « du » logement se traduit également par un urbanisme directif dont les visées sociales et économiques traduisent l'intérêt croissant de l'État pour les enjeux sociétaux de l'immobilier.

Ainsi, sous le Second-Empire, Haussmann apporte un remède radical au problème parisien du logement ouvrier insalubre et facteur de risque social. Rasant les quartiers, il fait disparaître le microcosme social vertical qu'abritait chaque maison au profit d'immeubles standardisés équipés de l'eau et du gaz et dans lequel tous les locataires doivent disposer des mêmes revenus. Comme le note Roger-Henry Guerrand « dans ces ensembles rationalisés pour un mode de vie bourgeois, le prolétaire n'est pas à sa place ». Les classes populaires sont ainsi rejetées en périphérie de Paris, et avec elles le danger et la gêne qu'elles représentent pour le pouvoir en place et la classe bourgeoise. Les travaux d'Haussmann, « pour qui le logement ne représentait qu'une marchandise »²⁴⁶, conduisent de fait à l'aggravation de la crise du logement populaire²⁴⁷ sous l'effet de la valorisation de la propriété immobilière²⁴⁸. Parallèlement à la crise se développe le marché immobilier qui entraîne dans son sillage l'émergence de la pratique spéculative. Ce comportement participe à la hausse des loyers qui deviennent intenables pour les ouvriers, alors que les bourgeois bénéficient d'une hausse plus

²⁴⁶ Guerrand, Roger-Henry. *Les origines du logement social en France 1850 – 1914* – Paris : Editions de la Villette, 2010, p.81

²⁴⁷ *Ibid.*, p.81

²⁴⁸ Magri, Susanna. « Les propriétaires, les locataires, la loi. Jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, 1996, 37-3, p.402

modérée²⁴⁹. Apparaît alors dans les représentations sociales, à côté de la figure du propriétaire rapace, celle du spéculateur immobilier ayant fait fortune sur la faillite des autres²⁵⁰.

§5. Les « droits » incontestés de la propriété

La propriété s'installe ainsi dans une domination sans partage appuyée par les pouvoirs publics successifs. Même la Commune révolutionnaire ne tentera rien contre le droit de propriété, se contentant pour remédier à la hausse des loyers d'exonérer les locataires sur trois termes consécutifs. Roger Henri Guerrand note ainsi que « les privilèges de Mr Vautour n'ont été contestés ni par les théoriciens, ni par les insurgés de la base. Le caractère sacré de la propriété reste intact dans tous les esprits. »²⁵¹.

Sous la Troisième République elle ne sera pas plus inquiétée. Devant l'inefficacité patente de la loi de 1850, toutes les tentatives de modification avorteront à l'Assemblée nationale « témoignant, selon Roger Henri Guerrand, de l'attitude des classes dirigeantes de la fin du XIX^{ème} siècle à l'égard des « droits » de la propriété »²⁵². Au contraire, l'État soutient l'initiative privée des entrepreneurs autour de l'accession à la propriété des ouvriers sensée aider leur « moralisation ».

§6. L'État au service de la propriété : les débuts de la construction publique de logement ouvrier

En cette fin de XIX^{ème} siècle les patrons développent le sentiment qu'il leur appartient de résoudre les problèmes d'insalubrité du logement ouvrier afin d'assurer l'ordre social et de protéger la famille. De fait, les cités ouvrières se multiplient. Ce « devoir social » est relayé par les philanthropes et se concrétisera en 1889 lors du Congrès de Paris portant sur les Habitations à Bon Marché (HBM). Dans la continuité de ce dernier sera créée en 1890 la Société des HBM dont la finalité repose sur la construction partout en France de logement salubre et bon marché. Sous la poussée d'un mouvement législatif international la Société demanda le soutien des finances de l'État pour le développement des HBM en France. Le 30 décembre 1894 fut ainsi promulguée la loi dite Siegfried portant sur les HBM. Son objectif principal est la multiplication de la petite propriété ouvrière, dont la maison individuelle pavillonnaire deviendra, à la charnière du siècle, l'expression ultime louée par Zola qui s'en fera le faire-valoir littéraire²⁵³. Pour la première fois, l'État prend place aux côtés de l'initiative privée dans la construction de logement à destination des ouvriers. Mais cette place reste extrêmement discrète conformément aux volontés des acteurs privés. Elle est décrite de façon pénétrante par Georges Picot qui avait initié le mouvement du « devoir social » : « voici l'œuvre que nous voulons accomplir, œuvre d'initiative privée, œuvre dans laquelle l'État, dont nous redoutons l'intervention, ne joue que le rôle qui lui appartient, non pas ce rôle

²⁴⁹ Magri, Susanna. *Ibid.* 1996, 37-3, p.402

²⁵⁰ Guerrand, Roger-Henry. *Op. Cit.*, 2010, p.74

²⁵¹ *Ibid.*, p.147

²⁵² *Ibid.*, p.165

²⁵³ Notamment dans son livre intitulé Travail, publié en 1901.

absorbant qui paralyse l'initiative, mais un rôle d'appui, un rôle éclairé, en ce sens que l'État ne se mêle de faire que l'œuvre que nous ne pouvons accomplir nous-mêmes. »²⁵⁴

L'investissement de l'État français reste ainsi dérisoire en comparaison de pays voisins et contribue à l'échec de l'opération qui ne lance pas de véritable dynamique de construction bon marché. L'initiative privée a failli. En voulant laisser le rôle principal au marché, les industriels et les banquiers ont signé la perte de leur projet. Le jeu boursier étant beaucoup plus rentable à l'époque que la construction de HBM, les investissements se sont logiquement concentrés sur le premier au détriment de la seconde.

Malgré sa faiblesse, l'intervention de l'État au côté de l'initiative privée en matière de construction destinée aux classes populaire est acquise au début du XX^{ème} siècle et fait son chemin dans les esprits. Lentement mais sûrement, l'idée s'installe que l'initiative privée est insuffisante pour répondre à l'ampleur de la tâche du logement ouvrier et que l'État doit y prendre part de façon plus déterminante. La série de loi qui ouvre le siècle en témoigne. En 1906, la loi Strauss modifie le texte fondateur de 1894 et rend obligatoire la mise en place de comités de patronage d'HBM dans les départements. La loi Ribot de 1908 favorise l'accession à la petite propriété pour les « personnes peu fortunées » dans l'ancien comme dans le neuf à travers la création d'une Société de Crédit immobilier. Enfin, la loi du 22 décembre 1912, dite Bonnevey, consacre l'intervention publique en matière de construction de HBM en généralisant à toutes les communes le droit de construire des HBM collectives. La gestion de ces HBM échappe cependant encore aux pouvoirs publics. Néanmoins, la loi Bonnevey revêt un aspect historique dans la constitution du droit « du » logement en instituant un service public du logement²⁵⁵.

§7. La mobilisation syndicale des locataires contre les loyers chers

Ce début de XX^{ème} siècle est également marqué par la montée d'un mouvement de contestation populaire autour du montant des loyers. A partir de 1905 en effet, la situation du logement se dégrade pour les ouvriers, particulièrement pour les Parisiens, dont le budget consacré au loyer atteint des sommets²⁵⁶. La protestation prend la forme de manifestations, de regroupements pour tenter d'empêcher les expulsions. Mais ce mouvement prend une tournure inédite en 1912 à travers la première constitution d'un syndicat de locataires qui prend l'appellation d'Union des locataires. Sa principale revendication devient le contrôle des prix de location par l'État. C'est à ce moment qu'est votée la loi Bonnevey sur les HBM qui témoigne du décalage des politiques, y compris socialistes, d'avec les revendications populaires. Susanna Magri note en effet que ni l'Union ni la CGT ne se sont mobilisées sur ce domaine, les ouvriers ayant déjà la possibilité pour les plus aisés d'entre eux de parvenir par eux-mêmes à l'accession à la propriété autonome et salubre par une construction de coopérative sans aide philanthropique. Dans ce contexte remarque Susanna Magri, les HBM

²⁵⁴ Picot, Georges. « Bulletin de la SFHBM », 1895, n°1, In : Guerrand, Roger-Henry. *Op. Cit.*, 2010, p.224

²⁵⁵ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.95

²⁵⁶ Magri, Susanna. « Les propriétaires, les locataires, la loi. Jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, 1996, 37-3, p. 410

« ne pouvaient que continuer à être regardées comme des «casernes» dont les résidents étaient corsetés par de stricts règlements d'usage, et par conséquent susciter le rejet. »²⁵⁷

La période qui va jusqu'à la première guerre mondiale est ainsi le théâtre d'une domination sans partage des propriétaires privés sur les locataires. Elle est aussi celle des débuts de l'intervention publique qui gagne en légitimité auprès des élites bourgeoises et dirigeantes, sans toutefois rencontrer l'adhésion de ceux à qui elle se destine. Le droit du logement à cette époque reste celui d'une classe bourgeoise charitable qui pense le bonheur des ouvriers à leur place en fonction de ses intérêts et de ce qu'elle juge être la priorité.

Section 2 - D'une guerre à l'autre : le droit de propriété ébranlé mais triomphant

La Première guerre mondiale vient bouleverser l'organisation établie. Elle marque le début de la deuxième phase de construction du droit « du » logement qui « transforme, selon René Ballain, l'exercice de la propriété sans en modifier la conception »²⁵⁸.

§1. Moratoires des loyers et prorogations des baux dans l'entre-deux-guerres : les propriétaires contraints par l'intérêt général

Dès le début des hostilités, le gouvernement vote un moratoire général des loyers qui concerne aussi bien les mobilisés que les « petits » locataires non-mobilisés. D'une durée initiale de trois mois il est repoussé successivement pour une durée similaire jusqu'à la fin de la guerre. Cette « politique d'atavisme » s'origine selon Susanna Magri dans la volonté gouvernementale de ne pas rompre le consensus politique et social nécessaire à la conduite de la guerre²⁵⁹. C'est un revers pour l'intérêt des propriétaires qui se sont fortement mobilisés contre le moratoire tout au long de la guerre. Au contraire pour « la masse des petits locataires » c'est la reconnaissance de la légitimité d'une ancienne exigence, celle de pouvoir « conserver la jouissance du logement lorsqu'il est provisoirement impossible d'en régler le loyer »²⁶⁰.

La loi du 9 mars 1918 « relative aux modifications apportées aux baux à loyer par l'état de guerre » marque un retour partiel à la situation d'avant guerre. Elle exonère en effet de plein droit le paiement de la dette de loyer accumulée au cours de la guerre pour une partie des mobilisés disposant de ressources faibles. La compensation des dommages causés par la guerre s'effectue ainsi au dépend des propriétaires. Toutefois, elle autorise les bailleurs à réclamer les arriérés de loyers pour tous les autres petits locataires et leur permet de poursuivre en justice les locataires récalcitrants devant des Commissions arbitrales mises en place à cet effet. Le mouvement des locataires prend alors de l'ampleur, dénonçant à nouveau

²⁵⁷ Magri, Susanna. *Op. Cit.*, 1996, 37-3, p.411

²⁵⁸ Ballain, René. « La constitution d'un secteur « très social » du logement, au regard du droit au logement », *In: Alpil. Intermittents du logement – Les statuts locatifs précaires et le droit au logement*– Paris : Ed. Mario Mella, 2004

URL :<http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifs-pr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003.pdf> (consulté le 04.08.2012)

²⁵⁹ Magri, Susanna. *Op. Cit.*, 1996, 37-3., p.411

²⁶⁰ Magri, Susanna. « Les propriétaires, les locataires, la loi. Jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, 1996, 37-3., p.411

la figure du propriétaire rapace et organisant la résistance contre les expulsions autorisées par les commissions.

Face à la menace d'une augmentation des loyers par les propriétaires, qui souhaitent se rembourser par leurs propres moyens, et dans un contexte de grande instabilité économique et sociale, l'État vote le 23 octobre 1919 la loi sur « la spéculation illicite » qui bloque tous les loyers jusqu'à nouvel ordre. Les baux prorogés depuis 1914 le sont à nouveau jusqu'en 1921 et les exonérations de 1918 sont prolongées jusqu'en 1920. Cherchant à atteindre, au terme de ces mesures, un équilibre du marché auquel il ne parvient pas, l'État poursuit par étape le contrôle des loyers et la prorogation des baux qu'il reconduira finalement presque jusqu'à la fin de l'Entre-deux-guerres.

C'est un véritable renversement des rapports de force entre propriétaires et locataires qu'opère ainsi l'intervention publique à cette époque. Le rapport qu'ils entretiennent avec la justice est inversé : la loi « lie les mains » des propriétaires, selon l'expression de Susanna Magri, et permet aux locataires d'avoir recours au juge pour la faire respecter²⁶¹. La revendication des locataires change par conséquent de nature de même que la fonction de leur organisation de représentation. « La « sécurité du foyer » en vient à être réclamée comme un « droit », note Susanna Magri, et l'augmentation des loyers combattue comme illégitime à moins d'être justifiée par la remise en état de la salubrité de l'habitation. »²⁶² De même, l'augmentation de la législation sur les rapports locatifs entraîne une évolution progressive de la fonction des syndicats de locataires vers celle d'informateurs et d'interprètes, auprès des milieux populaires, de la complexité juridique des textes de loi.

§2. Baisse de l'investissement privé, construction publique et victoires des propriétaires

Mais cette législation contraignante provoque l'arrêt de l'investissement locatif privé et aggrave par conséquent la pénurie des logements. Cette situation conduit l'État à intervenir dès 1919 dans le financement de la construction. La loi du 31 mars 1919 lui permet de verser des subventions à hauteur du tiers du prix des logements destinés aux familles nombreuses. Elle sera ensuite confirmée et renforcée par les lois du 26 février 1921 et du 5 décembre 1922. Ces mesures marquent selon Jean-Claude Driant « les véritables débuts de l'aide à la pierre »²⁶³. Les offices publics de HBM prennent par là-même définitivement le pas sur les offices privés. La construction de logement à destination des classes populaire est désormais majoritairement publique.

Le blocage des loyers entraîne en parallèle l'abandon de leur patrimoine par les propriétaires et le développement de constructions à bas coût non-équipés où les locataires vivent dans des conditions déplorables. Se développe alors un mouvement social des « mal-lotis ». Pour remédier à leur condition de vie, l'État adopte le 15 mars 1928 le projet de loi Sarrault qui s'inscrit dans la filiation de la loi de salubrité de 1850, avec toutefois un effet plus productif.

²⁶¹ Magri, Susanna. « Les propriétaires, les locataires, la loi. Jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, 1996, 37-3., p.414

²⁶² *Ibid.*, p.415

²⁶³ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.96

Elle permet en effet aux « mal-lotis » de financer a posteriori les équipements qui leur font défaut dans leur logement.

Cette même année la puissance publique fera montre de ses ambitions nouvelles en matière de construction sociale avec la loi Loucheur, qui prévoit un vaste plan de construction destiné à l'accession sociale à la propriété. Mais ces ambitions ne sont pas à la mesure de la crise et en 1934 l'Union de la propriété bâtie de France obtient de l'État l'abandon du projet, la suppression partielle des aides à la construction et la fin du blocage des loyers. En 1938, l'État cesse tout financement à la construction de logement alors que la pénurie n'est pas résorbée.

Du régime de Vichy, nous n'avons pas grand-chose à dire, non que nous souscrivions à la théorie de René Cassin et à la « parenthèse vichyssoise » gaullienne, mais le fait est que les données nous font défaut pour cette période. On notera toutefois en 1943 l'abrogation de l'ensemble du système HBM remplacé par les « Sociétés pour le logement » (SPL) et la présence d'un blocage des loyers.

Ainsi, l'Entre-deux-guerres assiste à une montée en puissance de l'État et du droit du logement à la fois dans la construction de logement à destination des couches populaires mais également dans les rapports locatifs. « En totale contradiction avec l'esprit du Code Civil, résume René Ballain, une législation positive, temporaire, mais sans cesse reconduite jusqu'au années 30, soustrait de larges fractions du parc locatif au droit civil pour le faire administrer directement par un droit public tellement contraignant qu'il ne laisse aucune place au contrat. »²⁶⁴ Mais cette intervention publique, bien qu'inédite par l'ampleur de son atteinte au droit de propriété, reste encore limitée « l'État dépassant le propriétaire comme acteur dominant du rapport locatif, sans que le locataire accède au rang de partenaire et d'acteur. »²⁶⁵

Section 3 - De 1945 à 1982 : de l'État omnipotent au marché tout puissant, l'amélioration des rapports locatifs pour les locataires

Une troisième phase de la construction du droit « du » logement et de la genèse du droit « au » logement débute à la fin des années 40 et se poursuit jusqu'au début des années 1980. Elle se caractérise par le développement de la participation des locataires à la gestion des rapports locatifs dans un contexte dominé par l'action des pouvoirs publics.

Au sortir de la Seconde guerre mondiale, la pénurie de logement est telle que l'État se doit de réagir. Dès le 28 juin 1945, le gouvernement instaure un prélèvement sur les loyers du secteur privé destiné à alimenter une Caisse nationale d'entretien et d'amélioration de l'habitat urbain et rural. Cette Caisse deviendra en 1948 le Fonds national d'amélioration de l'habitat (FNAH), ancêtre de l'ANAH. Une nouvelle atteinte au droit du loyer perçu par les

²⁶⁴ Ballain, René. « La constitution d'un secteur « très social » du logement, au regard du droit au logement », *In: Alpil. Intermittents du logement – Les statuts locatifs précaires et le droit au logement* – Paris : Ed. Mario Mella, 2004, p. 9
URL : <http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifs-pr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003.pdf> (consulté le 04.08.2012)

²⁶⁵ Ballain, René. *Op. Cit.*, 2004, p. 9

propriétaires privés, destinée à l'amélioration de la qualité des logements des locataires. L'ordonnance du 11 octobre 1945 instaure quand à elle une réquisition des logements vacants ou sous-occupés pour loger les familles privées de logement par la guerre.

§1. Refonte du système HBM-HLM, participation des locataires et amélioration des logements locatifs du parc public

Mais la réaction de l'État à la pénurie passe surtout par la refonte du système de production publique de logements. Dans cette optique, les HBM sont recréés par la loi du 30 mars 1947 et leur système réformé en profondeur par la loi du 3 septembre de la même année. L'État modifie leur mode de financement et le fonde sur des prêts du Trésor public à 2% sur 65 ans avec remise partielle des intérêts sur 20 ans. De nouveaux standards de confort intérieur sont rendus obligatoires pour les logements HBM, notamment une augmentation de surface mais surtout l'obligation d'équipements minimums tels la cuisine, la salle d'eau et les WC. Le décret d'application du 19 décembre 1947 fixe des plafonds de loyer maximum suivant le nombre de pièces du logement.

Mais cette loi marque surtout une étape décisive dans la prise en compte des locataires au sein des rapports locatifs. Elle rend leur présence obligatoire au sein des Conseil d'Administration des HBM. Elle est ainsi la première, selon Sébastien Jolis, doctorant à l'Université de Paris 1 - Panthéon Sorbonne, « à promouvoir systématiquement les locataires au rang d'acteurs gestionnaires des ensembles sociaux. »²⁶⁶ Néanmoins, plus qu'une révolution il s'agit davantage selon lui d'une consécration, dans la mesure où la présence des locataires dans les CA était déjà possible depuis loi Bonnefoy de 1912, que la loi Strauss de 1922 avait confirmé. Elle prévoyait en effet la constitution d'un CA qui pouvait s'adjoindre deux locataires. Mais dans le contexte d'alors, marqué par une faible progression de la construction de HBM et une focalisation des préoccupations des locataires sur le montant des loyers, cette mesure est inopérante²⁶⁷.

Mais en 1947 dans le contexte de l'après guerre, la situation est tout autre. La question des loyers est réglée rapidement par la loi de 1948 et la production locative publique s'impose au cours des décennies suivantes notamment à travers la construction des « grands ensemble ». La part des locataires dans la gestion des rapports locatifs acquiert par conséquent un poids politique incontournable et une influence grandissante auprès des propriétaires.

§2. La loi de 1948 : un consensus manqué au profit des locataires

En 1947 dans le contexte de l'après guerre, la part des locataires dans la gestion des rapports locatifs acquiert un poids politique incontournable. C'est la loi du 1^{er} septembre 1948, relative aux rapports entre bailleurs et locataires, qui s'attèle à la recherche d'« une

²⁶⁶ Jolis, Sébastien. « Les premiers temps de la participation dans l'habitat : les locataires élus dans les HLM (1947-1963) », *Journée doctorale sur la participation*, 18 octobre 2011, p.4

URL : http://participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_3-1_sebastien_jolis.pdf (Consulté le 04.08.2012)

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 21

solution au problème des loyers français »²⁶⁸. Danièle Voldman, historienne et directrice de recherche émérite au CNRS, note qu'en ces temps de démocratie retrouvée où l'idéal de justice sociale de la Résistance est encore très présent et le vocabulaire communiste familier, « il ne semble pas impossible que l'État soit le garant d'un difficile consensus entre des possédants investissant leur capital dans la pierre, et le peuple de France pour qui celle-ci n'aurait qu'une valeur d'usage. »²⁶⁹ L'État recourt à l'époque depuis l'ordonnance d'octobre 1945 aux réquisitions de logements vacants et sous-occupés pour loger les familles sans logement du fait de la guerre. En outre, la taxation des loyers issue d'une série de mesures exceptionnelles au sortir des combats tire les loyers vers le bas alors que les prix de la construction varient à la hausse, réduisant la rentabilité de l'investissement locatif. L'objectif poursuivi par les législateurs est donc à la fois de permettre aux ménages modestes de trouver un logement abordable dans lequel ils puissent demeurer sans être menacés par la hausse des loyers, tout en relançant l'investissement privé. Dilemme cornélien qui sera la source de bien des déconvenues.

La loi instaure une double mesure concernant le niveau des loyers : d'une part un blocage pour le parc antérieur au 1^{er} septembre 1948 et d'autre part une libération des loyers pour la construction qui lui est postérieure. Maud Loiseau et Catherine Bonvalet font ainsi remarquer la différence fondamentale entre les blocages des loyers précédents et celui de 1948. A cette date le blocage est d'inspiration libérale et cherche à entraîner un regain de construction privée²⁷⁰.

La loi introduit également un nouveau système de calcul des loyers dit du loyer « scientifique ». Cette méthode prend en compte la surface du logement augmentée des équipements de confort, aboutissant à la définition d'une surface fictive dite « surface corrigée », toujours en vigueur aujourd'hui.

Mais la principale avancée pour les locataires réside dans l'instauration d'un « droit au maintien dans les lieux » quelle que soit la date du début de la location. Quelques exceptions demeurent toutefois, notamment en cas d'occupation insuffisante du logement (moins de 8 mois par an), ou d'exclusion légale du locataire (après des travaux). De plus le propriétaire bénéficie d'un droit de reprise pour lui-même, ses descendants ou la construction de logements neufs. Dans ce dernier cas, le propriétaire doit reloger le locataire dans des conditions similaires. Cette mesure conduit Maud Loiseau et Catherine Bonvalet à affirmer qu'avec cette loi « la protection du locataire fait son apparition dans l'histoire du droit du logement en France. »²⁷¹

Pour les propriétaires bailleurs, cette mesure est accueillie avec la réticence la plus extrême, « le droit au maintien dans les lieux, rendant pratiquement impossible l'expulsion des locataires et de leurs descendants, leur est apparu comme une atteinte au droit de propriété. »²⁷²

²⁶⁸ Voldman, Danièle. « La loi de 1948 sur les loyers », In : *Vingtième Siècle, Revue d'histoire* n°20, octobre-décembre 1988, p. 91

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 91

²⁷⁰ Bonvalet C., Loiseau M. « L'impact de la loi de 1948 sur les trajectoires résidentielles en Île-de France », *Revue Population* – Paris : Ed. INED, 2005, Vol. 60, p. 352

²⁷¹ Bonvalet C., Loiseau M. « L'impact de la loi de 1948 sur les trajectoires résidentielles en Île-de France », *Revue Population* – Paris : Ed. INED, 2005, Vol. 60, p.352

²⁷² Fijalkow, Yankel. *Sociologie du logement* – Paris : Ed. La Découverte, Coll. Repères, 2011, p. 40

Ainsi, la tentative des législateurs de concilier les intérêts divergeant voire inconciliables des locataires et des propriétaires sur la valeur d'usage du logement débouche sur l'échec de l'objectif de relance de la construction. Au lieu de favoriser la production de logements neufs, le maintien des locataires empêche la reprise des logements par les propriétaires. Cet état de fait entraîne la pérennisation d'un parc ancien dont le confort se dégrade progressivement jusqu'à l'insalubrité. Comme le résume Danièle Voldman « la loi de 1948 a figé une situation qu'elle était censée débloquent [...] Elle a eu néanmoins le mérite de se poser la question du « droit au logement » et du rôle de l'État comme arbitre. »²⁷³ Elle marque en effet une étape décisive dans l'intervention de l'État au sein des rapports locatifs privés.

Son échec relatif en matière de relance de la production par l'investissement privé conduira à la recherche d'autres solutions pour résoudre la crise, et au développement de la construction de logement social.

§3. L'essor de la construction publique en faveur des « peu fortunés »

La loi du 21 juillet 1950 marque une dernière tentative de relancer la production privée. Elle institue à cet effet un nouveau mode de financement de la construction privée qui durera jusqu'à la réforme de 1977. Elle crée en effet le Crédit Foncier de France que nous avons déjà évoqué, pour adosser le financement de la construction privée et particulièrement de l'accession à la propriété au marché financier. L'État permet ainsi de souscrire des prêts à long terme et met en place un système de prime au m² construit. Cette loi remet toutefois la construction publique sur le devant de la scène en remplaçant l'appellation HBM par celle d'« Habitations à Loyers Modérés » (HLM).

Mais l'effort de production publique proprement dite intervient véritablement avec le plan Courant de 1953 qui engage une politique sans précédent en matière de construction. Une de ses mesures est l'instauration par la loi du 10 juillet 1953 de la Participation des Employeurs à l'Effort de la Construction (PEEC). Celle-ci repose sur le versement par les employeurs de 1% de leur masse salariale pour le logement de leurs employés. Cette mesure marque selon Patrick Kammoun, conseiller à l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), « la fin d'un système prôné par la droite sociale selon les idées de Frédéric Le Play, dite de "patronage", période où l'entreprise logeait directement ses ouvriers. »²⁷⁴ Nous verrons dans la seconde partie de ce mémoire l'impact du plan sur la crise, mais la production qu'il génère atteint des sommets inégalés même de nos jours.

La production de HLM s'amplifie et les réformes sur les catégories de logement qu'il propose avec elle. En 1955 une tentative de simplification aboutit à la création des HLM-A et B puis en 1961 c'est l'unification autour des HLM ordinaires (HLM-O) qui ne dure qu'un temps. De nouvelles catégories voient le jour pour répondre à l'enjeu des bidonvilles : ce sont les « programmes sociaux de redressement » (PSR) créés en 1960 qui financent les « cités de transit », mais aussi les « programmes à loyer réduit » (PLR) de 1963, développés pour répondre à la problématique montante des bidonvilles au cours des années 60. Ce sera enfin les « immeubles à loyers normal » (ILN) et les « immeubles à loyers moyen » (ILM).

²⁷³ Voldman, Danièle. « La loi de 1948 sur les loyers », In : *Vingtième Siècle, Revue d'histoire* n°20, octobre-décembre 1988, p. 91

²⁷⁴ Kamoun, Patrick. « Financement du logement social et évolutions de ses missions, de 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales*, 2005/3, n°123, p.23

Le décret du 27 mars 1954 « fixant les conditions d'attribution des logements des organismes d'habitation à loyer modéré » rappelle que les HLM sont toujours « réservés aux personnes physiques peu fortunées et vivant principalement de leur salaire ». Il fixe à cet égard des plafonds de ressources, le supplément de loyer ainsi que des conditions d'occupation minimale. En 1955, un nouveau décret du 20 mai 1955 ouvre le logement social aux étrangers.

Les années 1950 et 1960 sont ainsi marquées par le développement de la construction publique des HLM au travers de « grands ensembles », sous l'effet d'une augmentation sensible des aides à la pierre.

§4. Naissance du droit de l'hébergement et construction publique d'urgence

En parallèle à cette construction publique, 1953 est aussi l'année de l'émergence d'une aide publique à l'hébergement destiné à « ceux qui ne peuvent pas prétendre à un logement de droit commun. »²⁷⁵. Ce que Robert Lafore qualifie de « droit de l'hébergement » qui vient se juxtaposer au côté du droit « du » logement pour les personnes qui ne relève pas de ce dernier. Dans cette ligne d'idée, l'année 1954 est marquée par l'appel de l'Abbé Pierre en faveur des sans logis. Il rencontre un large écho parmi l'opinion publique et provoque une réaction immédiate des pouvoirs publics qui votent à la hâte une série de mesures destinées à la création des cités d'urgence composées de « logements économiques de première nécessité » (LEPN), de « logements économiques normalisés » (LEN) et de « logements populaires familiaux » (LOPOFA). Ces habitats économiques aux normes inférieures aux HLM ordinaires ne parviennent cependant pas à enrayer la crise. Ils témoignent malgré leur caractère tardif et précipité, d'un souci de l'État pour la question du logement des plus nécessiteux. Particulièrement emblématique fut le déplacement de Maurice Lemaire, ministre de la reconstruction d'alors, répondant à l'invitation de l'Abbé Pierre lors de l'enterrement d'un nourrisson mort de froid dans la rue. La crise du logement nécessite également un urbanisme directif qui conduit l'État à créer en 1958 les Zones à urbaniser en priorité (ZUP) et à lancer la même année la « rénovation urbaine ».

§5. Les accords Delmon : les locataires partenaires à part entière du rapport locatif privé

Les années 1970 sont marquées par une hausse de l'inflation liée aux chocs pétroliers. En 1974, l'État bloque à nouveau les loyers. C'est alors que s'engage pour la première fois dans le secteur privé une concertation réunissant propriétaires et locataires autour des rapports locatifs. Cette concertation à l'initiative de l'État se fait d'abord uniquement avec les bailleurs et s'ouvre dans un second temps aux associations de locataires sous l'impulsion des pouvoirs publics. Une première concertation réunit ainsi l'État et les propriétaires en 1972 afin de déterminer de quels droits peuvent se prévaloir les propriétaires en matière de loyer et de

²⁷⁵ Lafore, Robert. « Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, p.424

charges locatives. Le 18 décembre 1972, un protocole est signé entre l'État et les représentants des propriétaires et des gestionnaires. Élaboré sans la participation des locataires, il prévoit la mise en place d'une commission permanente pour l'étude des charges locatives et des rapports entre propriétaires, gestionnaires et usagers. La commission se réunit dès 1973 mais sera officiellement créée par arrêté le 13 mai 1974 et sa présidence confiée à Pierre Delmon, Conseiller d'État, qui lui donnera son nom. Elle a pour vocation de déterminer certains aspects du Code civil restés flous, notamment sur les charges locatives, et réunit en son sein représentants des propriétaires, des agences et les associations de locataires. Elle débouche sur les accords Delmon qui regroupent quatre accords distincts s'échelonnant de 1973 à 1975. Ils permettent essentiellement de préciser les responsabilités respectives du propriétaire et du locataire dans le paiement des charges. Le premier de novembre 1973 porte sur l'utilisation de fiche de loyer type, le second de septembre 1974 sur les charges récupérables par le bailleur, le troisième de novembre 1975 sur les réparations locatives à la charge du locataire et le dernier de janvier 1976 envisage une ébauche de règles relatives à l'information et la concertation locative au sein d'un même ensemble immobilier. Plus que le contenu, c'est l'aspect inédit de la prise en compte des locataires dans le secteur privé qui est remarquable. Ces derniers sont officiellement considérés comme des égaux face aux propriétaires par les pouvoirs publics dans une discussion engageant les rapports locatifs nationaux. Le rapport sur les charges locatives datant 2003 rédigé par Philippe Pelletier, alors président de l'ANAH estime ainsi que les travaux de la commission Delmon « ont traduit une concertation locative, réelle et efficace »²⁷⁶.

« Une nouvelle approche du rapport locatif se dessine donc, note René Ballain, qui n'est plus uniquement considéré à partir du droit de propriété, mais aussi de la valeur d'usage pour les locataires, avec un secteur locatif moteur »²⁷⁷.

Ainsi, dans cette période qui s'étend des années 1950 aux années 1980, « l'État est partout » et « omnipotent » comme le souligne Patrick Kamoun ; il est « la première puissance financière, le premier employeur et le premier producteur [...] Il va normaliser, impulser, régenter, conduire »²⁷⁸ et le domaine du logement n'y fait pas exception. Le droit du logement s'étoffe ainsi davantage, aussi bien dans le domaine de la réglementation de la construction, notamment des plus modestes, mais aussi en ce qui concerne les rapports locatifs.

La réforme du financement du logement de 1977, dont nous évoquerons les conséquences en deuxième partie de ce mémoire, viendra remettre en cause cette hégémonie publique dans le domaine du logement, particulièrement le poids des aides à la pierre auxquelles elle substituera les aides à la personne, avec l'objectif de solvabiliser la demande sociale.

²⁷⁶ Pelletier, Philippe. *Les charges locatives* – Paris : Ed. Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, juin 2003, p.7

²⁷⁷ René Ballain, La constitution d'un secteur « très social » du logement, au regard du droit au logement, In: Alpil, Les statuts locatifs précaires, Ed. Mario Mella, 11 mai 2004, p.9 URL : <http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifs-pr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003.pdf>

²⁷⁸ Patrick Kamoun, Financement du logement social et évolutions de ses missions, de 1894 (loi Siegfried) à nos jours, Ed. CNAF, Coll. Informations sociales, 2005, n° 123, p.27

Chapitre 2 - Du droit à l'habitat au droit au logement opposable

Après le renforcement du droit « du » logement par l'Etat, Les années 1980 marquent l'avènement du droit « au » logement et la consécration d'un équilibre entre propriétaires et locataires dans les rapports locatifs.

Section 1 - Du droit à l'habitat au droit au logement : la reconnaissance d'un droit fondamental

§1. La loi Quillot, une première tentative infructueuse

Aussitôt après le changement de majorité de 1981, le gouvernement reprend les travaux de la Commission Delmon pour l'élaboration d'une loi sur les rapports locatifs. La loi Quillot du 22 juin 1982 qui en résulte institue le droit à l'habitat comme un droit fondamental dont l'exercice implique notamment que « les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés, dans les relations individuelles comme dans leurs relations collectives. »²⁷⁹ Cette loi « transforme le rapport locatif » selon les termes de René Ballain. En effet, à la différence des lois précédentes sur les rapports locatifs, il ne s'agit plus d'une mesure d'exception mais d'une mesure permanente qui redéfinit le rapport locatif à sa source : le Code Civil. Celui-ci définissait le rapport locatif à partir du seul droit de propriété. La loi vient désormais « rééquilibrer » ce rapport en y introduisant le droit du locataire. Ainsi, note René Ballain, « le droit subjectif du propriétaire de jouir de son bien de la façon la plus absolue, rencontre, lorsqu'il le met en location, le droit du locataire à habiter un logement. De cette rencontre naissent, pour les droits subjectifs mis en rapport, des limitations naturelles et pour les détenteurs, des obligations réciproques nouvelles. »²⁸⁰

C'est une petite révolution qui vient parachever l'œuvre d'une lutte sociale qui s'est développée et organisée progressivement depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Mais c'est surtout la fin d'une suprématie juridique du propriétaire dans les rapports locatifs, suprématie que la Révolution et le Code Civil avait fondée en droit et dont la domination remonte comme nous l'avons vu jusqu'au Moyen-âge.

Conçu comme le note Jean-Claude Driant, pour « rompre avec le libéralisme presque total qui régnait dans le parc locatif non soumis à la loi de 1948 »²⁸¹, cette loi vise délibérément la protection du locataire face au propriétaire en rendant notamment très difficile le refus de

²⁷⁹ Article 1^{er} de la loi n°82-526 du 22 juin 1982: Le droit à l'habitat est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés, dans les relations individuelles comme dans leurs relations collectives.

²⁸⁰ Ballain, René. « La constitution d'un secteur « très social » du logement, au regard du droit au logement », *In: Alpil. Intermittents du logement – Les statuts locatifs précaires et le droit au logement*– Paris : Ed. Mario Mella, 2004, p. 10

URL : <http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifs-pr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003.pdf> (consulté le 04.08.2012)

²⁸¹ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.88

renouvellement de bail au bout de 6 ans et surtout en encadrant étroitement les loyers. « L'impact psychologique de ces dispositions a démultiplié les effets économiques liés aux faibles rendements de l'investissement locatif »²⁸² entraînant presque une faillite du marché immobilier²⁸³.

Lors de l'alternance, « l'objectif économique reprend le dessus »²⁸⁴ et la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement vient abroger la loi Quillot. C'est un renversement complet de perspective : elle procède à une libéralisation volontaire du système secteur locatif en faveur des propriétaires, posant le principe de liberté totale de fixation des loyers à chaque relocation et renouvellement de bail et supprimant l'obligation pour le propriétaire de motiver les congés qu'il délivre. Une période transitoire est cependant concédée pour éviter une hausse trop soudaine des prix.

§2. L'avènement du droit au logement

Mais avec le retour de la gauche, une nouvelle loi dite « Mermaz-Maladain » est votée le 6 juillet 1989. La libéralisation des loyers y est conservée. Elle affirme ainsi le principe de liberté de fixation des loyers entre les parties²⁸⁵ mais limite, sauf sous-évaluation manifeste²⁸⁶, l'augmentation en cas de renouvellement du bail à celle d'un indice de référence, que nous évoquerons plus en détail dans la seconde partie de ce mémoire. L'article 18 donne en outre les moyens à l'État de plafonner les loyers « dans la zone géographique où le niveau et l'évolution des loyers comparés à ceux constatés sur l'ensemble du territoire révèlent une situation anormale du marché locatif. »²⁸⁷ Nous verrons par la suite que cette mesure n'a jamais été utilisée par l'État sauf en région parisienne.

En matière d'expulsion, les propriétaires sont tenus de ne pas se faire justice eux même, ce quel que soit le statut des habitants. « Tout habitant est donc justiciable, en tant qu'habitant, quel que soit son statut, ce qui est un premier élément de reconnaissance du droit d'habiter »²⁸⁸ note Paul Boucher, Conseiller d'État honoraire, Président d'honneur d'ATD quart-monde et membre du Haut Comité pour le logement des Personnes Défavorisées (HCLPD). Ces protections viennent ainsi s'ajouter aux droits conférés par le Code Civil à tout contrat portant sur « le louage des choses »²⁸⁹.

Mais elle réaffirme surtout dans son article premier que « le droit au logement est un droit fondamental »²⁹⁰ et précise qu'il s'exerce « dans le cadre des lois qui le régissent ». Le terme

²⁸² Driant, Jean-Claude. *Op. Cit.*, 2009, p.88

²⁸³ *Ibid.*, p.88

²⁸⁴ *Ibid.*, p.88

²⁸⁵ Article 17 a

²⁸⁶ Article 19

²⁸⁷ Article 18

²⁸⁸ Boucher, Paul. « Le droit au logement, droit fondamental », In : Alpil. *Intermittents du logement – Les statuts locatifs précaires et le droit au logement* – Paris : Ed. Mario Mella, 2004

URL : <http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifs-pr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003.pdf> (consulté le 04.08.2012)

²⁸⁹ Code Civil : articles 1713 et suivants

²⁹⁰ Article 1er de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989: Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accèsion à

de « droit à l'habitat » de 1982 a été remplacé par celui de « droit au logement » qui fait sa première apparition dans le droit positif. La loi rééquilibre ainsi le rapport locatif au profit du locataire et cette fois pour longtemps. Le Conseil d'État note en effet qu' « ayant trouvé un nouveau point d'équilibre, [la loi Mermaz-Malandain] n'a pas été fondamentalement remise en cause depuis lors, même si des amendements ponctuels lui ont été apportés à de nombreuses reprises. »²⁹¹ Ces « mesures ponctuelles » représentent néanmoins selon René Ballain « des coups de canif dans l'équilibre qu'avait instauré la loi de juillet 1989 »²⁹².

La reconnaissance du droit au logement par les lois de 1982 et surtout de 1989 aboutit à un rapport locatif plus équilibré entre propriétaires et locataires en limitant les prérogatives du droit de propriété sur l'usage du logement. Une page se tourne ainsi dans l'histoire des rapports locatifs.

Toutefois, comme le remarque René Ballain, « cette reconnaissance demeure formelle pour les ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement et pour ceux qui ne parviennent pas à s'y maintenir. [Le droit au logement] a modifié le rapport locatif et s'est affirmé pour protéger les locataires, mais il n'a pas été décliné pour ceux qui ne parviennent pas ou plus à être locataires. »²⁹³

Section 2 - La mise en œuvre du droit au logement : la marche vers l'opposabilité

C'est pour tenter de remédier à cet état de fait et par conséquent pour tenter de rendre le droit au logement effectif pour tous, qu'est votée le 31 mai 1990 la loi dite Besson « de mise en œuvre du droit au logement ». En vue de cette mise en œuvre effective du droit au logement, elle crée les Plans départementaux d'aides aux personnes défavorisées (PDALPD) qui ont vocation à organiser les relations des acteurs locaux du logement dans cette perspective et distribuent de nouvelles aides à destinations du maintien dans les lieux des personnes défavorisées.

Cette loi fait du droit au logement un devoir de solidarité nationale²⁹⁴ et introduit une nouvelle aide publique, le Fond de solidarité pour le logement (FSL)²⁹⁵, pour venir en aide aux

la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. Aucune personne ne peut se voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses moeurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives.

²⁹¹ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.143

²⁹² Ballain, René. « Avancées et incertitudes du droit », *Economie & Humanisme*, mars-avril 2004, n°364, p.14

²⁹³ *Ibid.*, p.14

²⁹⁴ Article 1 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 : Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la

personnes « défavorisées » qui ne peuvent accéder ou se maintenir dans un logement, ou bien encore disposer de l'eau, de l'énergie et des services téléphonique du fait de leurs ressources insuffisantes. Elle se tourne ainsi vers les exclus du logement afin de les inclure dans la « norme » actuelle qu'elle définit comme « un logement décent et indépendant ».

§1. La loi Besson : l'orientation du droit au logement vers les exclus

De fait, la loi Besson témoigne, comme le note Robert Lafore, d'une focalisation nouvelle du droit au logement « sur les difficultés d'accès au logement de certaines populations [...] elle se centre prioritairement sur la pathologie du système, à savoir les « mal-logés » ou les « sans-logis », ces victimes d'une nouvelle crise du logement que les moyens mis en œuvre à compter des années 1950-1960 (construction publique et aides au logement principalement) ne parviennent plus à ramener vers les formes d'habitat considérées comme « normales ». »²⁹⁶

La loi Besson marque ainsi un décalage de la problématique et des objectifs poursuivis par le droit au logement. L'objectif d'équilibrer les rapports locatifs étant atteint, il s'agit désormais de fournir un logement décent à tous et particulièrement à ceux qui « bien qu'éligible de principe [...] [aux dispositifs] constituant le droit commun, du logement, ne parviennent pas en fait à s'y inscrire durablement ou à s'y maintenir »²⁹⁷. Cette nouvelle ligne directrice sera désormais celle du droit au logement.

§2. La consécration constitutionnelle

Le 19 janvier 1995, le Conseil Constitutionnel ancre un peu plus la reconnaissance institutionnelle du droit au logement décent à travers sa décision « Diversité de l'habitat » faisant de lui un objectif à valeur constitutionnelle²⁹⁸. Paul Boucher note ainsi que ce positionnement du Conseil Constitutionnel « rapproche la notion de droit au logement du sommet des normes juridiques, puisque la Constitution est évoquée »²⁹⁹. Il remarque néanmoins que « ce droit au logement n'est envisagé que comme un "objectif" et s'inscrit donc toujours dans une logique programmatique, sur la seule base de l'égalité de dignité. Il s'agit donc d'un principe extrêmement fort, mais la collectivité n'est pas tenue de loger, comme elle est par exemple tenue d'assurer l'instruction des enfants. »³⁰⁰

collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.

²⁹⁵ Cette loi FSL est pilotée par les PDALPD et financée à l'origine par l'Etat et le Conseil général. Suite à la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, l'Etat se retire de son financement.

²⁹⁶ Lafore, Robert. « Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.424

²⁹⁷ Lafore, Robert. *Op. Cit.*, 2009, n°60, p.426

²⁹⁸ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, Loi relative à la diversité de l'habitat, n° 7 : « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »

²⁹⁹ Boucher, Paul. « Le droit au logement, droit fondamental », In : Alphil. *Intermittents du logement – Les statuts locatifs précaires et le droit au logement* – Paris : Ed. Mario Mella, 2004

URL : <http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifs-pr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003.pdf> (consulté le 04.08.2012)

³⁰⁰ Boucher, Paul. *Op. Cit.*, 2004

§3. La loi de 1998 : la poursuite de la reconnaissance législative

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 vient enfin compléter le dispositif. Elle s'inscrit dans la droite ligne des lois de 89 et 90, en faisant de l'accès effectif de tous au logement un « impératif national fondé sur l'égalité de dignité des hommes »³⁰¹. Selon Paul Boucher, elle va encore plus loin dans la reconnaissance du droit au logement en incluant le logement parmi les six autres droits fondamentaux protecteurs de l'égalité de dignité.

Le droit au logement accède à travers elle au rang de « priorité des politiques publiques » et s'enracine un peu plus dans la thématique des publics exclus. Plus en détail, cette loi contraint un peu plus le droit de propriété en matière de procédure d'expulsion. Elle rend ainsi obligatoire la saisie du juge pour procéder à une expulsion en neutralisant l'impact de l'insertion de la clause résolutoire dans un contrat locatif, et dote le juge d'un très large pouvoir d'appréciation sur les situations qui lui parviennent. De même, l'État est obligé d'intervenir en amont de la décision du juge à travers l'enquête sociale sur le ménage. Elle tend également à favoriser la prévention à travers la signature de charte de prévention des expulsions et les PDALPD. Mais le coup le plus rude porté à la propriété est la taxe sur la vacance et le droit de réquisition des logements vacants qu'elle institue respectivement dans ses articles 51 et 52. L'objectif poursuivi à travers ces deux mesures est à la fois de « dissuader les propriétaires bailleurs de laisser vacants leur logement lorsque la demande locative est forte [et] de répondre à des besoins de logements pour des personnes défavorisées »³⁰².

§4. Première confrontation du droit au logement et du droit de propriété dans la jurisprudence constitutionnelle

Ces deux dernières mesures donnent l'occasion au Conseil Constitutionnel d'aborder, le jour même « frontalement pour la première fois le conflit entre droit de propriété et objectif sur le logement décent »³⁰³. Sa décision du 29 juillet 1998 réaffirme tout d'abord l'objectif à valeur constitutionnelle du droit au logement décent. Elle stipule ensuite qu'il est possible au législateur d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il juge nécessaire pour le mettre en œuvre avant de préciser dans la foulée que « c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés »³⁰⁴. Dans cette

³⁰¹ Article 1 de la loi n°98-657 du 28 juillet 1998 : « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance »

³⁰² Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. *Du droit au logement à la lutte contre les exclusions* – Paris : Ed. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1999, p.16

³⁰³ Gay, Laurence. « Droit au logement, droit de propriété, un conflit à reconsidérer », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit de propriété* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.411

³⁰⁴ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, loi relative à la lutte contre les expulsions, n°7 : « Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, s'il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif à valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés ; que

perspective le Conseil Constitutionnel conclu que l'institution d'une taxe sur les logements vacants et la création d'une procédure de réquisition sur les biens des personnes morales vacants depuis plus de dix-huit mois respectent cette exigence de non-dénaturation du droit de propriété. Rude revers pour le droit de propriété. Hélène Pauliat considère que cette décision marque la fin de la maîtrise absolue du propriétaire sur l'usage de son bien qui inclue selon lui la possibilité « de le laisser vacants ou de ne pas l'entretenir »³⁰⁵. Toutefois, pour Laurence Gay, cette décision « illustre plutôt le fait que la protection supra législative [du droit de propriété] s'oriente vers la préservation de sa substance »³⁰⁶. De fait, l'association Droit au Logement (DAL) constate que cette mesure « s'est révélée inapplicable, le périmètre [d'application] étant limité, et offrant des possibilités suffisantes aux propriétaires pour y échapper. »³⁰⁷

§5. L'impératif de logement décent

En 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre impose au bailleur la délivrance d'un logement « décent », obligation ajoutée au Code Civil³⁰⁸. L'article 187 de la loi SRU précise ainsi que : « le bailleur est tenu de remettre au locataire un logement décent ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation. ». Cette notion de décence sera précisée par le décret du 30 janvier 2002³⁰⁹.

§6. Premier Bilan des années 2000 : de l'obligation de moyens aux résultats

A. Le droit au logement : une reconnaissance formelle dénuée d'effectivité

Le droit au logement s'est ainsi définitivement inscrit dans le paysage juridique français au cours des années 1990. Il est venu limiter le droit de propriété à de multiples reprises, d'abord pour rééquilibrer les rapports locatifs au profit du locataire puis au profit des personnes exclues de l'accès au logement décent et indépendant. Néanmoins le droit au logement ne semble pas s'être véritablement imposé à l'égal du droit de propriété. De

doit aussi être sauvegardée la liberté individuelle. »

³⁰⁵ Pauliat, Hélène. « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », *Recueil Dalloz Sirey*, 1995, chr., p. 286

³⁰⁶ Gay, Laurence. « Droit au logement, droit de propriété, un conflit à reconsidérer », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.411

³⁰⁷ DAL, Sans-logis, un droit d'urgence tout de suite !, 21 août 2012 URL : <http://droitaulogement.org/sans-logis-un-plan-durgence-tout-de-suite/> (consulté le 10.08.2012)

³⁰⁸ Article 1719 : « Le bailleur est obligé, par la nature du contrat, et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière : 1° De délivrer au preneur la chose louée et, s'il s'agit de son habitation principale, un logement décent en bon état d'usage et de réparation [...] »

³⁰⁹ D. no 2002-120 du 30 janvier 2002; pour être « décent », un logement ne doit pas présenter de risques manifestes pour la sécurité et la santé des occupants; il doit être pourvu des équipements habituels permettant d'y habiter normalement; enfin, il doit comporter au moins une pièce répondant à des normes de surface et de volumes minimaux.

nombreuses limites sont en effet apparues à l'énumération des composantes de sa consécration législative. Quel bilan tirer à la fin de ces deux décennies ?

Le Conseil d'État s'interroge dans cette optique sur la nature du droit au logement et sur celle de son débiteur à cette époque. Il note que jusqu'au milieu des années 2000 « le droit au logement est traditionnellement rattaché non pas aux droits Libertés issus de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, mais aux droits créances³¹⁰ issus des droits économiques et sociaux affirmés comme particulièrement nécessaires à notre temps par le constituant dans le Préambule à la Constitution du 26 octobre 1946, mais aussi par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 25). »³¹¹ A l'inverse, le droit de propriété est fondamentalement et depuis son origine un droit-liberté reconnu par la DDHC. Ce rattachement du droit au logement aux droits sociaux est ainsi source d'une inégalité profonde par rapport au droit de propriété. René Ballain note en effet que les droits économiques et sociaux « sont dans un rapport complexe, et généralement subordonné, avec les « droits libertés » qui sont au soubassement du libéralisme économique et politique. »³¹² Ainsi le statut de droit social conféré par les différentes législations au droit au logement limite sa portée et son effectivité juridique face au droit de propriété.

La décision du Conseil Constitutionnel du 19 janvier 1995 ne permet pas de changer cet état des choses. Elle « représente une avancée, concède René Ballain, mais ne donne pas au droit au logement un statut comparable à celui du droit de propriété par rapport auquel il ne pèse que très relativement. »³¹³

Le Conseil d'État, rassemblant les critiques porté à l'encontre de ce dernier, note ainsi qu'il présente à l'époque « tous les défauts : douteux, imprécis, incantatoire et déclaratoire, absence d'identification du débiteur du droit, pur produit d'affichage médiatique, promesse fallacieuse, non justiciable et non invocable devant un juge. En bref, ce n'était ni un « vrai » droit ni un droit subjectif »³¹⁴ et ce, malgré sa reconnaissance par le législateur.

Il remarque toutefois que l'émergence du caractère fondamental³¹⁵ du droit au logement, reconnu progressivement par le juge, semble relativiser cette distinction qui devient dépassée. Mais comme le note René Ballain, « cette reconnaissance [elle-même] demeure formelle, ceux qui ne sont pas locataires ne bénéficient pas des nouvelles protections attachées à ce statut. »³¹⁶ Ainsi, selon lui, le droit au logement apparaît « doublement limité dans sa portée » : d'une part par sa qualification d'objectif à valeur constitutionnelle et d'autre part

³¹⁰ Le Conseil d'Etat précise cette distinction entre droits-libertés et droits-créances : « le droit-liberté est un droit pour l'individu de faire quelque chose, le droit-créance est un droit pour ce même individu d'exiger que d'autres, en particulier l'État, fassent quelque chose. »

³¹¹ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.43

³¹² Ballain, René. « Avancées et incertitudes du droit », *Economie & Humanisme*, mars-avril 2004, n°364, p.14

³¹³ Ballain, René. *Op.Cit.*, n°364, p.14

³¹⁴ Conseil d'Etat, *Op. Cit.*, 2009, n°60, pp.43-44

³¹⁵ Paul Boucher, note à cet égard que la nature fondamentale d'un droit revêt quatre fonctions principales : une fonction palliative face à des lacunes du droit ; une fonction de justification adossée à des valeurs morales lorsque la légitimité procédurale ne suffit pas, une fonction d'obstacle pour contester d'autres dispositif qui le méconnaît ; et enfin une fonction d'interprétation pour orienter l'interprétation d'une règle applicable.

Boucher, Paul. « Le droit au logement, droit fondamental », In : *Alpil. Intermittents du logement – Les statuts locatifs précaires et le droit au logement* – Paris : Ed. Mario Mella, 2004

URL : <http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifs-pr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003.pdf> (consulté le 04.08.2012)

³¹⁶ Ballain, René. *Op.Cit.*, n°364, p.14

par son inscription dans la catégorie des droits économiques et sociaux (René Ballain, 2004, p.15).

Paul Bouchet remarque ainsi en 2004 qu'en définitive « si le droit au logement existe dans la Loi ordinaire depuis 1982 (Loi Quillot), il s'agit là d'un droit faible dans la mesure où [...] il ne met pas en œuvre les moyens destinés à le garantir »³¹⁷ Il est rejoint sur cette analyse par René Ballain qui estime quand à lui que « si les pouvoirs publics ont l'obligation de mettre en œuvre des politiques pour promouvoir le droit au logement, il ne constitue pas, en tant que tel, une prérogative opposable du citoyen face à la collectivité. »³¹⁸

B. L'opposabilité : passer d'une obligation de moyen à celle de résultats

Malgré tous les « titres » qui lui sont décernés et toute la reconnaissance qu'il obtient auprès des institutions publiques, le droit au logement tel qu'il s'est développé depuis la fin des années 1980 et jusqu'au début des années 2000, apparaît ainsi davantage comme un droit incantatoire que comme un droit effectif. Face au poids politique et juridique du droit de propriété, tout juste a-t-il réussi à arracher une limitation de la maîtrise de l'usage du logement par le propriétaire. Son objectif de rendre accessible le logement décent aux personnes qui en sont exclus est demeuré au stade de résolution. Prenant acte de cette évolution, le combat des associations, appuyées par le HCLPD, évolue ainsi au début des années 2000 vers la reconnaissance de l'opposabilité du droit. « Puisque les objectifs et les outils juridiques et financiers mis en place depuis 1990 ne permettent pas de surmonter les blocages et les contradictions entre tous les intérêts divergents et tous les acteurs, il faut inverser la logique, passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultat et faire en sorte que le droit au logement commande à la mise en œuvre des outils nécessaires »³¹⁹ résume le Conseil d'État. C'est chose faite en 2007. Après le coup médiatique des Enfants de Don Quichotte le long du canal Saint-Martin – qui ont su choisir le moment opportun en ce début d'année d'intense mobilisation associative et de fin de mandat de Jacques Chirac – et sous la pression de la société civile, une loi est mise à l'étude puis finalement votée le 5 mars 2007 instaurant le droit au logement opposable (DALO). Cette étape constitue pour Robert Lafore la seconde « strate » de constitution du droit au logement.

§7. Le droit au logement opposable : un progrès au conditionnel

Ultime consécration du droit au logement, la loi DALO clôt définitivement le débat sur la nature de ce droit en désignant clairement son débiteur, l'État, et en créant les moyens de sa mise en œuvre à travers une procédure administrative et un recours juridictionnel. Le droit au logement opposable affirme en effet dans son article 1er que « Le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans

³¹⁷ Boucher, Paul. *Op. Cit.*, 2004

³¹⁸ Ballain, René. « Avancées et incertitudes du droit », *Economie & Humanisme*, mars-avril 2004, n°364, p.15

³¹⁹ Conseil d'État. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.86

les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. »³²⁰

La loi DALO concrétise ainsi les aspirations des associations en fixant non plus une obligation de moyens, comme auparavant, mais une obligation de résultat à l'État. Cette obligation de résultat est contrôlée en dernier recours par le juge administratif qui devra, le cas échéant, prononcer la culpabilité de l'État. Le droit au logement devient ainsi un droit « justiciable » et par conséquent selon le Conseil d'État « un véritable droit d'accès au logement »³²¹.

Le dispositif qu'elle met en place est destiné à six catégories de publics dits « prioritaires »³²² et comporte deux étapes successives mais non systématiques.

La première se caractérise par un recours administratif amiable que les ménages peuvent engager en déposant un dossier sur leur situation de logement, s'ils ont déjà tenté une démarche de demande de logement qui s'est révélée infructueuse. En effet, le DALO ne vient pas remplacer les procédures traditionnelles d'accès au logement, c'est une démarche d'opposabilité, c'est-à-dire qu'elle vise à faire valoir le droit au logement du ménage lorsque celui-ci a été bafoué. Une commission départementale dite « de médiation » évalue ensuite le caractère prioritaire de la demande. Si elle est positive, l'État, par l'intermédiaire du préfet, doit trouver un logement dans les six mois qui suivent la date de la décision. Passé ce délai, si aucune solution n'a été trouvée le ménage requérant dispose s'il le désire d'un recours contentieux devant le juge administratif pour faire valoir sa demande face à l'obligation légale de l'État. Le jugement suit ensuite le déroulement normal d'une procédure judiciaire administrative. Ce dernier peut ainsi être contraint à payer une astreinte au ménage. Si cette procédure contentieuse représente une avancée décisive, comme le remarque Laurence Gay « nul ne disconvient de ce qu'une indemnisation représenterait un pis-aller bien insatisfaisant. »³²³

Le droit au logement est donc devenu opposable à la fin des années 2000. Pour autant, son effectivité ne dépend pas de la seule inscription de son principe dans le droit positif. En effet, l'obligation de résultat dont il est assorti nécessite des ressources qui dépassent le simple cadre juridique pour s'étendre à des considérations économiques et matérielles, notamment la

³²⁰ Article 1^{er} : « Art. L. 300-1. – Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir.

³²¹ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.45

³²² Ces catégories sont : les personnes dépourvues de logement ; les personnes menacées d'expulsion sans relogement ; les personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou logement de transition ; les personnes logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ; les personnes logées dans des locaux manifestement sur-occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, si elles ont au moins un enfant mineur, si elles présentent un handicap ou si elles ont au moins une personne à charge présentant un handicap ; et enfin, les personnes dont la demande de logement social n'a pas reçu de réponse après dépassement du délai anormalement long fixé dans chaque département.

³²³ Gay, Laurence. « Droit au logement, droit de propriété, un conflit à reconsidérer », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.411

disposition d'un nombre de logements suffisant pour accueillir l'ensemble des demandeurs. Mis en place pour garantir un logement à ceux qui en sont démunis dans un contexte de crise du logement « sa mise en œuvre [est] liée à des réalités économiques et sociales qu'il faut avoir présentes à l'esprit » fait remarquer le Conseil d'État. Dans cette perspective, le HCLPD plaçait dans sa reconnaissance juridique l'espoir qu'elle enclencherait « la mise en œuvre de politiques locales et nationales cohérentes, bâties autour de la réalité des besoins de logement de l'ensemble de la population. »³²⁴ Bien conscients des contingences matérielles qu'il supposait, les promoteurs du droit au logement opposable tablaient ainsi sur un effet d'entraînement général de son adoption juridique sur l'ensemble des politiques du logement et de l'habitat, susceptible de résoudre les problèmes de logements de toute la population et pas seulement des plus exclus. Nous verrons dans la deuxième partie de ce mémoire ce qu'il en est des contraintes opérationnelles à sa mise en œuvre, ce qui nous permettra en troisième partie de dresser un rapide bilan de l'impact du droit au logement sur la situation problématique des personnes en difficultés de logement qu'il est sensé résoudre *a minima*.

Section 3 - Impact juridique et politique du droit au logement sur le droit de propriété

Nous pouvons d'ores et déjà tenter de dresser une rapide évaluation de son impact juridique et politique, à la fois concernant ses objectifs eux-mêmes mais aussi sur le droit de propriété.

§1. La portée ambiguë du DALO

Quels que soient les résultats de la mise en œuvre sur le terrain de la loi DALO, le Conseil d'État note que son avènement donne au droit au logement qu'il est sensé consacrer une portée « ambiguë ». En effet, certains observateurs font remarquer que le DALO, par sa conception centrée autour de la reconnaissance de six catégories prioritaires, instituerait davantage un droit au logement catégoriel qu'il ne mettrait en œuvre un véritable droit fondamental agissant sans distinction d'aucune sorte sur toute la population³²⁵. Robert Lafore note dans cette perspective qu'il est possible d'envisager le droit au logement sous un double aspect, tant au niveau politique que juridique. Au niveau politique, le droit au logement peut ainsi être considéré aussi bien comme « une ambition forte pour affronter un problème décisif dans la cohésion sociale qu'une forme de régression consistant à replier l'action publique sur la gestion des marges en remettant d'avantages le logement de droit commun aux bons soins du marché »³²⁶. De même, au niveau juridique, il note que l'on peut aussi bien envisager le droit au logement comme « un enrichissement juridique, essentiellement du fait de l'ancrage dans les droits fondamentaux » que comme sa « dilution dans une politique dont la dimension

³²⁴ Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. « Droit au logement opposable, le temps d'une décision ? », *12^{ème} rapport*, ED. HCLPD, janvier 2007, p.10

³²⁵ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p. 45

³²⁶ Lafore, Robert. « Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.425

gestionnaire annihile les potentialités structurantes »³²⁷. Ainsi selon lui, la focalisation nouvelle du droit au logement sur les publics cibles « défavorisés » ou « en difficulté » est susceptible d'engendrer la fragilisation des statuts antérieurs acquis grâce au droit au logement (notamment les rapports locatifs dans le secteur privé)³²⁸.

§2. La relative remise en cause de l'hégémonie du droit de propriété

A. Un droit de propriété fragilisé...

En ce qui concerne l'impact de la reconnaissance législative du droit au logement sur le droit de propriété, Isabelle Forestier note dans sa thèse sur la fragilisation de la propriété privée immobilière³²⁹ qu'il a « pénalisé le propriétaire en repoussant la possibilité pour ce dernier de jouir et de disposer librement de son bien »³³⁰. Le droit de propriété semble ainsi avoir été fragilisé par la reconnaissance progressive du droit au logement. Dès 1989 le Conseil Constitutionnel énonçait déjà que « considérant que les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée par une extension de son champ d'application à des domaines nouveaux et par des limitations exigées au nom de l'intérêt général ; que c'est en fonction de cette évolution que doit s'entendre la réaffirmation par le Préambule de la Constitution de 1958 de la valeur constitutionnelle du droit de propriété »³³¹. Ainsi le champ d'application du droit de propriété était-il déjà soumis aux limitations croissantes de l'intérêt général issu du droit au logement, qui n'ont fait que se renforcer depuis lors, les décisions de 1995 et 1998 revêtant à cet égard une importance déterminante. Le doyen Favoreu remarque en outre que le droit de propriété s'est vu refuser les trois garanties reconnues par le Conseil aux libertés fondamentales : interdiction des procédures d'autorisation préalable ; compétence du législateur limitée à augmenter la protection qui leur est assurée³³²; application uniforme de ces libertés sur l'ensemble du territoire. Le Conseil Constitutionnel conclut ainsi que « le respect du droit de propriété, malgré l'affirmation de sa "pleine valeur constitutionnelle", ne fait l'objet que d'un contrôle minimum. [...] Dès lors, le droit de propriété pourrait apparaître comme une liberté de "second rang", compte tenu du degré de protection dont il bénéficie au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Celle-ci veille toutefois à ce qu'il ne soit pas porté au droit de propriété des atteintes d'une gravité telle que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés »³³³. Le droit de propriété semble ainsi avoir perdu de sa superbe au contact corrosif du droit au logement et de l'intérêt général en matière de logement que représente ce dernier. Comme le fait en effet remarquer

³²⁷ Lafore, Robert. « Quelques interrogations sur la portée structurante du droit au logement », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.425

³²⁸ Lafore, Robert. *Op. Cit.*, 2009, n°60, p.425

³²⁹ Forestier, Isabelle. *La fragilisation de la propriété privée immobilière* - Thèse, Droit privé, Université du Sud Toulon-Var, 18 décembre 2009

URL : http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/50/03/02/PDF/these_modifiee20101.pdf (Consulté le 20.08.2012)

³³⁰ Forestier, Isabelle. *Op. Cit.*, 18 décembre 2009

³³¹ Décision n° 89-256 DC, 25 juillet 1989.

³³² « Effet cliquet » des droits fondamentaux qui veut qu'on ne puisse réglementer un droit fondamental que pour le rendre plus effectif.

³³³ Conseil Constitutionnel, « Quelques éléments sur le droit de propriété et le Conseil constitutionnel », note d'information interne aux services du Conseil Constitutionnel, p.4

Laurence Gay « en matière de logement, l'intérêt général permettant de restreindre le droit de propriété est en quelque sorte présumé. »³³⁴

B. ... mais intact dans son principe fondamental

Malgré cette relativisation de l'importance du droit de propriété au regard de la jurisprudence constitutionnelle, Laurence Gay constate que « les mesures composites rangées par les autorités publiques sous la bannière du droit au logement ne peuvent porter atteinte au droit de propriété que dans des limites aujourd'hui bien définies. La jurisprudence a en effet progressivement explicité les garanties du droit de propriété, lesquelles s'imposent quelle que soit la finalité justifiant les restrictions qui lui sont apportées, y compris l'accès ou le maintien dans le logement. »³³⁵ Elle ajoute que même dans l'hypothèse d'une reconnaissance de la constitutionnalité de son principe (et non plus seulement de sa valeur d'objectif) « un droit au logement proprement dit n'a pas vocation à permettre des atteintes substantielles au droit de propriété [...] seul le service public pourrait en être rendu débiteur. »³³⁶ Si l'on peut modérer le caractère catégorique de cette affirmation, certains mécanismes pouvant être imaginés pour faire contribuer le droit de propriété à la réalisation du droit au logement (Cf. Partie III), c'est en tout cas la direction que semble prendre le droit au logement en France à l'issue de la reconnaissance de son opposabilité en 2007. Dès lors, l'impact du droit au logement sur le droit de propriété semble devoir être lui-même relativisé. Bien que les droits des propriétaires aient été « sérieusement astreints »³³⁷, comme le notent Noria Derdek et Marc Uhry, le droit au logement n'a pas remis en cause le droit de propriété dans son principe³³⁸.

Cette dimension principielle du droit de propriété est en effet attentivement surveillée par la jurisprudence constitutionnelle. Ainsi, la décision de 1998 du Conseil constitutionnel induit que seule une dénaturation du droit fera l'objet d'un rejet constitutionnel. Cette orientation a été confirmée en 2002 par la décision *Modernisation sociale* qui remplace la notion de « dénaturation » par celle d'« atteintes substantielles »³³⁹. C'est donc une atteinte à la « substance » du droit de propriété qui justifie désormais l'irrecevabilité légale d'une mesure. Or, Laurence Gay note en 2009 que, dans son contrôle de l'intensité des restrictions apportées au droit de propriété, « la jurisprudence constitutionnelle n'a jamais conclu à une atteinte disproportionnée au droit de propriété en raison d'une disposition répondant à l'objectif sur le logement décent »³⁴⁰. Les limitations apportées au nom du droit au logement décent n'ont donc pas portées atteintes à la substance du droit de propriété, elles l'ont simplement « effeuillé » selon la métaphore de François Luchaire, ancien membre du Conseil Constitutionnel. Ce dernier estime en effet que le droit de propriété est un droit « artichaut » :

³³⁴ Gay, Laurence. « Droit au logement, droit de propriété, un conflit à reconsidérer », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.415

³³⁵ Gay, Laurence. *Op. Cit.*, 2009, n°60, p.421

³³⁶ Gay, Laurence. *Op. Cit.*, 2009, n°60, p.421

³³⁷ Derdek N., Uhry M. « La propriété du logement, soluble dans le droit européen » [En ligne], In : *Housing Rights Watch*, 2008, p.2 URL : http://www.jurislogement.org/attachments/026_Propriete-du-logement-soluble-dans-le-droit-europ%C3%A9en.pdf (Consulté le 21.08.2012)

³³⁸ *Ibid.*, p. 2

³³⁹ C.C., no 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Modernisation sociale*, cons. no 93, Rec. p. 49.

³⁴⁰ Gay, Laurence. *Op. Cit.*, 2009, n°60, p.418

« même si on lui retire une série d'attributs, il reste lui-même ; sauf si l'on touche au cœur, auquel cas il disparaît [...] Dans les autres cas, la loi ne porte que de simples atteintes, qui « effeuillent » le droit de propriété sans le remettre en cause »³⁴¹. Dès lors, l'enjeu est de savoir si ces atteintes portées par le droit au logement au droit de propriété sont suffisantes pour garantir son effectivité et limiter les effets délétères de ce dernier sur la situation du logement. De cela, nous pourrions mieux juger à la fin de la deuxième section de ce mémoire de ce mémoire, la crise du logement qui en est l'objet représentant un champ d'application parfait du rapport entre droit au logement et droit de propriété. Toutefois, une jurisprudence récente de la Cour de Cassation pourrait nous mettre dès à présent sur la voie.

C. Une jurisprudence récente favorable au droit de propriété

Dans sa décision n°08-16.088 du 20 janvier 2010, la 3ème chambre civile de la Cour de Cassation était saisie d'un dossier opposant directement le droit de propriété au droit au logement. Plusieurs familles s'étaient en effet installées sur une aire de jeux d'un HLM dans des tentes. Le propriétaire des lieux, la société d'HLM France habitation avait alors assigné en référé ces familles afin d'obtenir leur expulsion pour occupation sans droit ni titre. Face à cette situation le DAL et l'Association socioculturelle et du logement de la Coudraie (ASCLC) étaient intervenues en instance. La Cour d'appel de Versailles avait constaté une occupation sans droit ni titre d'un immeuble appartenant à autrui. Néanmoins, elle avait estimé que la seule violation du droit de propriété ne suffisait pas pour justifier l'expulsion des familles et la réparation du propriétaire, leur droit au logement ayant lui aussi été violé et aucun trouble n'ayant été signalé à leur encontre. Le juge avait ainsi estimé qu'il ne pouvait mettre fin à l'expression du droit au logement au seul regard du droit de propriété et avait renvoyé les parties devant les juges du fond. La décision de la cour de Cassation fut radicalement différente. Elle estime ainsi que « l'occupation sans droit ni titre de la propriété d'autrui constitue un trouble manifestement illicite justifiant la compétence du juge des référés ; que ni le droit au logement invoqué par les occupants, dont seul l'État se trouve débiteur, ni la liberté d'expression, laquelle peut s'exercer hors l'emprise de la propriété des personnes privées, ni le caractère pacifique ou non gênant de l'occupation, ne sauraient ôter à ce trouble son caractère manifestement illicite ». Ainsi, le droit de propriété affirmait sa supériorité juridique et constitutionnelle sur le droit au logement des personnes sans abri.

Suite à cet incident, une Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant sur l'article 544 du Code Civil avait été déposée lors d'une autre affaire d'expulsion de familles roms par la municipalité de Sarcelles. Cette QPC visait en réalité à remettre en cause cette jurisprudence de la Cour de Cassation permettant de procéder dans l'urgence, à toute époque de l'année, à l'évacuation, sans considération de la situation personnelle ou familiale, de personnes défavorisées et ne disposant pas d'un logement décent. Les requérants invoquaient une décision du Conseil Constitutionnel réalisé dans le cadre de l'application de la loi Loppssi II qui avait censuré une mesure similaire d'expulsion administrative pour des motifs d'ordre

³⁴¹ Conseil Constitutionnel, « Quelques éléments sur le droit de propriété et le Conseil constitutionnel », note d'information interne aux services du Conseil Constitutionnel, p.2

URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/propriet.pdf
(Consulté le 19.08.2012)

public de campements. Sur cette QPC le Conseil Constitutionnel estime que l'article 544 « ne méconnaît par lui-même aucun droit ou liberté que la Constitution garantit » dans la mesure où il décline un principe « inviolable et sacré » proclamé par les articles 2 et 17 de la DDHC. Le Conseil ajoute qu'il ne lui appartient pas, « de statuer sur la question de savoir si une occupation d'un terrain sans droit ni titre doit toujours être regardée comme un trouble manifestement illicite au sens de l'article 809, alinéa 1er, du CPC et doit toujours donner lieu à une expulsion en urgence ». Comme le note Serge Slama, maître de conférences en droit public à l'Université d'Evry-Val-d'Essonne et membre du Centre de Recherche et d'études sur les droits fondamentaux (CREDOF) « l'enjeu était pourtant de savoir quel traitement judiciaire était réservé à la définition absolutiste de la propriété adoptée par la Cour de cassation. ». Ainsi, les jurisprudences récentes de la Cour de cassation et du Conseil Constitutionnel confortent directement ou indirectement le droit de propriété dans sa supériorité au sein de la hiérarchie des normes face au droit au logement.

En définitive, il semble que, si la suprématie sans partage du droit de propriété qui était la sienne depuis sa création a été remise en cause par l'émergence progressive du droit au logement depuis le milieu du XIXème siècle, ce dernier n'ait cependant pas réussi à le détrôner de sa position dominante dans la hiérarchie des normes.

Dans cette première partie nous avons dressé le tableau de la propriété telle qu'elle s'exprime aujourd'hui dans la société française et des remises en cause qui lui ont été apporté depuis son avènement en 1789.

La propriété est un droit absolu sur les choses que le pouvoir se doit de préserver et qu'il institue au cœur de l'organisation sociale française.

Mais la propriété est avant tout une notion économique qui tend à réduire ce sur quoi elle s'applique à une simple marchandise. A cette conception, le logement ne fait pas exception. La propriété privée du logement induit une fonction différente de la simple dimension de logement qui se retrouve dans la volonté d'accumulation patrimoniale et d'enrichissement personnel. A travers la propriété privée le logement devient aussi, et parfois surtout, une source de richesse avant que d'être un toit.

A cette conception économique et ses dérives absolutistes, le droit du logement puis au logement est venu mettre des limites. Les locataires ont bénéficiés de cette évolution. Aujourd'hui la question porte sur la possibilité d'un logement pour tous qui incarne l'intérêt général en matière de droit au logement.

Nous avons ainsi posé les bases claires de notre réflexion. Reste maintenant à envisager le rôle de la propriété dans la crise du logement, qui constitue le cœur de notre mémoire. Cette étude devrait en effet nous permettre d'évaluer avec une relative précision l'impact de la propriété sur la situation sociale du logement et donc de déterminer dans quelle mesure elle coïncide ou au contraire s'écarte de l'intérêt général en matière de logement pour tous.

PARTIE II - Intérêt privé vs intérêt général : la propriété privée à l'épreuve de la crise du logement en France

La thématique actuelle de la crise du logement n'est pas récente. Elle apparaît à la fin du XIX^{ème} siècle pour ne quasiment plus disparaître jusqu'à nos jours. Mais cette apparente uniformité recouvre comme le souligne Jean-Claude Driant « d'importantes variations dans le temps à la fois en termes d'intensité et de nature des problèmes rencontrés »³⁴². Il relève néanmoins que « la notion la plus répandue de la notion de crise du logement est celle qui repose sur un décalage entre l'offre et la demande »³⁴³. Selon lui les formes de ce décalage peuvent se résumer en trois modalités : un déficit quantitatif de logement, une carence qualitative (type et de taille des logements) ou une inaccessibilité financière³⁴⁴.

En partant de ce modèle d'analyse, voyons quelles sont les caractéristiques de la crise du logement actuelle afin de tenter d'établir ensuite le rôle éventuel que la propriété privée a pu jouer dans son *avènement*. Dans cette perspective nous aborderons dans un premier temps la question du déficit quantitatif (Section I) avant de nous intéresser dans un deuxième temps au décalage en termes d'accessibilité financière (Section II).

Titre I - Déficit quantitatif et qualitatif : quel intérêt poursuivi par la construction privée ?

Chapitre 1 - Le rôle de la propriété privée dans la création du déficit quantitatif

Section 1 - Un déficit de logement ?

Selon Jean-Claude Driant : « le déficit de logement est l'archétype de la situation de crise : il n'y a pas assez de logements pour tout le monde là où la demande s'exprime »³⁴⁵. Il note qu'« à chaque fois que réapparaissent les symptômes d'une crise du logement, l'attention des politiques et de la plupart des observateurs de l'habitat se focalise sur la construction de logements neufs et ses supposées insuffisances. »³⁴⁶. En France, on serait ainsi prompt à indexer la notion de crise du logement sur celle de déficit quantitatif et à l'imputer à

³⁴² Driant, Jean-Claude. *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p. 47

³⁴³ *Ibid.*, p. 47

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 47

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 47

³⁴⁶ Driant, Jean-Claude. « Les trois enjeux de l'accroissement de l'offre », In : *Constructif*, novembre 2007, n°18, p.41

l'insuffisance de la construction, peut-être à tort laisse entendre Jean-Claude Driant. Il faut dire néanmoins qu'en la matière la France a un passif historique lourd.

§1. Le déficit en France, une réalité ancienne

En effet, depuis la fin du XIX^{ème} jusqu'aux années 1970 la France a connu un déficit de logement considérable que les destructions de la Seconde guerre mondiale et le retour des pieds noirs d'Algérie au début des années 1960 sont venus aggraver dans la deuxième moitié du siècle. Ainsi la « crise » du logement des années 1950 - marquée par l'Appel de l'Abbé Pierre en 1954 et le développement des bidonvilles à la fin de cette décennie - est avant tout une crise du manque de logements et, de façon secondaire, de leur qualité.

Néanmoins sous l'effet d'une politique publique volontariste de construction lancée en 1953 par le plan Courant, le secteur du bâtiment entre dans l'ère de la production de masse et la construction de logements atteint des records inégalés (plus de 520 000 logement en 1972) qui permettent à l'orée des années 1970 à la fois de combler le déficit séculaire de logements mais aussi de résorber la question des bidonvilles et d'améliorer sensiblement la qualité de l'habitat. La résorption du déficit intervient juste à temps : la crise économique mondiale issue du choc pétrolier de 1973 vient en effet ralentir l'élan productif enclenché depuis 1950. Les politiques peuvent cependant penser la « question du logement » remise au rang des mauvais souvenirs.

Dès lors, la construction n'a plus pour objectif que de suivre l'évolution annuelle du nombre de ménages et, de façon secondaire, de renouveler le parc existant obsolète. Ainsi, à la fin des années 1970, l'INSEE, sur la base des projections de croissance des ménages, estime à 300 000 unités par an le nombre de logements nécessaire au logement de chacun. Prenant acte de ce rattrapage et tablant sur un retour prochain de la croissance économique, la réforme du financement de la politique du logement de 1977 transfère la priorité budgétaire de l'État en matière de logement des aides à la pierre³⁴⁷ aux aides à la personne,³⁴⁸ « avec l'objectif de ramener l'aide à la pierre à un tiers de l'aide totale »³⁴⁹. La priorité n'est plus de construire en masse mais d'assurer la fluidité du marché immobilier le long d'une « chaîne du logement » qui va du logement social jusqu'à l'accession à la propriété en passant par le locatif privé. « L'épargne privée peut désormais prendre le relais des aides budgétaires massives »³⁵⁰ et le rôle de l'État peut dès lors s'envisager comme un « accompagnement du marché par la solvabilisation des ménages qui en ont véritablement besoin »³⁵¹. Faisant suite au rapport

³⁴⁷ Selon la définition donnée par le rapport du Conseil d'Etat de 2009 : « L'aide à la pierre consiste à prendre en charge une partie du coût de l'investissement dans le logement pour faire baisser le loyer d'équilibre du programme. Elle a revêtu des formes variées au cours du temps : subventions à la construction, prêts bonifiés ou à taux réduit, prêts locatifs à usage social pour les organismes HLM, aides fiscales (déduction des intérêts d'emprunt, amortissement du prix d'achat, abattement de la taxe d'habitation, TVA à taux réduit...). »

³⁴⁸ Selon la définition donnée par le rapport du Conseil d'Etat de 2009 : « L'aide à la personne consiste à financer non la dépense d'investissement mais la dépense courante de logement (loyer et charges ; mensualités de remboursement d'emprunts). Pour les accédants, elle est subordonnée à une condition de ressources. En 1977, cette dernière prend la forme du prêt d'accession à la propriété (PAP) et du prêt conventionné (PC). »

³⁴⁹ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.21

³⁵⁰ Driant, Jean-Claude. *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.108

³⁵¹ Driant, Jean-Claude. *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.108

Barre « qui entend laisser davantage de place au marché »³⁵², la réforme de 1977 marque ainsi « la sortie d'une économie du logement totalement administrée par l'État [et] la montée en puissance du marché »³⁵³.

Ce « tournant politique »³⁵⁴ de la seconde moitié des années 1970 comme le qualifie Jean-Claude Driant « conduit à une chute de la production encore plus rapide que ne l'avait été sa croissance »³⁵⁵. Dès 1973 s'amorce en effet selon le Conseil d'État « un lent déclin des constructions neuves »³⁵⁶. La production se stabilise ainsi dès le début des années 1980 autour de l'estimation de l'INSEE de 300 000 unités par an : de 1980 à 1999 le nombre moyen annuel de logements neufs est de 293 000 logements³⁵⁷ avec une chute entre les années 1990 et 2000.

C'est de ce début de XXI^{ème} siècle que Jean-Claude Driant date le retour sur le devant de la scène du débat sur le déficit. Qui dit débat dit examen contradictoire entre différents interlocuteurs. Alors, qu'en est-il aujourd'hui : déficit ou pas ?

§2. Eléments de controverse sur le déficit

A. Sur le déficit lui-même

Selon Alain Jacquot, en 2011 : « la France ne paraît pas faire face à une pénurie particulière de logement au niveau national. »³⁵⁸. A l'issue d'une comparaison européenne il démontre en effet que « c'est en France que le stock de logements rapporté à la population est le plus élevé parmi tous les pays d'Europe de l'Ouest »³⁵⁹. Il estime ainsi que « même en tenant compte des quelque 10 % de résidences secondaires dans notre pays, l'insuffisance de logements n'y apparaît pas comme flagrante, au moins en comparaison avec nos voisins européens. »³⁶⁰ Il n'y aurait donc pas selon lui de « crise généralisée du logement » en France.

Néanmoins, si la comparaison avec les autres pays européens et une étude centrée uniquement sur l'évolution du niveau réel des loyers débouchent sur ce constat, pour de nombreux autres chercheurs l'étude de la situation française en soi semble tendre vers une conclusion différente. Ainsi, Jean-Claude Driant atteste en 2007 dans ses travaux de « l'existence d'un déficit »³⁶¹. Le Conseil d'État parle quand à lui en 2009 d'une « grave pénurie de logements »³⁶². Michel Mouillart, professeur d'économie à Paris X Nanterre qui s'intéresse

³⁵² Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.21

³⁵³ *Ibid.*, p.79

³⁵⁴ Driant, Jean-Claude. *Op. cit.*, 2009, p.37

³⁵⁵ *Ibid.*, p.37

³⁵⁶ Conseil d'Etat, *Op. cit.*, 2009, p.21

³⁵⁷ Driant, Jean-Claude. *Op. cit.*, 2009, p.37

³⁵⁸ Jacquot, Alain. « Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? », In : *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9)

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 150

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 150

³⁶¹ Driant, Jean-Claude. « Les trois enjeux de l'accroissement de l'offre », In : *Constructif*, novembre 2007, n°18, p.41

³⁶² Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.77

particulièrement à la question de l'offre de logements, précise l'ampleur de ce déficit qu'il fait remonter au début des années 2000. Selon lui : « On peut ainsi estimer qu'en 2004, avec un déficit en logements de l'ordre de 900 000 unités, l'offre n'était plus suffisante en France pour satisfaire l'ensemble des demandes. »³⁶³ Il reverra ensuite cette estimation à la hausse en 2010 : le déficit atteignant selon lui à cette date 970 000 logements³⁶⁴. Cette thèse du déficit a été largement reprise jusque dans son ordre de grandeur par la Fondation Abbé Pierre qui suit chaque année son évolution dans son rapport annuel sur l'état du mal-logement en France. En 2012, elle fait ainsi état d'un « déficit de logements estimé à environ 900 000 unités »³⁶⁵.

B. Sur son ampleur

Tout le monde ne s'accorde cependant pas sur cette valeur du déficit. Ainsi, le rapport Loger les classes Moyennes de Jacques Mistral et Valérie Plagnol propose en 2008 une évaluation basse « de l'ordre de 250 000 logements », évaluation qu'ils disent être issue d'« avis convergents » et sur laquelle s'accorderaient les experts. A l'inverse, le Conseil d'État dans son rapport sur le droit au logement de 2009, s'appuyant sur une étude d'Olivier Piron³⁶⁶ de 2006, estime ce déficit nettement plus important et donne sa préférence à une valeur haute de 1 200 000 logements³⁶⁷. Vincent Renard, directeur de recherche au CNRS et spécialiste des questions foncières, évoque quand à lui une valeur médiane entre celle de Michel Mouillart et d'Olivier Piron. Selon lui en effet : « il manquerait [...] un million de logements dans le parc actuel. »³⁶⁸

En définitive, ces différentes analyses, malgré leurs divergences d'estimations, semblent s'accorder majoritairement sur l'existence d'un déficit quantitatif de l'offre de logement par rapport à la demande, dont la valeur serait vraisemblablement comprise entre 900 000 et 1 200 000 logements. La « crise » actuelle du logement se caractériserait donc bien par un déficit quantitatif de logements.

Comment en est-on arrivé là ? Comment est-on passé du succès du déficit résorbé de la fin des années 1970 à un retour de la pénurie au début des années 2000 ? Quels en ont été les facteurs ? Et en ce qui nous concerne ici en premier lieu : la propriété privée en fait-elle partie et, si oui, quel rôle a-t-elle joué dans la création de cette situation déficitaire de l'offre ?

Section 2 - Le niveau de construction incriminé

³⁶³ Mouillart, Michel. « Des besoins durablement élevés », In : Mistral J., Pagnol V., *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, Paris : Ed. La Documentation française, Rapport du Conseil d'Analyse économique, 2008, p.113

³⁶⁴ Mistral J., Pagnol V., *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, Paris : Ed. La Documentation française, Rapport du Conseil d'Analyse économique, 2008, p.113, p.59

³⁶⁵ *Ibid.*, p.59

³⁶⁶ Piron, Olivier. *Demande potentielle en logement, tentative de chiffrage*, Conseil général des ponts et chaussées, note de juillet 2006

³⁶⁷ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.352

³⁶⁸ Renard, Vincent. « Coût du logement : la question du foncier », In : *Informations sociales*, 2009/5 n° 155, p.48

De l'avis général, la principale cause de ce déficit est le niveau de la production de logements des dernières décennies (Voir Annexe n°2, Graphique ??? (dernier). Selon Michel Mouillart « pendant près de trente années, le niveau de la construction a été insuffisant pour satisfaire les besoins en logement. »³⁶⁹. La Fondation Abbé Pierre le rejoint à nouveau estimant que « depuis un quart de siècle, le niveau de la construction n'a pas permis de répondre aux besoins en logements »³⁷⁰. On peut isoler deux facteurs essentiels de ce décrochage entre le niveau de production et celui de la demande : la hausse de la demande et les choix des opérateurs de la production de logements (Annexe n°2 Graphique 11)

§1. Une hausse de la demande supérieure à la construction

Comme le note la Direction générale du trésor et de la politique économique dans sa lettre n°71 de janvier 2010 : « Le marché immobilier français est caractérisé par un déséquilibre structurel lié à une offre insuffisante au regard de la croissance du nombre des ménages »³⁷¹. Pourtant, jusqu'aux années 2000, le niveau de production annuelle suivait globalement la projection de l'INSEE de 300 000 logements et les observateurs s'accordent même à dire que le début des années 2000 a été marqué par une accélération de la production de logements³⁷².

A. Des évolutions démographiques inattendues

C'est que le déficit ne vient pas d'une baisse de la production mais d'une production insuffisante par rapport à la croissance du nombre de ménages. En effet, les projections de 300 000 logements par an de l'INSEE à la fin des années 1970 étaient basées sur la continuité d'un modèle type de ménage, à savoir le couple avec enfant(s). Or l'évolution démographique depuis la fin des années 1970 se caractérise par une réduction de la taille des ménages. Ainsi alors qu'en 1968 la taille des ménages était de 3,1 elle n'était plus que de 2,3 en 2005³⁷³. Par conséquent le nombre de ménages a évolué beaucoup plus vite que la population. Cette réduction de la taille des ménages est due à la conjonction de trois phénomènes : la hausse du nombre de divorce, l'augmentation des naissances hors mariages et le vieillissement de la population avec la génération des baby-boomers. Ces changements ont ainsi contribué à l'augmentation de deux types de ménages plus réduits qu'avant : les familles monoparentales et les personnes vivant seules. En découle une croissance beaucoup plus forte du nombre de ménages que celle envisagée par l'INSEE à la fin des années 1970. Malgré une réévaluation au début des années 2000, suite au recensement de 1999, le retard s'était accumulé entre temps et la hausse de la production de logements entre 2000 et 2007 qui a permis un temps de

³⁶⁹ Mouillart, Michel. « Des besoins durablement élevés », In : Mistral J., Pagnol V., *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, Paris : Ed. La Documentation française, Rapport du Conseil d'Analyse économique, 2008, p.113

³⁷⁰ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 16ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2011, p.188

³⁷¹ Direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'évolution du marché immobilier résidentiel en France, Ed. Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Trésor Eco, Lettre n°71, Paris, janvier 2010, p.3

³⁷² 286 000 logements par an entre 1996 et 2000, 332 000 entre 2001 et 2005, 438 000 mises en chantier en 2006 et 435 000 en 2007 (Jacques Mistral et Valérie Plagnol, 2008, p.29)

³⁷³ Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008, p. 61

le réduire sensiblement, s'est à nouveau contractée en 2008 sous l'effet de la crise économique et financière de 2007, enrayant le rattrapage qu'elle avait amorcé. Depuis lors, selon la Fondation Abbé Pierre : « l'écart avec le niveau des besoins s'est à nouveau creusé et [...] a retrouvé des niveaux inquiétants » que nous avons évoqués précédemment.

B. Un futur qui se doit d'être ambitieux

Ainsi, selon Vincent Renard, la France connaîtrait une situation « sans précédent » dans la mesure où alors que l'INSEE et le ministère chargé du logement admettaient en 2009 un besoin global de 320 000 à 350 000 nouveaux logements par an, une étude de 2006³⁷⁴ avait pour sa part réévalué cette estimation à 500 000 logements³⁷⁵. De fait, la Fondation Abbé Pierre met en évidence dans son rapport 2012 que « les avis convergent aujourd'hui pour estimer entre 450 000 et 500 000 le nombre de logements à construire chaque année si l'on veut à la fois répondre au dynamisme démographique comme à celui de la constitution de nouveaux ménages et réduire la tension sur l'offre qui est une source majeure de l'exclusion des plus modestes. »³⁷⁶ Propos relayés par le Conseil d'État dans son rapport sur le droit au logement de 2009³⁷⁷.

§2. La construction privée mise en cause

Les opérateurs de la construction ont eux aussi joué un rôle dans le décrochage quantitatif entre l'offre et la demande, dans la mesure où ils l'ont laissé s'installer. Reste à déterminer qui ils sont et les raisons qui ont guidé leur comportement.

A. Retrait de l'État et croissance de la production privée

Tentons d'abord de déterminer le statut de ces maîtres d'ouvrage et la provenance de leur commande. Revenons pour cela un peu en arrière. Nous avons évoqué précédemment la volonté de la réforme de 1977 de laisser le rôle principal au marché dans la régulation du secteur de l'immobilier. Cela passait notamment par un retrait de l'investissement public dans la production de logement à travers une diminution des aides à la pierre. Le Conseil d'État constate ainsi en 2009 le « déclin des aides à la pierre qui n'occupent plus qu'une place très restreinte (11 %). »³⁷⁸. Ce déclin se traduit directement sur la structure des maîtres d'ouvrages des logements neufs. Ainsi, Jean-Claude Driant observe-t-il que « l'essentiel de l'augmentation de la production au cours des dix dernières années est dû à deux catégories de maîtres d'ouvrages : d'une part les particuliers qui construisent pour eux-mêmes, pour l'essentiel des maisons individuelles périurbaines [...] d'autre part, et surtout, les promoteurs dont la production a presque doublé en dix ans, une part importante de celle-ci devant beaucoup à l'investissement locatif. Dans le même temps la production de logements

³⁷⁴ Batsch L. *et al.*, Demande de logements, la réalité du choc sociologique, *L'Observateur de l'immobilier*, hors série, novembre 2006.

³⁷⁵ Renard, Vincent. « Coût du logement : la question du foncier », In : *Informations sociales*, 2009/5 n° 155

³⁷⁶ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.59

³⁷⁷ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.185

³⁷⁸ *Ibid.*, p.161

sociaux par les organismes HLM et les SEM a stagné à un niveau inférieur à 40 000 unités annuelles »³⁷⁹. Ce constat est à mettre en parallèle de celui fait par le Conseil d'État, et que nous avons posé dans la partie précédente, selon lequel l'État, à partir du milieu des années 1990, accepte de figer le parc social et de le laisser dans un « sous-investissement durable » au profit de l'investissement locatif privé. Ainsi dans son rapport 2009 il note que « si le ratio parc locatif social/parc privé s'était stabilisé depuis la fin des années 1980 autour d'un rapport 45/55, la dynamique de construction est depuis très défavorable au parc social en termes relatifs : selon les données publiées par l'ANAH, entre 1999 et 2005, 60 % des constructions neuves ont été réalisées en vue de l'acquisition, 26 % pour le locatif privé et seulement 13 % pour le parc social. Le rapport des constructions récentes s'établit ainsi à 33/66 entre les parcs locatifs social et privé, ce qui est lourd de conséquences sur la régulation du marché et le niveau des loyers »³⁸⁰. Le Diagnostic de la situation du logement en France, posé en 2011 par les États Généraux du Logement, fait également état de cette évolution qui remonterait au début des années 1990. Ainsi, « depuis 1993, la production annuelle de logements sociaux a baissé, pour commencer à s'infléchir en 2003 deux ans avant le plan de cohésion sociale. [...] la production neuve de logements est tirée par la personne qui construit sur son terrain, suivie du promoteur immobilier »³⁸¹. (Voir Annexe n°2 Graphique 12)

B. Les particuliers au sein de la production privée

Il est nécessaire de préciser à ce propos que les promoteurs ne sont que des prestataires de services. Leur travail consiste à trouver les financeurs nécessaires à la construction d'un logement, afin de le construire à moindre coût à l'endroit le plus rentable, pour l'usage de l'investisseur qui deviendra propriétaire du bien. Dans le cas de l'investissement locatif privé, le promoteur met ses services à disposition d'un investisseur privé qui deviendra propriétaire bailleur soit directement soit par le biais d'une intermédiation locative, assurée parfois par le promoteur lui-même³⁸². Or, nous avons vu dans la première partie que les investisseurs et bailleurs du parc locatif privé sont aujourd'hui essentiellement composés de particuliers et ce, du fait du retrait des investisseurs institutionnels, notamment des compagnies d'assurances « qui se sont retirées [...] dès que les profits ont baissé et que les risques afférant à ces placements se sont accrus »³⁸³. Dès lors, nous pouvons conclure que ce sont les particuliers (propriétaires privés personnes physiques) qui ont été à l'origine directe ou indirecte de la construction depuis le milieu des années 1990.

³⁷⁹ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.9

³⁸⁰ Conseil d'Etat, *Op. Cit.*, 2009, p.47

³⁸¹ Etats généraux du logement, *Diagnostic de la situation du logement en France*, p.30
article disponible sur internet à l'adresse suivante :

<http://www.etatsgenerauxdulogement.fr/UserFiles/file/Diagnostic-EGL.pdf>

³⁸² Selon Jean Bosvieux en effet : « certains promoteurs se sont spécialisés dans les opérations dédiées à l'investissement locatif dont la commercialisation s'effectue par le biais de réseaux nationaux. Ils proposent aux investisseurs une gamme complète de services, depuis le prêt qui permettra de financer l'acquisition jusqu'à l'intermédiation en cas de revente, en passant par la gestion locative, l'assurance du bien lui-même, une garantie temporaire de perception du loyer en cas d'impayés, une assurance prenant en charge les frais de remise en état en cas de dégradation, et même, dans certains cas, la caution garantissant le remboursement du prêt. (Jean Bosvieux, 2011, p.168)

³⁸³ Rioufol J., Sélaudoux J-F. *Le marché immobilier* – Paris : Ed. P.U.F., Coll. Que sais-je ?, 2005, p.30

La réforme de 1977 actant le retrait de l'État du marché immobilier est donc à l'origine d'une construction essentiellement privée, initiée par les particuliers et destinée principalement à la propriété privée occupante ou locative, au moins depuis le début des années 1990.

Il est en effet possible d'étendre la validité de ce constat jusqu'au milieu des années 1980. Nous savons en effet par les Comptes du logement 2010 que l'essentiel de la production depuis 1985 est constituée de résidences principales (Voir tableau ci-dessous). De fait, le nombre de résidences secondaires n'a que faiblement évolué depuis 1985, à peine plus de 600 000 unités³⁸⁴, alors que sur la même période la majorité de la construction neuve est constituée de résidences principales (plus sept millions de résidences principales entre 1985 et 2010 soit près de dix fois plus que le nombre de résidences secondaires). Or l'étude de l'évolution du parc de logement à travers les Comptes du logement 2010, établit que cette construction de résidences principales a principalement été destinée à la propriété occupante. En effet sur une augmentation de sept millions de résidences principales, plus de cinq millions appartiennent à la propriété occupante contre moins de deux millions de locataires, tous bailleurs confondus. Sachant que le nombre d'accédants à la propriété sociale est resté relativement faible, on peut en déduire qu'à l'instar de la production des années 1990 et 2000, celle du milieu des années 80 est également dominée par la production destinée à la propriété privée et initiée par des particuliers. Il est vraisemblable, bien que nous ne disposions pas de données à ce sujet, que cela ait été le cas depuis la fin des années 1970 ou, à tout le moins, depuis le début des années 1980 et la mise en application de la réforme du financement de la politique publique du logement de 1977.

En définitive, il semblerait donc que les particuliers soient les commanditaires de l'essentiel de la production de logements, au moins depuis le milieu des années 1990 si ce n'est depuis le début des années 1980. En outre, il semblerait que cette construction privée ait été destinée essentiellement à la propriété privée occupante et locative. Dès lors, aux vues du constat de l'insuffisance de la construction que nous avons posé précédemment, il est possible de conclure que la propriété privée est responsable d'une orientation de la production privée déconnectée de l'objectif de réponse à la demande de logement et ce, à la faveur du désinvestissement progressif des aides à la pierre de l'État.

Si nous pouvons à présent identifier les responsables de ce déficit, la question reste toutefois entière de savoir pourquoi cette production privée a-t-elle été insuffisante. En effet, s'il est évident que la production privée n'a pas répondu de fait à la demande telle qu'elle s'exprimait, nous ignorons encore ce qui l'a motivé.

³⁸⁴ Selon les Comptes du logement 2010 le nombre de résidences secondaire en 1985 était de 2 532 000 contre seulement 3 562 000 en 2010

Chapitre 2 - La construction privée aurait-elle été motivée par à un souci d'intérêt général ?

Dans la continuité des constats posés précédemment, il est envisageable d'objecter que si la production privée est responsable de l'essentiel de la construction depuis le milieu des années 1990, la hausse relative de la production du début des années 2000 qui s'est poursuivie jusqu'en 2008 et qui a permis un temps de résorber une partie du déficit³⁸⁵, doit également être portée à son crédit. Cette hausse ne témoignerait-elle pas d'un effort fait pour répondre à celle de la demande qui s'exprimait ? Effort qui aurait été cependant entravé dans la réalisation de son objectif par l'arrivée de la crise économique et financière en 2007 ? Si les particuliers sont responsables de l'insuffisance de la construction depuis les années 1990, n'ont-ils pas pour autant construit dans l'objectif d'assurer le retour d'une offre de logements équivalente à l'ampleur de la demande ? Si la production est retombée ensuite, n'est-ce pas le signe d'un événement indépendant de leur volonté sur lequel leurs efforts qui commençaient à porter leurs fruits sont venus se briser ? Ces interrogations posent en filigrane la question des motifs qui ont guidé la hausse de la construction faite par les particuliers depuis les années 2000, date à laquelle réapparaît la question du déficit. Est-ce l'objectif de réponse à la demande ? Les particuliers auraient-ils fait correspondre leur intérêt privé avec l'intérêt général en matière de logement pour tous ? Il ne s'agit en aucun cas de porter ici un quelconque jugement de valeur sur l'intérêt privé en lui-même - notre recherche n'ayant pas pour but de juger mais de comprendre - mais d'avantage de questionner sa convergence éventuelle avec l'intérêt général en matière de réponse à la demande de logement. Voyons plus en détail ce qu'il en est.

Section 1 - L'intérêt privé indifférent à la demande de logements

Un premier élément de réponse découle de l'étude du critère de localisation de cette hausse de la construction. En effet, répondre à la demande de logement ne relève pas uniquement d'un impératif quantitatif de la construction, cela implique également une contrainte de localisation. Il faut certes une construction quantitativement équivalente à la demande mais là où elle s'exprime. En d'autres termes : il ne suffit pas que les propriétaires aient tiré la production de logement vers le haut pour faire état d'une volonté de répondre à la demande, encore faut-il qu'ils l'aient construite au bon endroit.

Dans cette perspective, la reconnaissance de la responsabilité des propriétaires privés dans la hausse globale de la construction des années 2000 pourrait se révéler à double tranchant. Jean-Claude Driant souligne en effet les « insuffisances d'une vision quantitative agrégée au niveau national »³⁸⁶. Selon lui « la croissance de la construction neuve depuis la fin des années 1990

³⁸⁵ En effet, le rapport annuel 2012 de la Fondation Abbé Pierre note (p.59) que « la progression très marquée de la construction entre les années 2005 et 2007 qui avait permis de passer la barre des 400 000 logements construits chaque année et de réduire sensiblement le déficit de logements accumulé depuis une trentaine d'années, a été remise en cause par la crise en 2008. La construction s'est contractée pour atteindre un niveau d'environ 350 000 logements mis en chantier annuellement entre 2008 et 2010. »

³⁸⁶ Driant, Jean-Claude. « Les trois enjeux de l'accroissement de l'offre », In : *Constructif*, novembre 2007, n°18, p.42

n'a que peu contribué à faire reculer les symptômes de la crise du logement. »³⁸⁷ Elle recouvre en effet de « fortes inégalités régionales »³⁸⁸. Il note ainsi : « pour seulement 28 logements neufs pour 1000 habitants mis en chantier au cours de cette phase de croissance (1998-2006) en Ile-de-France, on en compte 48 en Limousin ; 51 en Franche-Comté et 78 en Bretagne ! De plus, entre 1997 et 2005, le nombre de mises en chantier a augmenté de 91% dans les communes rurales, alors qu'elle n'a cru que de 27% dans les villes de province de plus de 100 000 habitants et qu'elle a baissé de 4% dans l'agglomération parisienne. »³⁸⁹ Ces inégalités de répartition territoriale de la production font selon lui état de « sa difficulté à se localiser là où la demande est la plus abondante. »³⁹⁰ Cette analyse est confirmée par le rapport du Conseil d'État qui note que « les régions Île-de-France et PACA, les plus tendues, sont aussi celles où l'on a proportionnellement construit le moins depuis 2005. »³⁹¹ Or, en Ile-de-France « la pénurie est particulièrement grave »³⁹². Ainsi, sur ce territoire : « les mises en chantier ne représentent en 2006 et 2007 que 9 % du chiffre national pour une population qui correspond à 18 % de la population nationale. »³⁹³ La commission « Scénarii pour la métropole Paris-Ile-de-France demain », constatait en 2008 qu'en matière de logement « au rythme actuel de construction, il en manquera 500 000 en 2030. »³⁹⁴ La hausse de la production générée par les propriétaires privés depuis la fin des années 1990 ne semble donc pas avoir tenu compte de la localisation de la demande pour définir son implantation. Pire, il semblerait au contraire qu'elle se soit développée là où elle n'était pas la plus nécessaire. Ainsi, si la hausse de la construction issue de l'investissement des propriétaires privés a bien permis une réduction temporaire de la pénurie de logement au niveau global, c'est à dire sur l'ensemble du territoire Français, elle a en revanche accentué le décalage entre l'offre et la demande sur de nombreux territoires au niveau local. Par conséquent, il semblerait que la construction des propriétaires privés n'ait pas eu pour objectif de répondre à la demande telle qu'elle s'est exprimée et se soit par conséquent écartée de l'objectif d'intérêt général en la matière. Sans verser dans le procès d'intention simpliste et diffamant, il est toutefois possible d'avancer l'hypothèse que la construction privée ait suivi son propre intérêt sans tenir compte de l'intérêt général. Etudions pour le savoir les composantes de la construction en question.

Selon Jean-Claude Driant « dans sa logique généralement fondée sur des raisonnements à court ou moyen terme, le marché tend à produire des logements correspondant à une demande immédiate et solvable, elle-même influencée par le niveau des prix et les mécanismes d'aides qui les distordent. La production privée qui résulte de ce cadre général est caractérisée par deux orientations majeures : la maison individuelle en communes périurbaines et le petit

³⁸⁷ *Ibid.*, p.42

³⁸⁸ *Ibid.*, p.42

³⁸⁹ *Ibid.*, p.42

³⁹⁰ *Ibid.*, p.42

³⁹¹ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.70

³⁹² *Ibid.*, p.226

³⁹³ *Ibid.*, p.361

³⁹⁴ Rapport de la commission Scénarii pour la métropole, *Paris-Ile-de-France demain* – Paris : Conseil Général d'Ile-de-France, 1 mars 2008, p.26

logement en copropriété destiné à l'investissement locatif. »³⁹⁵ Voyons donc ce qu'il est de ces deux types d'investissement des particuliers dans la construction.

Section 2 - Les intérêts en jeu dans la construction de maisons individuelles

Tout d'abord, la production de maisons individuelles que nous savons désormais être essentiellement constituées de résidences principales construites à destination de la propriété occupante. Cette construction répond de fait à une partie de la demande qui souhaite soit devenir propriétaire (primo-accédant) soit qui l'est déjà mais qui souhaite changer de logement et libère donc un logement pour un ménage demandeur. Néanmoins du point de vue du propriétaire lui-même, ce type de construction ne vise qu'à répondre à sa propre demande de logement et donc à l'unique satisfaction de son intérêt privé. Si la construction à destination des propriétaires contribue de fait à répondre à une partie de la demande – la leur – elle ne relève cependant pas d'une volonté première de leur point de vue de faire coïncider l'offre avec la demande, mais bien de l'objectif individuel de chaque propriétaire de satisfaire son seul intérêt personnel³⁹⁶. La production destinée à la propriété occupante ne semble donc pas relever d'une convergence entre l'intérêt privé des propriétaires et l'intérêt général en matière de réponse à la demande. Il est possible de la considérer comme relevant uniquement de l'intérêt privé des propriétaires.

Observons maintenant les contraintes de localisation. Il semble à première vue que cette construction soit dépourvue d'impératif de localisation autre que l'expression du libre arbitre du propriétaire en la matière dans les limites imposées par les Plan Locaux d'Urbanisme qui définissent les zones constructibles destinées à l'habitation sur le territoire des communes. Le constructeur ou le commanditaire de la construction étant la même personne que le « demandeur », il semble immanquable que la construction réponde toujours à la demande là où elle s'exprime du point de vue de l'accédant. Il semblerait donc que cette construction destinée à l'accession ne possède pas de contrainte de localisation autre que celle de répondre à l'intérêt privé du propriétaire, sans considération du point de vue de ce-dernier pour l'objectif d'intérêt général de répondre à la demande globale de logement.

Ce serait néanmoins faire fi de l'effet des objectifs des politiques publiques d'accession à la propriété qui encouragent ce type de construction. En effet, du point de vue de l'État, les politiques d'accession à la propriété essentiellement concentrées sur le neuf (Cf Partie I) relèvent, entre autre, d'un souci de construire pour offrir une réponse à cette partie de la demande de logement qui souhaite devenir propriétaire, tout en augmentant le volume du parc de logement. Il s'agit comme nous l'avons vu, de répondre à la demande en relançant la mobilité au sein du parc de logement par le haut. Ainsi, dans l'optique des politiques publiques, la hausse de la construction des primo-accédants s'inscrit, outre le fait de satisfaire l'intérêt privé des ménages, dans une volonté de réponse à la demande globale de logement. L'État a, de ce point de vue, joué un rôle incitateur certain dans la construction destinée à l'accession à la propriété. On pourrait dès lors parler d'une instrumentalisation de l'intérêt

³⁹⁵ Driant, Jean-Claude. « Les trois enjeux de l'accroissement de l'offre », In : *Constructif*, novembre 2007, n°18, p.43

³⁹⁶ Cf. Partie I sur les raisons de l'aspiration des ménages à devenir propriétaires

privé des propriétaires par l'État pour servir l'intérêt général en matière de réponse à la demande de logement. Les propriétaires ne seraient pas les seuls responsables de la construction qu'ils se destinent à eux-mêmes et si cette dernière ne correspond de leur point de vue qu'à une poursuite de leur propre intérêt, elle s'inscrit dans une perspective plus vaste des pouvoirs publics qui visent à répondre à la demande de logement.

Dès lors l'enjeu de localisation réapparaît, car si du point de vue du propriétaire privé, peut importe la localisation pourvu que se soit là où il le désire, pour les pouvoirs publics qui cherchent à répondre à la demande l'objectif est bien de faire concorder l'offre avec les besoins notamment là où ils sont les plus forts. Or comme le note Bernard Vorms, directeur de l'Agence National de l'Information sur le Logement (ANIL) « la principale faiblesse du mécanisme actuel d'aide aux Accédants [est] celle qui tient à son incapacité à favoriser les opérations dans les zones où la demande est la plus pressante. En effet, les aides sont d'autant plus diffusées qu'elles sont moins nécessaires. En 2007, plus de 70 % des logements neufs ayant bénéficié d'un PTZ ont été construits en zone C [rurale ou semi-urbaine], celle où la tension et le coût du foncier sont les plus faibles.»³⁹⁷ Il semble donc que même les pouvoirs publics aient davantage été préoccupés par la satisfaction de l'intérêt des particuliers à devenir propriétaire que par celle de répondre à la demande là où elle s'exprimait. Loin de corriger la tendance des propriétaires à ne suivre que leur intérêt, ils ont encouragé le développement d'une offre indépendante de la localisation de la demande. En définitive la construction de maisons individuelles destinée à la propriété occupante ne semble correspondre d'aucun point de vue avec un l'objectif d'intérêt général de réponse à la demande de logement.

Section 3 - Les intérêts en jeu dans l'investissement locatif

Voyons maintenant ce qu'il en est de l'investissement locatif. A priori, celui-ci semble davantage devoir tenir compte de l'impératif de réponse à la demande que ne le devait la propriété occupante. Le particulier qui construit pour la location ne souhaitant pas se louer à lui-même le logement qu'il construit, il semble ne devoir construire que là où la demande s'exprime sous peine de ne pas trouver de locataire, la logique semble imparable. Mais si « le bon sens est la chose au monde la mieux partagée », il n'en reste pas moins source d'erreur nous dit Descartes³⁹⁸, le tout étant de le *bien* appliquer à ce que l'on observe. En la matière, il semble que la réalité soit source de déconvenue au regard du simple bon sens qui ne s'y est pas confronté.

L'analyse de la construction issue de l'investissement locatif privé confirme ce pressentiment cartésien. Ainsi, comme le note Jean Bosvieux : « les investissements n'ont pas toujours été effectués là où ils étaient le plus nécessaires. De nombreuses villes petites ou moyennes ont en effet vu fleurir en masse des opérations excédant largement une demande locative limitée.»³⁹⁹ D'après Jean-Claude Driant : « plus de 80% de cet accroissement s'est produit dans les villes de province, où la rentabilité locative est plus facile à trouver qu'à Paris, et

³⁹⁷ Vorms, Bernard . « Accession à la propriété : que change la crise ? » [En ligne], *Métropolitiques*, 19 janvier 2011, p. 4 URL : <http://www.metropolitiques.eu/Accession-a-la-proprieté-que.html> (consulté le 01.08.2012)

³⁹⁸ Descartes René, *Discours de la Méthode* – Leyde : Ed. Jan Maire, 1637

³⁹⁹ Bosvieux, Jean. « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait » - *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), p. 170

17% dans les communes rurales, alors que l'agglomération parisienne n'en accueillait que 2,5%. »⁴⁰⁰ Ainsi, comme le note le Conseil de Paris en 2011 : « à Paris, la production de logements neufs par des promoteurs est limitée »⁴⁰¹. La reprise de la construction destinée au parc locatif privé ne s'est pas faite là où la demande était la plus forte c'est-à-dire en zones dites tendues⁴⁰² mais en zones détendues.

§1. Rentabilité locative et disparité territoriale de la construction

La remarque de Jean Claude Driant introduit à une partie de l'explication de ce phénomène. La recherche de la rentabilité locative est en effet l'un des principaux facteurs ayant conduit promoteurs et particuliers à construire dans les zones détendues. Un des objectifs de l'investissement dans le locatif privé est en effet de trouver le meilleur rapport possible entre le coût de l'opération immobilière et le niveau de loyers qui s'appliquera au logement construit. Le but de la manœuvre étant d'amortir le plus rapidement le prix d'achat et de dégager au plus vite des bénéfices des rentrées de loyer. La rentabilité locative se calcule en effet sur la base du rapport entre le prix d'achat du logement et le niveau du loyer. Ce calcul prend en compte à la fois le prix du foncier, le prix des logements anciens et le niveau des loyers pratiqué sur un territoire donné. Or, du fait de la différence extrême entre la hausse des prix du logement par rapport à celle des loyers dans les zones tendues (Cf. Titre II sur hausse des prix et des loyers), les territoires où la rentabilité locative s'est révélée la plus forte se situent en zones détendues où les loyers ne sont pas forcément élevés mais où les prix des logements sont comparativement plus faibles qu'ailleurs. Dès lors, poursuivant l'intérêt des investisseurs privés de recherche d'une rentabilité locative élevée, la production de logements destinée au locatif privé a été dirigée vers les zones détendues, paradoxalement sans considération pour la localisation de la demande.

La logique du promoteur amplifie cette tendance. En effet, à l'intérêt de l'investisseur privé qu'il représente s'ajoute le sien. L'objectif du promoteur est donc double : il doit d'abord proposer un prix d'achat et un niveau de loyer attractif à l'investisseur, tout faisant en sorte de dégager la plus grande marge de bénéfice entre le coût de l'opération et le prix d'achat qu'il propose. De fait, en recherchant cette marge la plus grande possible, le promoteur est davantage conduit à rechercher un territoire où le prix des logements est faible, territoires situés essentiellement en zones détendues. L'utilisation massive par les particuliers de promoteurs pour investir dans le locatif privé a ainsi contribué à amplifier la déconnexion entre la localisation de la demande et celle de la construction locative privée.

§2. « L'industrie de la défiscalisation »

Mais la principale raison des investisseurs privés à construire indépendamment de la localisation de la demande est la perspective de déduction fiscale mise en place dans l'investissement locatif privé par les pouvoirs publics pour favoriser la construction neuve dans le parc locatif privé. Ainsi, selon Jean Bosvieux « Le développement d'une offre de

⁴⁰⁰ Driant, Jean-Claude. *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.43

⁴⁰¹ Dutrey, René. *Mission sur l'encadrement des loyers, quelles solutions ?*, Conseil de Paris, Novembre 2011, p.14

⁴⁰² Une zone est dite tendue dès lors que le volume de la demande dépasse fortement le volume des logements disponibles

logements neufs proposés aux investisseurs dans des localisations où le marché locatif est détendu est de toute évidence la conséquence directe des mesures fiscales. »⁴⁰³ Selon lui « la perspective de payer moins d'impôts est la principale motivation des investisseurs : c'est ce qui ressort des observations des Agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL) à l'occasion des consultations qu'elles dispensent. Cette perspective tend d'ailleurs souvent à occulter les autres aspects de l'investissement, notamment les charges de gestion et l'état du marché local. Les candidats à l'investissement ne s'interrogent pas toujours spontanément sur la demande locative et le niveau des loyers pratiqués dans la localisation choisie. [...] Les investisseurs concernés, souvent éloignés et peu au fait de la réalité du marché local, ont les plus grandes difficultés à trouver un locataire dans les délais imposés pour bénéficier de l'aide fiscale. »⁴⁰⁴ Ainsi, plus encore que la rentabilité locative, ce serait la perspective d'économies d'impôt qui aurait contribué à favoriser la croissance d'une construction déconnectée de la localisation de la demande, les particuliers investissant aveuglément dans la construction sans réfléchir aux caractéristiques du marché dans lequel se situe leur futur logement. Jean Bosvieux parle à cet égard de l'apparition « d'une véritable industrie de la défiscalisation »⁴⁰⁵ où certains promoteurs se sont spécialisés dans les opérations dédiées à l'investissement locatif proposant aux investisseurs « une gamme complète de services, depuis le prêt qui permettra de financer l'acquisition jusqu'à l'intermédiation en cas de revente, en passant par la gestion locative, l'assurance du bien lui-même, une garantie temporaire de perception du loyer en cas d'impayés, une assurance prenant en charge les frais de remise en état en cas de dégradation, et même, dans certains cas, la caution garantissant le remboursement du prêt. »⁴⁰⁶ Dans ces conditions Bernard Bosvieux note que « l'investissement ne se distingue guère, au moins sur le papier, d'un placement financier. »⁴⁰⁷

Ainsi, en parallèle d'une politique volontariste d'accession à la propriété visant à satisfaire la demande de logement qui souhaitait devenir propriétaire, l'État, afin de répondre notamment à la demande locative restante, à relancer le secteur de l'investissement locatif privé à l'aide des dispositifs d'exonération fiscale que nous avons évoqué précédemment. Après une phase de décrue de l'offre locative entre 1975 et 1985 (environ 800 000 logements locatifs privés en moins chaque année) la reprise engagée des 1986 avec la Méhaignerie a permis au parc locatif privé de regagner près d'un million et demi de logements jusqu'à aujourd'hui⁴⁰⁸. Jean Bosvieux fait remarquer qu'au vu des faibles contraintes, en terme de plafonnement des loyer, assorties à ces dispositifs d'incitation fiscale – seul le Besson disposait d'un plafond contraignant mais de fait il a engendré une baisse des investissements et a été délaissé – il est possible de conclure que « l'objectif [de ces politiques] est donc clairement quantitatif »⁴⁰⁹. Dans cette optique il fait remarquer que « l'on peut, en première analyse, considérer que les

⁴⁰³ Bosvieux, Jean. « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait » - *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), p. 170

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 168

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 168

⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 168

⁴⁰⁷ Bosvieux, Jean. *Op. Cit.*, 1/2011 (n° 9)p. 170

⁴⁰⁸ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.43

⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 166

mesures d'incitation ont atteint leur but puisque l'érosion du parc locatif a été enrayerée. »⁴¹⁰ Mais si l'objectif quantitatif peut-être considéré comme partiellement réussi, l'impératif de zonage en revanche n'a pas eu de suite satisfaisante. Ainsi le Conseil d'État juge-t-il au regard des effets de la politique d'incitation à l'investissement locatif privé que « l'État ne dispose pas à l'heure actuelle d'un outil complètement fiable pour repérer avec une précision suffisante les zones de tension sur le marché et pour moduler en conséquence ses incitations à la construction. »⁴¹¹ A l'instar des aides aux primo-accédants, les dispositifs d'incitation fiscale ne répondent pas, de fait, à la demande telle qu'elle s'exprime.

§3. L'accumulation patrimoniale

Enfin, l'ANIL note une dernière motivation, mais non des moindres, ayant conduit les particuliers à investir dans le locatif privé. Dans une étude publiée en janvier 2012 sur le parc privé, elle note qu'« en dehors des préoccupations d'optimisation fiscale, l'objectif des investisseurs est avant tout de se constituer pendant leur vie active un patrimoine générateur de revenus futurs, notamment en vue de la retraite. »⁴¹² On retrouve ici une des motivations de l'accès à la propriété évoqué en première partie, à savoir la protection contre les aléas de la vie dans un contexte économique incertain. Jacques Friggit rejoint cette explication bien qu'en lui adjoignant un objectif autre : selon lui, la constitution d'un matelas pour la retraite n'est qu'un facteur secondaire (cf. développements ultérieurs). Davantage : « les investisseurs – lorsqu'ils sont rationnels – considèrent un logement comme une rente perpétuelle indexée sur les loyers. »⁴¹³ Etre propriétaire bailleur est ainsi un moyen de se constituer un patrimoine qui assure des revenus fixes et, dans le pire des cas, pourra être revendu par le propriétaire pour amortir ses vieux jours.

Conclu ta section 3 : on voit donc bien que les intérêts des propriétaires privés ne rencontrent pas ceux de l'intérêt général. L'Etat met en place des outils tels que la fiscalité et les aides à la construction afin de permettre de connecter les intérêts privés aux besoins. Cependant, ces outils répondent surtout à un objectif quantitatif de construction de logement sans empêcher le décalage entre l'offre et les besoins du point de vue géographique. Nous allons voir que le décalage va plus loin puisqu'il est aussi qualitatif.

Section 4 - Investissement locatif et décalage qualitatif entre offre et demande

A côté du fait qu'elle ait favorisé une offre de logement déconnectée de la localisation de la demande, la reprise de l'investissement locatif « à nettement favorisé les petits

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 166

⁴¹¹ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.70

⁴¹² ANIL, « Comment empêcher l'érosion du parc de logement privé ? », *Habitat actualité*, janvier 2012, p.6
URL : http://www.anil.org/fileadmin/ANIL/Etudes/2012/Empecher_erosion_parc_loc_privé.pdf (consulté le 30.09.2012)

⁴¹³ Friggit, Jacques. « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », In : *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, p.27

logements plus facile à louer et dont les loyers au mètre carré sont beaucoup plus élevés. »⁴¹⁴ L'accroissement du parc locatif privé qui en a ainsi résulté « est presque exclusivement composé de petits logements »⁴¹⁵ à savoir dans l'ordre décroissant de T2 (39%) de T3 (37%) et de T1⁴¹⁶. Cette propension des promoteurs immobiliers à rechercher la meilleure rentabilité locative les a donc entraîné « à construire en ville des logements de taille réduite [qui], dans un contexte de faible mobilité des familles bien logées, limite l'offre disponible et adaptée aux besoins des couples ayant des enfants ou des familles éclatées »⁴¹⁷. Par conséquent, l'évolution du parc locatif a contribué à l'émergence de ce que le Conseil d'État qualifie dans son rapport de 2009 de « situation paradoxale ». En effet, le nombre proportionnellement de plus en plus important de petits logements a entraîné la création d'un « déficit de logements de grande taille adaptés aux familles nombreuses »⁴¹⁸ alors que dans le même temps « un déficit de logements de petite taille semble également être apparu, les produits lancés pour séduire les investisseurs privés ayant été le plus souvent des T3. »⁴¹⁹ Cette situation trouve en fait une explication logique dans le phénomène de desserrement des ménages que nous avons évoqué plus haut. Ainsi, les logements occupés par une personne seule représentaient en 1962 19,6% du parc contre 32,8% en 2004⁴²⁰. Or, toujours selon le Conseil d'État, ces ménages se sont logés essentiellement dans le parc privé, ce qui implique que « l'augmentation de la partie du parc occupé par des ménages composés d'une seule personne [...] a absorbé pratiquement la moitié de l'effort de construction entre 1962 et 2004. »⁴²¹ D'où le déficit pour les familles nombreuses.

En résumé, les logements construits sous l'effet de l'investissement locatif privé ont été trop petits pour certains ménages mais trop grands pour d'autres. Il nous est donc possible de conclure que la construction issue de l'investissement locatif privé est inadaptée à la demande de logement au regard de la structure des ménages qui la composent.

Outre son rôle dans la création d'un décalage quantitatif entre l'offre et la demande, la hausse de la construction issue des propriétaires privés particuliers a donc engendrée la présence d'un décalage qualitatif entre l'offre et la demande.

⁴¹⁴ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.43

⁴¹⁵ *Ibid.*, p.43

⁴¹⁶ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.43

⁴¹⁷ Driant, Jean-Claude. *Op. Cit.*, 2009, p.47

⁴¹⁸ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.353

⁴¹⁹ *Ibid.*, p.353

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 353

⁴²¹ *Ibid.*, p.353

Titre II - La montée des prix et des loyers au service des intérêts sociaux de la propriété

Chapitre 1 - Le rôle de la propriété privée sur la hausse des prix et des loyers

Dans cette partie nous tenterons de comprendre les raisons de la hausse des prix et des loyers afin de déterminer le rôle qu'y joue la propriété privée. Pour ce faire nous analyserons successivement les différents facteurs conjoncturels et structurels qui ont pu affecter ces hausses respectives. Ceci devrait nous permettre d'établir dans quelle mesure la propriété privée y a contribué.

Section 1 - Le rôle de la propriété privée dans la hausse des prix

§1. La hausse des prix depuis le début des années 2000

L'analyse sur le long terme révèle que les prix des logements sont restés assez modérés depuis la fin de la Seconde guerre mondiale. Ainsi, selon Jacques Friggit, de 1965 à 2000, l'indice du prix des logements anciens reste relativement stable « croissant tendanciellement comme le revenu par ménage et ne s'écartant pas de plus de 10% de cette tendance longue, évoluant ainsi dans un « tunnel » »⁴²² (voir Annexe n°2 Graphique 13). L'analyse des prix du logement se fonde exclusivement sur le prix des logements anciens car ces derniers correspondent à la quasi-totalité des achats immobiliers des ménages français. Ainsi « il représente en volume plus de 85 % des transactions immobilières effectuées annuellement en France »⁴²³, l'impact des autres transactions sur l'évolution des prix immobilier est donc négligeable.

Le concept du « tunnel de Friggit » met ainsi en évidence l'ancienneté d'une tendance continue à la hausse des prix du logement, hausse qui ne s'écartent cependant pas jusqu'au années 2000 du revenu des ménages.

Jacques Friggit constate néanmoins la présence au sein de cette relative stabilité d'une « exception [...] limitée à quelques zones géographiques dont Paris et sa Banlieue »⁴²⁴ entre 1987 et 1995 et qui constitue une « période de « crise » »⁴²⁵. (cf. Annexe n°2 Graphique 13) En effet, jusqu'au milieu des années 1980, les prix immobiliers ne se sont pas véritablement

⁴²² Friggit, Jacques. « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », In : *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, p.16

⁴²³ Donzel A., François D., Geniaux G., Napoleone C, « Les déterminants sociaux économiques des marchés fonciers », In : *Revue Territoires méditerranéens*, Octobre 2008, n°19, p.23

⁴²⁴ Friggit, Jacques. *Op. Cit.*, 2011, p.16

⁴²⁵ *Ibid.*, p.16

écartés de l'indice des prix à la consommation (IPC)⁴²⁶ par rapport auquel une éventuelle crise du logement est évaluée⁴²⁷. A partir de ce moment, les prix de l'immobilier ont connu deux phases successives de décrochage par rapport à l'IPC, correspondant à « deux phases de cycles sensiblement différentes »⁴²⁸ du marché immobilier français.

Tout d'abord une première phase de hausse, qui correspond à « l'exception » évoquée par Friggit : elle commence en 1982 et se concentre essentiellement sur le territoire parisien pour se terminer en 1991 (+ 191% sur dix ans à Paris contre 80% en province alors que l'IPC n'augmente sur la même période que de 50%). Le retournement conjoncturel en 1991 est brutal et de 1992 à 1997 une crise immobilière s'installe qui voit les prix parisiens diminuer de 30% et ceux du reste de la France stagner pour repasser en dessous de l'IPC et retourner en 1995 dans le « tunnel de Friggit » jusqu'aux années 2000. Mais cette période de retour à la normale est de courte durée et « précède une nouvelle envolée encore plus spectaculaire »⁴²⁹ qui caractérise la crise actuelle.

Cette phase qui commence dès 1998 se caractérise selon Jean-Claude Driant par : « l'ampleur du décrochage vis-à-vis de l'inflation, la durée de la hausse et le fait que les prix aient augmenté sur tout le territoire et pas seulement dans les villes recherchées. »⁴³⁰

Jacques Friggit, constate également un décrochage en 2002 de l'indice du prix des logements par rapport au revenu des ménages, qui sort « par le haut du « tunnel » historique dans lequel il avait évolué pendant 35 ans, et ce sur l'ensemble du territoire, contrairement à ce qui s'était produit de 1987 à 1995. »⁴³¹ (cf. Annexe n°2 Graphique 13). Cette analyse est corroborée par les travaux de l'INSEE. Ainsi, dans son rapport INSEE Première de mai 2011, l'Institut note que « de 1998 à 2010, la hausse des prix des logements anciens (+ 141 %) a été beaucoup plus rapide que celle des revenus par unité de consommation (+ 43 %). »⁴³² (Voir Annexe n°2 Graphique 14 et 15). La Fondation Abbé Pierre reprend ces analyses à son compte et affirme dans son rapport annuel 2012 que : « le contexte actuel se caractérise par une envolée des prix du logement très nettement déconnectée de l'évolution des revenus en France »⁴³³.

L'indice du prix des logements en France est en effet en hausse constante depuis 1998. Après s'être momentanément stabilisée en 2007 au moment de la crise américaine des *subprimes*, et avoir légèrement diminué en 2008 sous l'effet de la crise économique et financière qui en a résulté, il a rapidement rattrapé le retard accumulé pour finalement dépasser le niveau qu'il avait atteint en 2007. Selon Friggit : « en 2010, il est supérieur d'environ 70 % à la «

⁴²⁶ Selon INSEE : l'IPC est l'instrument de mesure de l'[inflation](#). Il permet d'estimer, entre deux périodes données, la variation moyenne des prix des produits consommés par les ménages. C'est une mesure synthétique de l'évolution de prix des produits, à qualité constante. Il est publié chaque mois au Journal Officiel

⁴²⁷ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.39

⁴²⁸ *Ibid.*, p.40

⁴²⁹ *Ibid.*, p.41

⁴³⁰ *Ibid.*, p.41

⁴³¹ Friggit, Jacques. *Op. Cit.*, 2011, p.18

⁴³² Gallot P., Leprévost E., Rougerie C., *Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Première, n°1350, mai 2011, p.1

⁴³³ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.184

normalité historique» représentée par le « tunnel »⁴³⁴. L'indice INSEE-notaires vient confirmer cette analyse et situe aujourd'hui le prix des logements en valeur réelle, c'est-à-dire corrigé de l'évolution des prix, à plus de 60% de sa valeur années 1980 sur le territoire Français, et plus de 80% à Paris⁴³⁵. Ainsi, selon L'INSEE « de 2000 à 2010, les prix des logements anciens ont plus que doublé »⁴³⁶ progressant ainsi trois fois plus vite que l'IPC.

A quoi est due cette soudaine envolée des prix de l'immobilier en France ? Pourquoi le marché n'a-t-il pas assuré l'équilibre entre l'offre et la demande comme il est sensé le faire en théorie ? Pourquoi les prix de l'offre de logement se sont-ils désolidarisés des ressources de la demande ? Quel est le rôle de la propriété privée dans cette évolution des prix ? Autant de questions auxquelles nous allons tenter de répondre à présent.

§2. Une pression haussière de la demande de logement sur les prix ?

Selon les principes fondamentaux du marché, pour que les prix de l'offre s'équilibrent par rapport aux ressources de la demande il faut que l'offre soit équivalente à la demande. Si l'offre est supérieure à la demande, les prix baissent, si elle est inférieure, les prix augmentent. Or, comme le rappelle Daniel Cohen : « du point de vue des fondamentaux qui gouvernent l'évolution du marché [immobilier], il semble bien [...] qu'il y ait excès de la demande par rapport à l'offre. »⁴³⁷ Comme nous l'avons évoqué précédemment, la France connaît actuellement un déficit de plus de 900 000 logements (Cf. développement précédent p.90). La pression sur l'offre qui en résulte justifie pour de nombreux acteurs et observateurs de l'immobilier la hausse des prix des logements.

Ainsi, un rapport d'information du Sénat sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement datant de 2005, estime que : « la progression des prix enregistrée depuis 1998 ne résulte pas d'opérations de nature spéculative mais d'un décalage important entre l'offre et la demande de logements. En quelque sorte, le marché immobilier serait équilibré mais à un haut niveau de prix. »⁴³⁸ Cependant, dans cette perspective, les prix des logements devraient être sensibles aux variations de la construction de logements par rapport à la croissance du nombre de ménages. En effet, si la hausse des prix s'explique par la baisse relative de l'offre par rapport à l'ampleur de la demande, une hausse de la construction supérieure à celle du nombre de ménages devrait alléger la pression qui pèse sur l'offre et conséquemment avoir un effet similaire sur les prix qui devraient baisser. A l'inverse, une diminution de la construction par rapport à la croissance des ménages, en amplifiant le décalage entre le niveau de l'offre et celui de la demande, devrait aggraver la hausse des prix.

⁴³⁴ Friggit, Jacques. « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », In : *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, p.18

⁴³⁵ Renard, Vincent. *Chers logements* [En ligne], 2008

URL : http://vincentrenard.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=10 (Consulté le 30.09.2012)

⁴³⁶ Gallot P., Leprévost E., Rougerie C., *Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Première, n°1350, mai 2011, p.1

⁴³⁷ Cohen, Daniel. « Nouvelle bulle ou rupture des fondamentaux ? », In : Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008, p.18

⁴³⁸ Repentin, Thierry. « Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires économiques et du plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », In : Sénat, 29 juin 2005, N°442, , p.10

Or, Jacques Friggit fait remarquer que l'évolution des prix ne semble pas liée sur la durée à la variation du nombre de logements construits par rapport à la hausse du nombre de ménages. Ainsi selon lui : « sur les quarante dernières années [...] il n'existe pas de corrélation entre le nombre de logements construits, net de l'accroissement du nombre de ménages, et les variations des prix des logements. »⁴³⁹. Il met en effet en évidence que le niveau assez bas des prix des logements en 1998 n'était pas lié à un flux de construction plus élevé que la moyenne de la décennie précédente, non plus que le niveau très élevé atteint par les prix depuis la fin des années 1990 n'est consécutif à un flux de construction plus faible que sur la période précédente. Au contraire, comme nous l'avons évoqué, le début des années 2000 a été marqué par un regain historique de la construction qui dépasse à nouveau la barre des 400 000 logements en 2004, alors que cette période constitue le début même de l'envolée des prix.

De même, l'augmentation du nombre de ménages due au « desserrement », c'est-à-dire la diminution du nombre de personnes par ménage, ne semble pas être pour lui un facteur pertinent de l'envolée des prix. Il montre en effet que cette dernière ne coïncide pas avec une rupture de la tendance à l'augmentation du nombre de ménage qui se poursuit de façon continue et stable depuis les années 1960.

Il semble donc que la brusque envolée qu'ont connu les prix des logements depuis la fin des années 1990 ne puisse s'expliquer simplement par l'insuffisance quantitative de l'offre de logement par rapport à la croissance de la demande.

§3. Vieillesse de la population et anticipation de la fragilisation des retraites

Toujours dans une perspective démographique, une hypothèse souvent avancée pour expliquer la hausse des prix concerne la propension qu'auraient les ménages à investir dans le logement à titre d'épargne préparatoire, anticipant par là la fragilité de leur retraite future. Cela correspond à une partie des stratégies d'accumulation patrimoniale des ménages répondant au comportement de « cycle de vie » comme nous l'avons évoqué en première partie de ce mémoire (Cf iii.). Néanmoins Jacques Friggit invoque trois arguments invalidant cette hypothèse. Tout d'abord, le vieillissement actuel de la population ne fait que prolonger celui observé pendant toute la période 1965-2000 durant laquelle nous avons vu que les prix ont augmenté dans le « tunnel » des prix au rythme du revenu par ménage. Aucune rupture dans cette évolution ne viendrait justifier la hausse subite du début des années 2000. Ensuite note Jacques Friggit, « les facteurs démographiques sont lents, alors que l'envolée du prix des logements depuis 2007 a été brutale »⁴⁴⁰ Enfin, il fait remarquer que les ménages sont acheteurs nets de logements avant un âge charnière voisin de 56 ans, et vendeurs nets au-delà, dès lors « on peut donc se demander si la forte croissance de la proportion de ménages âgés que plus de 56 ans (sous l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie mais surtout du vieillissement des « baby boomers »), en accroissant la proportion de ménages potentiellement vendeurs, n'exercera pas une pression à la baisse sur les prix. » Loin de

⁴³⁹ Friggit, Jacques. « Que penser de l'évolution des prix du logement ? », In : Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008, p.16

⁴⁴⁰ Friggit, Jacques. *Les prix du logement sur le long terme*, Paris : Ed. CGEDD, mars 2010, p.47

contribuer à la hausse des prix, le vieillissement de la population aurait ainsi peut-être tendance au contraire à modérer les prix du logement.

§4. Achats étrangers

Selon une autre hypothèse, la hausse des prix serait due à la pression à la hausse exercée par les achats étrangers. En la matière, Jacques Friggit constate que si « les achats étrangers ont fortement augmenté de 2000 à 2004, passant de 35 000 à 53 000 »⁴⁴¹ cette croissance reste infime au regard des achats sur cette période tout juste 7%, voire 3,7% si l'on enlève les résidents sur le territoire français. Ainsi comme il le résume lui-même, si les achats par les étrangers « ont certainement contribué à la hausse du prix des logements de 1998 à 2005 dans certaines zones bien précises, le poids de ces zones dans l'indice de prix national est réduit, et leur effet sur l'indice national du prix des logements ne peut donc avoir été que limité. »⁴⁴² De plus, il remarque que sur la période 2000-2010 « la croissance des achats *nets de ventes* par les étrangers *non résidents*, souvent invoquée, n'a représenté qu'une fraction marginale (de l'ordre de 1 %) des transactions de logements »⁴⁴³ sauf dans quelques rares zones très localisées (stations de sports d'hiver, littoral méditerranéen, centre de Paris). La part des achats par les étrangers dans la hausse des prix depuis les années 2000 et donc infinitésimale.

§5. Amélioration de la qualité des logements

Une hypothèse différente concerne l'amélioration de la qualité des logements. En effet, il est possible d'envergurer qu'une hausse de la qualité des logements soit à l'origine de celle des prix : la qualité moyenne des logements ne cessant d'augmenter et le coût de leur installation avec elle, le niveau des prix s'en ressentirait. Le centre d'analyse stratégique note ainsi que « Si les logements sont plus spacieux, leur confort s'est également amélioré. La quasi-totalité des logements dispose aujourd'hui de l'eau courante, d'un WC intérieur et d'une baignoire ou d'une douche. À titre d'exemple, en 1954, moins de 10 % des logements étaient équipés d'une baignoire ou d'une douche. »⁴⁴⁴ Néanmoins Jacques Friggit note que « les acheteurs nets français n'ont pas obtenu une meilleure « qualité de service logement » : de 2000 à 2010, la qualité des logements a poursuivi sa lente amélioration observée sur les décennies précédentes. »⁴⁴⁵ Ainsi « l'augmentation de l'indice du prix des logements anciens de 2000 à 2008 reflète une augmentation de prix sans contrepartie en termes de qualité : en d'autres termes, il s'agit d'inflation pure. »⁴⁴⁶

§6. Cherté et rareté du foncier ?

Comme le note le Centre d'Analyse Stratégique : « le prix d'un logement étant la somme du prix du bâti et de celui du foncier sur lequel il est construit, il est nécessaire

⁴⁴¹ Friggit, Jacques. *Les prix du logement sur le long terme*, Paris : Ed. CGEDD, mars 2010, p.48

⁴⁴² *Ibid.*, p.48

⁴⁴³ Friggit, Jacques. « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », In : *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, p.21

⁴⁴⁴ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221.p.4

⁴⁴⁵ Friggit Jacques, *Op. Cit.*, 2011, p.20

⁴⁴⁶ Friggit, Jacques. *Les prix du logement sur le long terme*, Paris : Ed. CGEDD, mars 2010, p.19

d'analyser ces deux composantes aux dynamiques différentes mais dont il est difficile d'observer les évolutions respectives puisque bâti et foncier s'échangent le plus souvent conjointement. »⁴⁴⁷

Prix de l'immobilier et prix du foncier sont ainsi étroitement liés. En effet, on constate sur la durée que l'évolution des prix du foncier urbain suit une courbe similaire à celle des prix de l'immobilier ancien (Cf. Annexe n°2 Graphique 16). La hausse des prix de l'immobilier est donc accompagnée d'une hausse des prix du foncier. Se pourrait-il dès lors que la hausse des prix du foncier soit à l'origine de celle de l'immobilier ?

Vincent Renard, membre du comité scientifique de l'Association des Etudes Foncières (ADEF) et directeur de recherche au CNRS, introduit de façon précautionneuse un début d'analyse à ce sujet en affirmant qu'« il n'existe pas de réponse simple et générale à la question de savoir si le prix de la construction résulte du prix du terrain ou si c'est à l'inverse le niveau élevé de la demande qui se répercute sur les prix du terrain. » En effet l'articulation entre foncier et immobilier relève comme il nous l'explique « d'un mécanisme économique complexe variable selon les contextes et les acteurs concernés ». La question se pose dès lors comme le souligne Joseph Comby⁴⁴⁸, lui aussi membre du comité scientifique de l'ADEF, de savoir qui entre marché immobilier et marché foncier entraîne l'autre en premier lieu.

A. Marché immobilier ou marché foncier, qui mène le jeu ?

Cette ambivalence entre immobilier et foncier se traduit par l'affrontement de deux approches antagonistes. Pour la première, défendue par certains élus de nombreux promoteurs privés relayés par l'Union Nationale de la Propriété Immobilière (UNPI), les prix sur le marché immobilier dépendent essentiellement du marché foncier. Ainsi selon l'UNPI, « les prix de l'ancien suivent celui du neuf »⁴⁴⁹ dont l'évolution est réglée sur celle des prix du foncier. Or « le foncier étant rare, son prix est orienté à la hausse »⁴⁵⁰ impactant dans le même sens l'évolution des prix du logement ancien. Ainsi la rareté du foncier serait à l'origine de la hausse des prix le concernant qui elle-même serait à l'origine de la hausse des prix du logement. Cette opinion est cependant invalidée par de nombreux chercheurs.

Jacques Friggit écarte d'emblée l'hypothèse selon laquelle la cherté et la rareté du foncier seraient des facteurs déterminants dans la hausse des prix du logement (Friggit, 2011, p.21). Pour lui « le prix des terrains à bâtir est déterminé en fonction de celui des logements dans leur voisinage. Son augmentation est donc la conséquence – et non la cause – de l'augmentation du prix des logements. »⁴⁵¹. De même, selon lui, historiquement lorsque la construction a augmenté passant de 300 000 à 400 000 unités par an : « les terrains

⁴⁴⁷ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221, p.9

⁴⁴⁸ *Ibid.*, p. 1

⁴⁴⁹ Union Nationale de la Propriété Immobilière, *Livre blanc de la propriété immobilière - 2^{ème} éd.* Dijon, septembre 2007, p.7

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p.7

⁴⁵¹ Friggit, Jacques. « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », In : *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, p.21

nécessaires ont été trouvés »⁴⁵². Il est rejoint sur ce point par de nombreux spécialistes des questions foncières.

Ainsi, Vincent Renard, estime lui aussi qu'il faut se départir de « l'erreur fréquente consistant à postuler que le prix élevé du terrain est la cause de la hausse du prix des logements. C'est en effet l'inverse : parce qu'il existe une demande immobilière à un prix donné, dans une localisation donnée, l'aménageur-constructeur pourra déterminer la charge foncière acceptable.»⁴⁵³

Les prix du foncier sont en effet déterminés par la « charge foncière acceptable » ou « supportable » d'une opération immobilière. De fait, le prix de vente du terrain dépend de la rencontre de l'intérêt du propriétaire et de celui du promoteur. L'intérêt de ce dernier se réduisant en la matière à cette charge foncière acceptable qui se définit selon la méthode dite du « compte-à-rebours ». Ce compte-à-rebours « n'est rien d'autre que le bilan prévisionnel de l'opération envisagée sur le terrain que l'opérateur s'apprête à acheter. Il vise à en évaluer la faisabilité financière compte tenu du prix de sortie espéré (prix de vente escompté du programme), des coûts de sa mise en œuvre (y compris la rémunération attendue de son intervention et des capitaux investis), et du prix demandé du terrain. »⁴⁵⁴. Avant toute opération immobilière, le promoteur calcule le coût de l'opération afin d'évaluer sa rentabilité et sa faisabilité. Il part pour cela des recettes qu'il envisage pour la vente future de son produit c'est-à-dire son prix de sortie (PS), il déduit ensuite les différents coûts nécessaires à la réalisation de son opération qui peuvent être selon Joseph Comby regroupés en trois catégories : un tiers proportionnel au prix de sortie alloué aux études, frais financiers et de commercialisation, un autre poste plus ou moins fixe qui correspond au coût de construction en lui-même et un troisième qu'il appelle « résidu » correspondant à la charge foncière (CF) qui « inclut aussi bien le prix du terrain proprement dit que le coût de sa libération, les équipements à la charge du constructeur et diverses autres ponctions financières »⁴⁵⁵ et constitue « entre 20 % et 60 %, [du coup d'une opération], souvent autour de 30% »⁴⁵⁶

La charge foncière acceptable correspond dans cette perspective à la différence entre le prix de sortie estimé et les autres coûts de la mise en œuvre d'une opération immobilière (soit $CF = \frac{2}{3} PS - \text{coût de construction}$). Elle représente la somme que le promoteur est à même de consacrer à l'achat du terrain sur lequel il souhaite réaliser son opération en fonction du prix de sortie estimé de son produit. Le coût du foncier est donc *déduit* du prix de sortie du logement.

Si après négociations cette charge foncière correspond aux prétentions du propriétaire foncier, le terrain est vendu, sinon l'affaire n'est pas conclue, il n'y aura pas de vente et donc pas de prix, le terrain restera à la vente pour un acheteur plus offrant. Ainsi : « Il suffit que le

⁴⁵² *Ibid.*, p.21

⁴⁵³ Renard, Vincent. « Coût du logement : la question du foncier », In : *Informations sociales*, 2009/5 n° 155, p.49

⁴⁵⁴ Comby, Joseph. « Les utilisations du compte-à-rebours » [En ligne], p.1 URL : <http://www.comby-foncier.com/compte-a-rebours.pdf> (consulté le 30.09.2012)

⁴⁵⁵ Comby, Joseph. « Les utilisations du compte-à-rebours » [En ligne], In : ADEF, *Articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris : Ed. ADEF, 1993, p. 1

URL : <http://www.comby-foncier.com/surabondance.pdf> (consulté le 30.09.2012)

⁴⁵⁶ Renard, Vincent. « Coût du logement : la question du foncier », In : *Informations sociales*, 2009/5 n° 155, p.49

vendeur trouve un acquéreur au prix qu'il souhaite pour faire affaire et marquer une référence. »⁴⁵⁷

Comme le souligne Vincent Renard « la donnée de départ est le prix de marché du produit immobilier envisagé [...] le mécanisme du compte à rebours, explicitement ou implicitement, joue toujours le premier rôle et indique que c'est bien à partir du prix du produit immobilier fini, observé sur le marché, que l'on peut inférer le prix qui peut être consacré à l'acquisition du terrain. »⁴⁵⁸ Le prix du foncier est donc déterminé à partir du prix de sortie estimé, qui dépend lui-même du niveau des prix du parc de logement existant, comme le rappelle également Joseph Comby. Ce dernier estime lui aussi que « ce n'est pas la rareté du foncier qui fait son prix »⁴⁵⁹ mais que « ce sont bien les tensions du marché sur l'ensemble du parc existant qui déterminent les prix de sortie maxima des opérations nouvelles, lesquels déterminent à leur tour les charges foncières supportables »⁴⁶⁰ et donc le prix du foncier.

Ainsi « la hausse des prix immobiliers se traduit par une hausse de la valeur du foncier »⁴⁶¹ et non l'inverse.

Les spécialistes semblent donc s'accorder sur le fait que la rareté n'impacte pas la hausse des prix du foncier qui elle-même ne détermine pas celle du prix des logements : en phase de hausse ce sont au contraire les prix des logements qui déterminent le niveau des prix du foncier.

B. Hausse de l'immobilier et du foncier: un cocktail rentable pour les propriétaires

a. L'effet multiplicateur de la hausse de l'immobilier sur la valeur du foncier

Plus encore, l'impact du prix des logements sur le prix du foncier n'est pas proportionnel à son évolution : il l'amplifie. C'est ce que l'on appelle « l'effet multiplicateur » de l'immobilier sur le foncier. Vincent Renard explique ainsi que : « les prix immobiliers ont un effet multiplicateur sur les prix fonciers »⁴⁶² et ce « par le biais du compte à rebours effectué par les promoteurs. »⁴⁶³ Il démontre que si la part du foncier entre pour 20% dans le coût total d'une opération, une augmentation de 20% du prix de demande conduit à une hausse du prix du terrain qui peut avoisiner 100%⁴⁶⁴.

⁴⁵⁷ Etats généraux du logement 2011, *Diagnostic de la situation du logement en France*, p.30

URL : <http://www.etatsgenerauxdulogement.fr/UserFiles/file/Diagnostic-EGL.pdf> (consulté le 30.09.2012)

⁴⁵⁸ Renard, Vincent. « Les enjeux urbains des prix du foncier », In : Prager, Jean-Claude(dir.). *Villes et économie*, Paris : Ed. La Documentation française, novembre 2003, p. 98-99

⁴⁵⁹ Comby, Joseph. *Op. Cit.*, 1993

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 6

⁴⁶¹ Renard, Vincent. « Coût du logement : la question du foncier », In : *Informations sociales*, 2009/5 n° 155, p.49

⁴⁶² Renard, Vincent. « Coût du logement : la question du foncier », In : *Informations sociales*, 2009/5 n° 155, p.49

⁴⁶³ Renard, Vincent. « Les enjeux urbains des prix du foncier », In : Prager, Jean-Claude(dir.). *Villes et économie*, Paris : Ed. La Documentation française, novembre 2003, p. 99

⁴⁶⁴ *Ibid.*, p. 99

Ce constat est étayé par l'analyse de Joseph Comby qui met l'accent sur le rôle des propriétaires fonciers dans ce phénomène à travers le mécanisme du compte à rebours. Selon lui : « toute augmentation ou diminution du prix de sortie [donc des prix de l'ancien] entraîne une augmentation ou diminution plus que proportionnelle des charges foncières maximales supportables. »⁴⁶⁵ Or, « le jeu de la concurrence que se font les promoteurs pour l'acquisition de terrains tend sans arrêt à rapprocher les charges foncières réelles des charges maximales. »⁴⁶⁶ En effet, face à plusieurs offres de promoteurs, un propriétaire « vendra toujours à l'opérateur qui lui proposera le plus cher »⁴⁶⁷ ainsi : « les prix des terrains bruts à aménager ou ceux des terrains à bâtir, à construire, auront toujours tendance à se fixer au niveau qui résulte du compte à rebours de l'opération la plus rentable à réaliser sur le terrain »⁴⁶⁸, le programme le plus rentable étant « celui qui dégage la charge foncière acceptable la plus élevée »⁴⁶⁹. La contrainte imposée sur les prix des terrains par les propriétaires fonciers par soucis de rentabilité personnelle tend ainsi, à travers un alignement systématique des promoteurs sur la charge supportable maximale pour le satisfaire, à amplifier la variation des prix du foncier issue de celle des prix du logement. L'effet des prix du logement existant sur les prix foncier est donc largement amplificateur et ce, sous l'effet de la stratégie d'accumulation de capital des propriétaires foncier.

b. Rétention foncière et logiques des propriétaires privés

Cet effet multiplicateur entraîne une augmentation des prix du foncier qui profite aux propriétaires. Marc Uhry note que « la hausse des prix du foncier est un élément particulièrement incongru de la formation des prix. Par principe, c'est un bien qui ne s'altère pas, donc qui ne s'amortit pas lors des opérations immobilières. L'évolution de son coût relève [donc] clairement de l'enrichissement sans cause »⁴⁷⁰ Vincent Renard ajoute dans cette perspective que « dans l'esprit des propriétaires, la propriété foncière s'inscrit souvent dans une logique de longue échéance (celle de la retraite). L'horizon du propriétaire, public ou privé, est un horizon de long terme et la « rétention » est un comportement économiquement rationnel. » Dès lors, comme le note le rapport du Sénat sur les facteurs foncier de la crise du logement « la hausse des prix du foncier peut ainsi générer des comportements spéculatifs : les terrains périurbains restent en friche dans l'attente d'un changement de nature et d'une opportunité de vente au prix fort. [...] Dans ces conditions, le foncier peut devenir un obstacle à la diversité de l'habitat et à la mixité des fonctions : le logement est en concurrence avec d'autres usages du sol, producteurs d'une richesse immédiate, à l'instar des activités économiques, la production de logements étant quant à elle source de coûts supplémentaires en équipements et services collectifs. Cette compétition pour l'occupation de l'espace

⁴⁶⁵ Comby, Joseph. « Les utilisations du compte-à-rebours » [En ligne], In : ADEF, *Articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris : Ed. ADEF, 1993, p. 6 URL : <http://www.comby-foncier.com/surabondance.pdf> (consulté le 30.09.2012)

⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 6

⁴⁶⁷ Comby, Joseph. « Les utilisations du compte-à-rebours » [En ligne], p.1 URL : <http://www.comby-foncier.com/compte-a-rebours.pdf> (consulté le 30.09.2012)

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p.1

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p. 2

⁴⁷⁰ Uhry, Marc. « Le logement, agent de la dislocation sociale... Stop ou encore ? » - *Les Echos du logement*, automne 2009, p.5

engendre un renchérissement des terrains qui tend à évincer les opérations les plus difficiles à équilibrer, notamment celles liées au logement social.»⁴⁷¹

Dans cette perspective les politiques publiques ne sont pas exemptes de toute responsabilité, au contraire. En effet la fiscalité dégressive qui s'applique à la propriété foncière joue un rôle déterminant dans la mesure où elle favorise la rétention foncière sans bloquer la hausse des prix du foncier puisque dans le même temps les liquidités se concentrent sur les terrains qui demeurent disponibles. Vincent Renard note à ce propos que « la déréglementation en matière foncière a été régulièrement expérimentée depuis plusieurs décennies, en France et ailleurs. Elle se fonde sur l'hypothèse selon laquelle, en augmentant l'offre de terrains constructibles, elle ferait baisser les prix. Elle repose sur une confusion entre offre potentielle et offre effective, sur la sous-estimation des facteurs de rétention foncière et sur des hypothèses erronées concernant l'influence des mesures incitatives sur l'offre foncière [...] la fiscalité sur le foncier non bâti est contre-productive en termes d'offre foncière, puisqu'un terrain à bâtir bien placé, classé comme friche par le fisc, est très peu imposé. » Les politiques publiques en matière foncière loin de favoriser le contrôle des prix et la production de logement alimentent au contraire l'enrichissement sans cause des propriétaires. Encore une fois le comportement et l'intérêt privé des propriétaires sont soutenus de fait par les orientations des pouvoirs publics.

Ainsi, si les prix du foncier n'alimentent pas les prix du logement, l'effet amplificateur de la hausse des prix de l'immobilier sur les prix du foncier induit chez de nombreux propriétaires une stratégie de rétention foncière, dans la perspective d'augmenter leur marge de profit au moment de la vente, ce qui ralentit la possibilité de production de logements dans certaines zones du fait du manque de foncier disponible. Si les prix du foncier ne jouent pas de rôle dans la montée du prix des logements, ce-dernier à travers son effet multiplicateur sur le foncier alimente en revanche le déficit quantitatif de logements notamment à destination des plus modestes.

§7. Les évolutions des taux d'intérêts

Plus directement que le décalage entre le volume de l'offre de logement et celui de la demande, il semble que l'évolution des taux d'intérêt aient joué un rôle sinon décisif du moins incitateur dans la hausse des prix en augmentant la solvabilité des ménages. Définissons rapidement le lien entre prix du logement et taux d'intérêt.

Les prix des logements sont sensibles au niveau de solvabilité des ménages qui détermine leur capacité de financement. L'apport personnel de l'acheteur est, pour la plupart des ménages, insuffisant pour couvrir l'ensemble du coût d'achat d'un logement. Pour soutenir et assurer le bon fonctionnement du marché immobilier, du secteur du bâtiment et satisfaire les désirs des ménages, les pouvoirs publics et les banques ont mis en place des mécanismes de financement par l'emprunt qui permettent aux plus grand nombre de ménages de contracter des prêts afin d'étaler leur dépense sur une durée plus ou moins longue (délimitée par la nature du prêt), permettant ainsi l'achat malgré un faible un apport personnel. Ces prêts sont soumis à des

⁴⁷¹ Repentin, Thierry. « Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires économiques et du plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », In : Sénat, 29 juin 2005, N°442, pp.9,10

taux d'intérêt qui peuvent être libres ou réglementés. Le niveau des taux d'intérêt définit en partie le niveau du pouvoir d'achat immobilier des ménages. En effet, le taux d'intérêt favorise plus ou moins la capacité de financement des ménages en fonction de son niveau : plus il est faible moins le ménage aura à dépenser en plus du montant de la valeur d'achat de son logement et plus les conditions d'investissement sont favorables. Ainsi le PTZ cherchait-il à favoriser l'accession à la propriété grâce à son taux fixe à zéro pour cent très attractif. Un taux d'intérêt faible favorise donc la capacité de financement des ménages.

Reste à définir la place de l'emprunt dans le financement des achats de logement et le niveau actuel des taux d'intérêt qui s'y rapporte, pour déceler s'ils ont pu jouer un rôle dans la hausse des prix actuel.

A. Le poids de l'emprunt dans le financement du logement

Jacques Friggit nous apprend à ce propos que « le poids de l'emprunt dans le financement des logements est élevé »⁴⁷². En effet, il est supérieur à 45% depuis le milieu des années 1980 dans le neuf et l'ancien, et sa part ne cesse de croître depuis les années 2000 pour atteindre plus de 70% pour le neuf en 2006 et plus de 50% dans l'ancien⁴⁷³. (Voir Annexe n°2 Graphique 17)

Jacques Friggit note en outre « une évolution importante depuis le début des années 1980 [à travers] la diminution du poids des prêts réglementés au profit des prêts libres »⁴⁷⁴ (Voir Graphique ci-dessous). Cette évolution est le résultat de la réforme de 1977 que nous avons évoquée précédemment qui cherche à développer le rôle du marché dans le secteur de l'immobilier et qui « banalise la collecte et la distribution du crédit au logement, sauf pour le logement social. »⁴⁷⁵ (Voir Annexe n°2 Graphique 18)

B. La baisse des taux d'intérêt dans la hausse des prix

Cette évolution induit la possibilité d'une volatilité plus grande des taux d'intérêt et donc potentiellement des prix du logement. Or la situation actuelle se caractérise comme le souligne Daniel Cohen : « par un niveau historiquement bas des taux d'intérêt »⁴⁷⁶. En effet : « le taux d'intérêt moyen des emprunts immobiliers à taux fixe est passé de 8,1% à

⁴⁷² Friggit, Jacques. *Les prix du logement sur le long terme* [En ligne], Paris : Ed. CGEDD, mars 2010, p.48
URL : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evolution-prix-immobilier-friggit_cle0c611b.pdf (consulté le 30.09.2012)

⁴⁷³ Friggit, Jacques. *Les prix du logement sur le long terme* [En ligne], Paris : Ed. CGEDD, mars 2010, p. 49
URL : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evolution-prix-immobilier-friggit_cle0c611b.pdf (consulté le 30.09.2012)

⁴⁷⁴ *Ibid*

⁴⁷⁵ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.21

⁴⁷⁶ Cohen, Daniel. « Nouvelle bulle ou rupture des fondamentaux ? », In : Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008, p.19

4,2% »⁴⁷⁷ du premier trimestre 1997 au deuxième trimestre 2010. (Voir Annexe n°2 Graphique 19)

Cette baisse historique des taux d'intérêt des prêts immobiliers rend le financement de l'acquisition d'un logement beaucoup plus aisée que par le passé. Elle a permis aux ménages entre 1997 et 2010 « d'emprunter 29 % de plus sur une durée de quinze ans »⁴⁷⁸ Néanmoins, les chercheurs s'accordent à dire que la hausse de l'immobilier ne s'est pas traduit par une augmentation du pouvoir d'achat immobilier de ménages. En effet tout se passe, souligne Daniel Cohen, « comme si la hausse de l'immobilier avait repris d'une main la manne que la baisse des taux offrait de l'autre aux ménages pour devenir propriétaire »⁴⁷⁹ La Banque de France estime ainsi que la hausse des prix a ramené la capacité d'acquisition d'un ménage sans apport personnel à un niveau inférieur à celui de 1995⁴⁸⁰. De même, la Direction Générale du Trésor et de la Politique économique notait dans sa lettre n°71 de janvier 2010 que « l'allongement de la durée des emprunts octroyés par les établissements de crédit a permis aux ménages de maintenir leur capacité d'achat dans un contexte de hausse des prix immobiliers. »⁴⁸¹ Comme le résume Jacques Friggit l' « envolée n'ayant pas été accompagnée d'une diminution proportionnée des taux d'intérêt, il en est résulté une chute du pouvoir d'achat immobilier des ménages. »⁴⁸² Malgré la forte diminution des taux d'intérêt, la hausse du prix des logements a été supérieure, annulant par conséquent l'essentiel de l'effet solvabilisateur des emprunts immobiliers. (Voir Annexe n°2 Graphique 20)

En dépit de cet effet relatif sur le pouvoir d'achat des ménages, on constate que le début de la hausse des prix du début des années 2000 correspond à une nouvelle phase de baisse des taux, suivant la tendance générale amorcée au début des années 1990, qui fait suite à une légère remontée des taux sur la fin des années 1990. Cette concomitance de la hausse des prix avec cette nouvelle baisse des taux d'intérêt pourrait accréditer la thèse selon laquelle la hausse actuelle du prix des logements serait liée à la baisse des taux d'intérêts (Voir Annexe n°2 Graphique 21).

Néanmoins, cette baisse ne s'est poursuivie que jusqu'en 2005, puis les taux ont remonté jusqu'en 2008. Or, sur cette période, le prix des logements n'a pas cessé sa hausse constante. De plus, à partir de 2008, les taux ont entamé une descente vertigineuse jusqu'en 2010 alors

⁴⁷⁷ Jacquot, Alain. « Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? », In : *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), p. 151

⁴⁷⁸ Jacquot, Alain. « Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? », In : *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), p. 151

⁴⁷⁹ Cohen, Daniel. « Nouvelle bulle ou rupture des fondamentaux ? », In : Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008, p.19

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p.19

⁴⁸¹ Direction générale du Trésor et de la Politique économique, *L'évolution du marché immobilier résidentiel en France*, Paris : Ed. Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Trésor Eco, Lettre n°71, Paris, janvier 2010, p.4

⁴⁸² Friggit, Jacques. *Les prix du logement sur le long terme* [En ligne], Paris : Ed. CGEDD, mars 2010
URL : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evolution-prix-immobilier-friggit_cle0c611b.pdf (consulté le 30.09.2012)

que sur cette période les prix des logements descendaient eux aussi de façon abrupte. L'évolution des prix des logements ne semble donc pas être directement liée à celle des taux d'intérêt. Jacques Friggit nous invite ainsi à « relativiser l'impact des taux d'intérêts »⁴⁸³ sur l'évolution des prix du logement. Selon lui « de manière contre-intuitive » « sur les quarante dernières années, les variations du prix des logements (considéré en monnaie courante ou constante ou rapporté au niveau disponible par ménage) ne sont pas corrélées avec celles des taux d'intérêt (nominaux ou net d'inflation). »⁴⁸⁴ (Voir Annexe n°2 Graphique 22) Malgré certaines phases de concordance entre la hausse des prix et celle de la baisse des taux d'intérêt, l'étude sur le long terme montre ainsi que la baisse des taux d'intérêt ne permet pas de rendre compte de l'ensemble des variations des prix de ces dix dernières années. Jacques Friggit conclut ainsi qu' : « on ne saurait donc expliquer le niveau élevé du prix des logements [...] simplement par le bas niveau des taux d'intérêt. »⁴⁸⁵ (Voir Annexe n°2 Graphique 22)

C. L'augmentation de la durée d'emprunt

La durée des prêts est également source de solvabilisation des ménages en permettant d'étaler dans le temps le montant nécessaire à l'acquisition d'un logement.

L'évolution sur la durée montre que de la fin de la Seconde guerre mondiale aux années 2000, la durée des prêts est restée relativement modérée, « moins de 15 ans en moyenne »⁴⁸⁶ nous informe Jean-Claude Driant, et ce notamment sous l'effet d'un encadrement très étroit du crédit par l'État jusqu'aux années 1970, comme le rappelle Jacques Friggit⁴⁸⁷. La préférence de l'État s'est ensuite portée sur les prêts pour le logement neuf, afin de favoriser le secteur du bâtiment, où les durées pouvaient avoisiner 18 ans dans les années 1980, alors que les prêts pour le logement ancien étaient cantonnés autour d'une durée de 14 ans⁴⁸⁸. A partir des années 2000 on assiste à ce que Jean-Claude Driant décrit comme un « allongement, inédit chez nous, de la durée des prêts octroyés aux particuliers »⁴⁸⁹, allongement rendu possible par la forte baisse des taux d'intérêts dès le début des années 1990. L'augmentation de la durée des prêts a également été permise par « de nouvelles techniques bancaires et par l'allongement de la durée maximale des prêts aidés. »⁴⁹⁰ La durée moyenne de l'emprunt est ainsi passée de 13,8 années en 2001 à 18,5 ans en 2008⁴⁹¹. Cette allongement inédit permet selon Jean-Claude Driant « un accroissement sensible de la solvabilité des emprunteurs [...] et a sans doute contribué à l'augmentation des prix »⁴⁹². Alain Jacquot soutient également cette hypothèse.

⁴⁸³ Friggit, Jacques. « Que penser de l'évolution des prix du logement ? », In : Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008, p.15

⁴⁸⁴ *Ibid.*, p.15

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p.15

⁴⁸⁶ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.41

⁴⁸⁷ Friggit, Jacques. *Op. Cit.*, 2010, p. 56

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 57

⁴⁸⁹ Driant, Jean-Claude. *Op. Cit.*, 2009 p.41

⁴⁹⁰ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221, p.9

⁴⁹¹ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.184

⁴⁹² Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.41

Selon lui : « l’allongement des durées de prêts a probablement contribué également à la solvabilisation des acquéreurs, et cet allongement renvoie à une explication financière plus que réelle de la hausse du prix des logements. »⁴⁹³ Le 17ème rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre fait état de cette évolution de la solvabilité des ménages due à l’allongement de la durée des prêts. Ainsi : « les prêts à long terme représentaient 69 % du revenu disponible brut des ménages français en 2007, contre 26 % en 1978. »⁴⁹⁴ Le Centre d’Analyse Stratégique détaille plus avant cette évolution : « en 2001, les emprunts contractés pour 15 à 20 ans représentaient 45 % des emprunts. Les emprunts de durées comprises entre 20 et 25 ans étaient très minoritaires (15 %) tandis que ceux dont la durée dépassait 25 ans étaient quasiment inexistantes (1 %). En 2009, les emprunts de durées comprises entre 20 et 25 ans sont devenus dominants (30 %), et ceux de durées comprises entre 25 et 30 ans sont à peine moins fréquents (27 %). »⁴⁹⁵ Le CAS estime qu’ « en libérant la demande, cette augmentation a pu favoriser la hausse des prix. »⁴⁹⁶

Jacques Friggit est néanmoins plus réservé sur ce point. Bien qu’il partage l’analyse selon laquelle l’environnement financier est l’un des principaux facteurs de la hausse des prix, selon lui, l’impact de l’allongement de la durée des prêts sur cette hausse, à l’instar de la baisse des taux d’intérêt, doit également être relativisée⁴⁹⁷. En effet, il démontre dans son analyse que « l’observation du passé ne permet pas de mettre en évidence un lien entre durée des prêts et prix des logements »⁴⁹⁸, non plus d’ailleurs qu’une comparaison internationale. Ainsi : « une analyse ne prenant en compte que le ratio tendanciel prix des logements sur revenu et la durée des prêts, dans les quelques pays où l’on peut la mener, ne montre pas de corrélation marquée entre ces deux variables, un contre-exemple marquant étant les États-Unis où la durée des prêts est plus longue, mais où le ratio tendanciel est plus faible, qu’en France. »⁴⁹⁹ Sur ce point, la note d’analyse de 2011 n°221 du Centre d’Analyse Stratégique sur les prix des logements en France, fait état des recherches de Glaeser, Gottlieb et Gyourko (2010)⁵⁰⁰ qui montrent que les conditions de crédit particulièrement faciles aux États-Unis ne peuvent expliquer que 45 % de la hausse des prix immobiliers entre 2000 et 2005 (CAS, 2011, p.8). Jacques Friggit estime en outre qu’un allongement de 10 ans de la durée des prêts permet d’acheter un logement *seulement* 22% plus cher en moyenne mais qu’à long terme « une certaine fraction de cet effet est annulé par les annuités supplémentaires à déboursier »⁵⁰¹. Par

⁴⁹³ Jacquot, Alain. « Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? », In : *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), p. 152

⁴⁹⁴ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.184

⁴⁹⁵ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d’analyse stratégique, avril 2011, Note d’analyse n°221, p.8

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p.9

⁴⁹⁷ Friggit, Jacques. « Que penser de l’évolution des prix du logement ? », In : Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l’habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008, p.16

⁴⁹⁸ Friggit, Jacques. *Les prix du logement sur le long terme* [En ligne], Paris : Ed. CGEDD, mars 2010, p. 58
URL : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evolution-prix-immobilier-friggit_cle0c611b.pdf (consulté le 30.09.2012)

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 58

⁵⁰⁰ Glaeser E. L., Gottlieb J. D. et Gyourko J., « Can Cheap Credit Explain the Housing Boom? », *NBER Working Papers*, 2010, n° 16230, National Bureau of Economic Research, Inc.

⁵⁰¹ Friggit, Jacques. *Les prix du logement sur le long terme* [En ligne], Paris : Ed. CGEDD, mars 2010, p.60

conséquent : « l'allongement de la durée des prêts observée depuis 1999, qui est inférieure à 10 ans, ne semble pouvoir justifier à court terme qu'une faible partie de l'envolée des prix constatée depuis lors, et à long terme qu'une hausse encore plus faible. »⁵⁰² Dans cette optique relativiste, le CAS fait remarquer que l'allongement de la durée des prêts « est aussi une conséquence de la hausse des prix, les ménages acceptant de s'endetter plus longtemps pour faire face à l'augmentation des prix. »⁵⁰³

En définitive, Alain Jacquot estime que « si l'on suppose que la totalité des acquisitions est financée par emprunt, l'évolution du revenu des ménages et celle des taux d'intérêt permettent d'expliquer au mieux un peu plus de la moitié de la hausse des prix des logements. »⁵⁰⁴ Ainsi conclut-il que « les « fondamentaux » (revenu des ménages et taux d'intérêt) peinent à l'évidence à [...] rendre compte [...] de la hausse des prix des logements »⁵⁰⁵. Les calculs du Centre d'Analyse Stratégique abondent dans ce sens tout en étant plus catégoriques et suggèrent qu'en France « les conditions de financement peuvent expliquer 50 % à 60 % de la hausse des prix dans l'ancien. »⁵⁰⁶

Il semblerait donc que la baisse des taux d'intérêt alliée à l'allongement exceptionnel de la durée des prêts en France depuis le début des années 2000, puissent expliquer une partie de la hausse des prix mais pêche à en expliquer l'ampleur générale. Ainsi, comme le note Alain Jacquot « il est maintenant assez largement admis qu'une part non négligeable des hausses de prix des dix à quinze dernières années dans les pays occidentaux trouve son origine dans un accès plus facile au crédit. »⁵⁰⁷ Jacques Friggit le rejoint sur ce point. Bien que partisan d'une approche précautionneuse, il estime que « l'environnement financier semble être la seule explication à l'ampleur du phénomène »⁵⁰⁸. Taux d'intérêts et allongement des emprunts immobilier auraient ainsi constitué un terreau propice à la croissance des prix depuis les années 2000 sans pour autant rendre compte de la totalité de l'ampleur de cette hausse. Mais un contexte propice n'est rien sans acteurs pour s'en saisir. Un facteur semble donc déterminant : le comportement des investisseurs et des acheteurs durant cette période.

§8. Investissement et comportements des propriétaires : le rôle de la propriété privée

Le centre d'Analyse stratégique remarque dans sa note sur l'évolution des prix et des loyers d'avril 2011 que « même additionnés et combinés, tous les éléments évoqués

URL : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evolution-prix-immobilier-friggit_cle0c611b.pdf (consulté le 30.09.2012)

⁵⁰² *Ibid.*, p. 60

⁵⁰³ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221, p.9

⁵⁰⁴ Jacquot, Alain. « Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? », In : *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), p. 151

⁵⁰⁵ Jacquot, Alain. « La crise du logement résulte-t-elle d'une offre quantitativement insuffisante ? », In : Mistral J., Pagnol V., *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, Paris : Ed. La Documentation française, Rapport du Conseil d'Analyse économique, 2008, p.83

⁵⁰⁶ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *Op. Cit.*, avril 2011, Note d'analyse n°221, p.8

⁵⁰⁷ Jacquot, Alain. « Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? », In : *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), p. 151

⁵⁰⁸ Friggit, Jacques. « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », In : *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, p.28

précédemment, qui vont de la croissance du nombre de ménages et de leur revenu moyen à l'amélioration des conditions de financement des biens immobiliers (baisse des taux et allongement des durées d'emprunt), en passant par l'amélioration de la qualité des logements (taille, conception et équipement) ne paraissent pas en mesure d'expliquer l'accélération de la hausse des prix observée depuis la fin des années 1990, ni leur déconnexion de l'évolution des loyers. L'hypothèse d'une surévaluation des biens immobiliers ne peut donc être exclue. »⁵⁰⁹

A. L'hypothèse d'une bulle immobilière

A ce titre, le CAS note que de nombreux observateurs américains refusaient jusqu'en 2007 d'analyser la hausse des prix aux États-Unis comme étant le fait d'une bulle immobilière arguant que les prix ne faisaient que suivre une évolution à la hausse des fondamentaux. La crise des subprimes de 2007 « a finalement donné raison à ceux qui mettaient en garde contre la bulle immobilière américaine »⁵¹⁰. Comme le fait remarquer le CAS « il est par essence impossible de prouver l'existence d'une bulle : ce n'est que lorsqu'elle éclate que son existence s'impose à tous. En revanche, il est certain qu'un contexte d'offre rigide, comme c'est le cas en France, favorise la persistance des bulles. »⁵¹¹ Le contexte Français serait ainsi favorable à la création de bulles immobilières.

Dans cette perspective, le rapport du Conseil d'État relaye cette hypothèse d'une possible bulle immobilière qui serait issue d'une surévaluation des prix. Il note ainsi que « beaucoup de spécialistes ont évoqué la formation d'une bulle immobilière analogue à celle qui se serait formée aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Espagne. Les prix seraient en France surévalués de l'ordre de 20 % »⁵¹².

En définitive, aucun des éléments constituant les fondamentaux du marché immobilier ne peut expliquer ni à lui seul, ni cumulé aux autres, le niveau de la hausse des prix de l'immobilier qui touche la France depuis le début des années 2000. Seule une surévaluation des prix par les acteurs du marché immobilier semble donc pouvoir rendre compte de l'ampleur qu'elle a atteinte. Et pourquoi un tel phénomène de surévaluation est-il advenu et qui en est responsable ?

B. La dimension patrimoniale du logement responsable de la hausse des prix

Cette hausse des prix déconnectée des fondamentaux est principalement due à la double nature économique du logement en tant bien de consommation et actif patrimonial. Ainsi comme le note Alain Jacquot « si l'on suppose que le logement n'est qu'un bien de consommation, il faudrait observer un doublement des capacités financières des ménages pour pouvoir rendre compte de l'évolution des prix »⁵¹³, ce qui n'est pas le cas sur la période

⁵⁰⁹ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221, pp.9,10

⁵¹⁰ *Ibid.*, p.8

⁵¹¹ *Ibid.*, p.11

⁵¹² Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.67

⁵¹³ Alain Jacquot, *Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? , Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), p. 151

observée. C'est donc la dimension patrimoniale du logement qui est à l'origine de l'envolée des prix et, à travers elle, la propriété privée qui favorise cet aspect du logement.

En effet, comme nous l'avons évoqué dans la partie précédente, le logement en tant que bien n'est pas seulement destiné à l'usage. Du fait des caractéristiques du droit de propriété moderne, il est devenu un placement possible source de rendement et d'enrichissement pour le propriétaire. Le logement représente de ce point de vue non plus un besoin de première nécessité mais un investissement duquel ce dernier peut retirer une plus value soit à travers sa revente, soit à travers sa location. Même s'il ne destine son logement ni à l'une ni à l'autre, il dispose dans tous les cas d'une plus value dite « latente » qui évolue avec les prix du marché. Dans cette perspective le ménage propriétaire d'un logement s'envisage selon Jacques Friggit comme un « optimisateur de patrimoine »⁵¹⁴ qui calcule au mieux l'utilisation de son bien pour en retirer le maximum de bénéfice.

C. Les propriétaires occupants peu intéressés à la hausse des prix

Dans cette logique d'investissement, il faut noter que les propriétaires occupants ne retirent par grand intérêt de la hausse des prix. En effet, si elle permet une valorisation latente de leur patrimoine, elle ne revêt pas forcément d'avantage direct, puisqu'une éventuelle vente de leur logement impliquerait un nouvel achat au prix du marché et donc une dépense équivalente voire supérieure à la plus-value qu'il retirerait de leur cession. Jacques Friggit note ainsi que « l'augmentation du prix de revente des résidences principales – qui dans la plupart des cas ne sont revendues que pour en acheter une autre – ne profitera guère qu'aux héritiers »⁵¹⁵. Les propriétaires sont ainsi peu intéressés à une hausse délibérée des prix, ce qui ne laisse rien présumer de leur éventuel rôle involontaire dans cette hausse, rôle que nous aborderons un peu plus loin dans cette analyse.

D. L'investissement locatif privé principal responsable de la hausse des prix

Il semble pour le moment que l'investissement locatif incarne davantage la notion de placement-logement à la recherche de rentabilité. Pour l'investisseur dans le locatif privé, la hausse des prix doit idéalement s'écarter le moins possible de celle des loyers, ou à la rigueur être inférieur à cette dernière. En effet, une hausse des prix qui ne serait pas suivie de celle équivalente des loyers induirait une dégradation de la rentabilité locative de son investissement. Néanmoins une baisse de la rentabilité locative peut-être compensée par des taux d'intérêt bas et des conditions fiscales avantageuses comme cela a été le cas au cours des années 2000. Ainsi, si la rentabilité locative s'est dégradée la baisse des taux alliée aux dispositifs publics d'incitation fiscale à l'investissement locatif ont rendu à nouveau l'investissement locatif privé attractif, ce qui a conduit une reprise de la construction. En outre, comme nous l'avons évoqué précédemment, les investisseurs dans le locatif privé sont davantage préoccupés par la perspective de défiscalisation et par la constitution d'un

⁵¹⁴ Jacques Friggit, Les prix du logement sur le long terme, Ed. CGEDD, Paris, mars 2010, p.88
Disponible sur internet : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evolution-prix-immobilier-friggit_cle0c611b.pdf

⁵¹⁵ Friggit Jacques, Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ?, Art. in Regards croisés sur l'économie, n° 9, 2011, p.20

patrimoine que font miroiter les agences immobilières, que par la réalité du marché locatif local où se trouve leur logement.

À l'observation, il apparaît ainsi que l'essentiel de la hausse des prix a été le fait des achats à destination de la location davantage que de ceux « à finalité occupante ». Jacques Friggit note ainsi que « l'envolée des prix semble avoir été plus prononcée pour les logements locatifs que pour ceux qui sont occupés par leur propriétaire. »⁵¹⁶ Il constate que le prix des appartements – parmi lesquels le statut locatif est beaucoup plus fréquent – s'est valorisé par rapport à celui des maisons – parmi lesquels les propriétaires occupants sont majoritaires – entre 2001 et 2010, à l'inverse de la tendance longue observable entre 1965-2000. Il remarque également que « les départements où le prix des logements a le moins augmenté de 2000 à 2009 sont globalement ceux où il y a le plus de résidences principales occupées par leur propriétaire. »⁵¹⁷ Les prix des logements semblent donc avoir augmenté principalement sous l'effet de l'investissement locatif et des propriétaires bailleurs privés qui le compose.

E. Pourquoi cette hausse de l'investissement locatif privé ?

D'après l'analyse de Jacques Friggit, évoqué précédemment, l'investisseur locatif considère le logement comme une « rente foncière à vie, indexée sur les loyers » (lesquels sont sensés augmenter un peu plus rapidement que les prix à la consommation, sous peine d'assister à une augmentation de la vacance entre les locations et donc à des périodes de vache maigre en termes de rentrées d'argent). L'investisseur immobilier valorise ainsi le logement par un arbitrage entre les autres placements à long terme compte tenu de leurs espérances de rendement et de leurs risques respectifs. En la matière, l'actif logement dispose d'avantages comparatifs réels ou supposés au cours des années 2000, qui a attiré les investisseurs.

a. L'effet cliquet de l'emprunt immobilier

La principale de ces caractéristiques et « l'effet levier » qu'engendre son financement possible par l'emprunt dans certaines conditions de crédit. L'effet levier permet de dégager une marge de bénéfice par le seul fait d'emprunter un bien. Il faut pour cela que le taux d'intérêt de l'emprunt contracté soit inférieur à l'espérance de rendement du placement telle qu'elle est envisagée avant l'emprunt. Cet effet levier entraîne donc un effet d'enrichissement de l'investisseur mais augmente également la volatilité du placement, ce qui signifie un risque plus élevé de retournement de la rentabilité du fait de fortes variations de valeur qu'il entraîne potentiellement. Clément Schaff, économiste chargé de projet au Centre d'analyse stratégique et enseignant à Sciences Po Paris et Paris Dauphine, fait remarquer que : « le marché immobilier offre la possibilité d'emprunter à un taux d'intérêt en général inférieur au taux de rendement de l'immobilier. En utilisant un tel levier, les ménages peuvent donc bénéficier du différentiel de taux, au prix d'un risque accru. Si l'on peut emprunter à 4 % sur 30 ans pour un actif qui se revalorise à 5 % par an, on est alors 12 % plus riche à la fin du remboursement de son prêt que si l'on avait placé au fur et à mesure l'équivalent des remboursements sur un compte rémunéré à 5 %. Quand on prend en compte le loyer d'un locataire, l'écart de richesse

⁵¹⁶ Friggit Jacques, Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ?, Art. in Regards croisés sur l'économie, n° 9, 2011, p.19

⁵¹⁷ *Ibid.*, p.19

finale peut devenir important. L'effet de levier peut être à l'origine d'une création de richesse importante pour les ménages qui acceptent de prendre ce risque. »⁵¹⁸ L'effet levier rend ainsi l'immobilier plus facile à financer et beaucoup plus attractif que d'autres placements.

b. L'immobilier : une niche fiscale

Un autre facteur est la faible imposition de cet actif. Clément Schaff, estime ainsi qu'« au-delà des mécanismes visant spécifiquement à encourager la propriété (prêt à taux zéro, déductibilité des intérêts d'emprunt), l'immobilier représente donc la plus importante niche fiscale en France, ce qui conduit à une allocation inefficace de l'épargne des ménages. »⁵¹⁹ Ainsi, en plus de permettre une accumulation patrimoniale, l'immobilier permet d'être à l'abri d'une charge fiscale élevée qui diminuerait sa rentabilité contrairement à d'autres placements. L'immobilier est ainsi un secteur attractif pour les investisseurs comparé à d'autres investissements davantage imposables. En revanche, ce secteur n'est pas source de contreparties sociales, ce qui concorde avec ce que nous avons dit de la propriété privée dans le premier chapitre de ce mémoire.

c. La sécurité du placement dans la pierre

Enfin, un dernier avantage consiste dans la supposée sécurité du placement immobilier. Le Conseil d'État note à ce propos que les ménages « investissent dans la propriété de leur logement car ils sont persuadés que le prix de leur habitation ne peut que se valoriser sur longue période. Et, de fait, on a rarement vu le prix de l'immobilier reculer en valeur absolue. C'est pourquoi la pierre a, dans le passé, été considérée comme un investissement solide et peu risqué à long terme. »⁵²⁰ Cet avantage semble toutefois être un *a priori* dénué de fondement scientifique. Ainsi François Geerolf, doctorant au département d'économie de Sciences Po Paris et à l'école des Ponts Paris Tech., démontre à travers l'étude des cycles immobiliers, le « risque » que représente un investissement immobilier. Reprenant les travaux à ce sujet de Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff, deux économistes américains, qui ont réalisés une compilation de l'historique des crises mondiales des huit derniers siècles dans un ouvrage⁵²¹ de référence paru en 2009, il souligne « à quel point se trompent les propriétaires qui croient se protéger contre les vicissitudes des marchés financiers en investissant plutôt dans la « pierre », gage de solidité, que dans les « marchés financiers » »⁵²². Jacques Friggit le rejoint sur ce point. Selon lui, si l'avantage du placement immobilier depuis le début des années 2000 par rapport aux obligations est bien en sa faveur, à l'inverse les actions se sont caractérisées sur cette période par une espérance de rentabilité supérieure aux actifs immobiliers. Il conclut ainsi que « de nombreux investisseurs se sont détournés – de manière irrationnelle – du placement en actions, par une « myopie » consistant à ne conserver en mémoire que les mauvaises performances boursières des dix dernières années, marquées

⁵¹⁸ Schaff, Clément. « Faut-il encourager l'accès à la propriété ? » - *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, pp.120, 121

⁵¹⁹ *Ibid.*, pp.127, 128

⁵²⁰ Conseil d'État. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.69

⁵²¹ Reinhart C. M et Rogoff K. S. *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton : Princeton University Press, 2009

⁵²² Geerolf, François. « Une économie des bulles immobilières », In : *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p.39

par deux krachs, et à en anticiper la répétition (d'où une certaine analogie avec la situation du début des années 1930). »⁵²³ Cette « myopie » conduit également selon lui les ménages à extrapoler dans le futur la « performance exceptionnelle » du placement en logement depuis une décennie ou du moins à sous-estimer le risque de dévalorisation de ce placement⁵²⁴ On assiste ainsi à un comportement dit « d'imitation » par lequel, tous les acteurs anticipant une hausse des prix futurs de manière irrationnelle, finissent par la faire advenir de fait : on parle d'anticipation auto-réalisatrice. Vincent Renard note à cet égard qu'une large majorité des acquéreurs extrapole la hausse récente, dans un comportement d'imitation qui conduit selon lui à « des changements progressifs de comportement des acteurs sur le marché, l'objectif de réalisation de plus-value se substituant en partie à la recherche du rendement (ou de la satisfaction pour le propriétaire occupant d'un logement). » Cette extrapolation, caractéristique d'un comportement de spéculation à la hausse dans le but de maximiser la rentabilité d'un placement, expliquerait en grande partie l'envolée des prix depuis le début des années 2000. L'effet auréalisateur de cette extrapolation prendra fin le jour où la capacité d'achat des ménages décrochera par rapport à la hausse des prix, ce qui ne saurait tarder selon Jacques Friggit, et pourrait bien être sur le point de se produire, au vue de la baisse des prix de l'immobilier visible début 2012.

L'ensemble de ces avantages a fait de l'immobilier la destination principale de l'investissement des particuliers contribuant de façon décisive à la hausse des prix. Comme le résume Jacques Friggit « finalement, parmi l'ensemble des causalités envisageables, seul l'environnement financier, combiné à une myopie des investisseurs, semble pouvoir expliquer l'envolée de 2000 à 2010 du prix des logements par rapport à la tendance longue parallèle au revenu par ménage qu'il avait suivie de 1965 à 2000. »⁵²⁵ La propriété locative privée est ainsi la principale responsable de la surévaluation des prix constatée par les observateurs, du fait des conditions de financement extérieures favorisées notamment par les politiques publiques, mais aussi, et de façon primordiale, du fait des caractéristiques du droit de propriété qui induit une vision patrimoniale du logement.

F. L'effet amplificateur de la propriété occupante sur la hausse des prix

Cette surévaluation des prix de l'immobilier n'a cependant pas été spécifique à la France, de nombreux pays ont connu une envolée analogue durant les années 2000. Mais alors que la crise économique de 2007 a entraîné un retour à la normale du prix des logements aux États-Unis, en Espagne et en Irlande, en France les prix du logement sont déjà remontés à leur valeur d'avant crise⁵²⁶. Cette remontée d'après 2008 fait ainsi « figure d'exception »⁵²⁷ selon Jacques Friggit. Pourquoi n'observe-t-on pas un retour aux fondamentaux en France comme dans les autres pays ?

⁵²³ Friggit, Jacques. « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », In : *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, p.27

⁵²⁴ *Ibid.*, p. 27

⁵²⁵ *Ibid.*, p.28

⁵²⁶ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221, p. 7

⁵²⁷ *Ibid.*, p.19

Le Centre d'analyse stratégique (CAS) s'est posé la question dans sa note d'avril 2011 sur l'évolution des prix du logement en France⁵²⁸, et reprend à son compte l'hypothèse d'Alain Jacquot⁵²⁹ selon laquelle « une déconnexion des prix de leurs fondamentaux serait d'autant plus probable que la proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale est importante. »⁵³⁰ En effet, alors que les primo-accédants sont soumis à des contraintes de revenu pour financer leur achat et constituent ainsi une « force de rappel »⁵³¹ sur les prix à la vente des biens immobiliers, contribuant ainsi à limiter leur hausse, les acquéreurs qui sont déjà propriétaires disposent de la plus-value réalisée sur la vente de leur logement précédent et sont donc beaucoup moins sensibles à la hausse des prix que les accédants. Cette insensibilité relative des propriétaires face à la hausse des prix agit comme un amplificateur de tendance : « la hausse nourrit la hausse »⁵³². Ainsi, plus la part de propriétaires occupant est importante dans un pays, plus le risque de voir les prix s'envoler et décrocher par rapport aux revenus des autres ménages serait élevé. Alain Jacquot constate en effet que la hausse des prix des logements a été la plus forte dans les pays où la proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale était la plus élevée (Espagne, Irlande, Royaume-Uni) alors que la hausse était quasiment inexistante en Suisse et en Allemagne où la proportion de propriétaires est faible. Cette hypothèse est confortée par les travaux de François Ortalo-Magné et Sven Rady⁵³³ qui avaient déjà montré théoriquement que la volatilité du prix du logement est d'autant plus forte que le taux de propriétaires est élevé. Le taux de propriétaire en France se situant dans la moyenne supérieure européenne (58%) permettrait ainsi d'expliquer le décrochage des prix par rapport aux fondamentaux et leur insensibilité à la crise économique et financière.

Cette analyse est aussi renforcée indirectement par les observations de Jacques Friggit sur le rôle des acheteurs à finalité occupante dans la hausse des prix. Ainsi selon lui « le prix que ces acheteurs sont prêts à payer est déterminé principalement par la contrainte, pour une qualité de logement donnée, d'une mensualité maximale, pendant une durée si possible pas trop longue. Or, de 2000 à 2010, la modification des conditions de financement n'a permis [...] d'accroître le prix du logement acheté que de 35 % à 40 %, car, outre l'emprunt, le financement inclut la revente d'un autre logement et la réalisation d'une épargne financière. [...] C'est ce qui explique que le prix des logements occupés par leur propriétaire ait moins augmenté que celui des autres logements. »⁵³⁴

S'il est possible, à l'instar de Jacques Friggit, de faire de cette observation une lecture minimisant le rôle des achats à finalité occupante dans la hausse des prix, il est néanmoins loisible au lecteur d'en déduire, en creux, que les conditions de financement de ces achats ont

⁵²⁸ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221

⁵²⁹ Jacquot, Alain. « La crise du logement résulte-t-elle d'une offre quantitativement insuffisante ? », In : Mistral J., Pagnol V., *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, Paris : Ed. La Documentation française, Rapport du Conseil d'Analyse économique, 2008, p.83-112

⁵³⁰ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *Op.Cit.*, avril 2011, Note d'analyse n°221, p.11

⁵³¹ *Ibid.*, p.11

⁵³² Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008, p.17

⁵³³ Ortalo-Magné F., Rady S., "Heterogeneity within Communities: A Stochastic Model with Tenure Choice", *Journal of Urban Economics*, 2008, n°64, p. 1-17.

⁵³⁴ Friggit, Jacques. « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », In : *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, p.28

permis aux acheteurs d'accroître de 35 à 40% le montant de leur nouvelle acquisition. Bien qu'elles soient insuffisantes pour expliquer la hausse des prix dans toute son ampleur (que Jacques Friggit évalue à 70%), les conditions de financement des achats à finalité occupante n'en ont pas moins permis une augmentation des prix du logement. L'achat à finalité occupante aurait ainsi contribué à un renchérissement de 30 à 40% des prix du logement.

Plus encore, il semble à la lecture de cette analyse que cet effet soit d'autant plus important que le ménage est déjà propriétaire d'un logement. En effet, Jacques Friggit rappelle que dans cet accroissement « outre l'emprunt, le financement inclut la revente d'un autre logement et la constitution d'une épargne ». Or pour les propriétaires qui revendent leur logement, les contraintes de financement liées à l'emprunt sont d'autant moins grandes que l'apport personnel initial issu de cette vente est important. La revente leur permet ainsi de minimiser les inconvénients de l'emprunt et d'augmenter leur capacité de financement, tirant par conséquent les prix vers le haut. A l'inverse, les primo-accédant qui ne disposent que d'une épargne logement se retrouvent confrontés de plein fouet à ces contraintes de financement constituant cette « force de rappel » temporisatrice sur la hausse des prix, évoquée par le CAS. Il semble ainsi que le « marché du troc » entre propriétaires ait contribué à la hausse des prix, la revente d'un bien permettant de disposer un apport personnel initial important qui permet d'envisager un logement plus cher que celui vendu.

En définitive il semblerait que la hausse spectaculaire des prix qui caractérise la crise actuelle soit liée aux comportements des propriétaires aussi bien bailleurs qu'occupants et aux caractéristiques patrimoniales du logement. Ainsi l'importance de la propriété privée en France a contribué non seulement à la hausse des prix mais également aux difficultés de retour à une situation « normale » d'équilibre des prix, facteurs clairement ressentis par le marché immobilier depuis 2008.

Section 2 - La hausse des loyers

Le marché immobilier a connu, depuis le début des années 2000, une hausse des loyers parallèle à celle des valeurs vénales, bien que d'amplitude nettement plus limitée. Ainsi de 1999 à 2007 les loyers n'ont augmenté que de 24% contre 140% pour les prix des logements. (Voir Annexe n°2 Graphique 23). L'augmentation de ce différentiel sur la période 2000-2010, s'est traduite par une dégradation constante de la rentabilité de l'investissement locatif que les avantages fiscaux ont tenté de pallier avec des succès mitigés comme nous l'avons expliqué précédemment. Que nous apprend cette différence sur les caractéristiques des loyers et des prix ?

§1. Pourquoi un tel écart entre prix et loyers ?

La différence d'amplitude de la hausse des loyers par rapport à celle des prix est due à la somme de plusieurs facteurs liés aux caractéristiques de l'un et de l'autre.

A. La « régulation » des loyers

Tout d'abord, alors que les prix ne sont soumis à aucune limitation en dehors des mécanismes du marché et d'éventuels retournements cycliques ou conjoncturels, les loyers, y compris dans le parc libre sont en partie régulés par la législation publique. Dans le parc libre, qui nous intéresse ici en premier lieu puisqu'il est détenu par la propriété privée, l'évolution des loyers est encadrée par loi à la fois pour le bail en cours et lors de la relocation. L'évolution annuelle des loyers pour les baux en cours ne peut excéder l'indice légal de référence des loyers (IRL) publié chaque trimestre par l'INSEE. Il en va de même pour le renouvellement du bail, sauf si le loyer est manifestement inférieur à ceux pratiqués dans le voisinage pour des logements comparables.⁵³⁵ En revanche depuis le 1^{er} août 1997 lors de la relocation, c'est-à-dire lors d'un changement de locataire, le loyer est fixé librement par les parties (propriétaire bailleur et locataire) conformément à la loi de 1989. Un propriétaire privé ne peut donc augmenter légalement son loyer à sa convenance, à la différence du prix de vente de son logement.

B. Des raisons propres aux variations des prix

Le Centre d'analyse stratégique évoque une autre explication possible de ce décrochage entre les prix et les loyers : par un facteur lié cette fois à l'évolution des prix eux-mêmes. Ainsi, les auteurs de la note n°221 d'avril 2011 avancent qu'en France « la baisse des taux d'intérêt, la stabilisation des anticipations d'inflation et certaines politiques publiques comme l'extension du prêt à taux zéro à l'ancien en 2005 ou la déductibilité des intérêts d'emprunt de la loi TEPA ont pu accélérer l'évolution des prix par rapport à celle des loyers.⁵³⁶

Voir Graphique 23 Annexe 2

⁵³⁵ L'annexe 2 de la circulaire du 1^{er} février 2012 relative à la fixation du loyer et des redevances maximums des conventions conclues en application de l'article 351-2 du code de la construction et de l'habitation publié par la DGUHC, rappelle l'historique des indices de régulation des loyers du parc privé. Ainsi : « avant le 1er janvier 1995, le loyer maximal était révisé en fonction des variations de l'indice du coût de la construction (ICC), entre l'indice du quatrième trimestre précédant l'année de révision et l'indice du quatrième trimestre de l'année antérieure à l'année précédant la première date de révision. Du 1er janvier 1995 au 31 décembre 2005, la révision annuelle du loyer maximal des conventions en cours s'opérait selon la variation de la moyenne sur quatre trimestres (moyenne associée [\[note 1\]](#)) de l'ICC. Depuis le 1er janvier 2006, les conventions en cours sont réactualisées sur la base de la variation de l'IRL [\[note 2\]](#), soit pour cette année 2,83% (4^{ème} trimestre 2008). A compter de la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, l'IRL correspond désormais à la moyenne sur les 12 derniers mois de l'évolution des prix à la consommation hors tabac et hors loyers. Pour l'année 2010, en application de l'article 65 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion créant l'article L353-9-2 du CCH, les loyers et redevances ont été révisés au 1er janvier 2010 sur la base d'une variation sur 6 mois de l'IRL (de janvier à juin 2009) soit + 0,04 % .A compter du 1er janvier 2011, les *loyers maximums des conventions en cours* sont réactualisées sur la base de l'IRL du 2^{ème} trimestre de l'année précédente, soit pour le 1er janvier 2012 + 1,73 %.

⁵³⁶ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221, p.8

§2. Les caractéristiques de l'augmentation des loyers

A. Une hausse moins heurtée que celle des prix inégalement répartie sur le territoire national

Bien que largement inférieure à celle des prix, les loyers ont donc augmenté de façon continue depuis le début des années 2000 de plus de 24%. Ainsi le service logement de l'INSEE note que « les années 2002-2005 se sont caractérisées par une accélération des loyers pouvant aller jusqu'à 3,6 % d'augmentation annuelle [...] À partir de 2006, l'évolution des loyers a ralenti : + 3,1 % entre 2006 et 2007 et un peu plus de 2 % en 2008 et 2009 [...] En 2010, l'évolution annuelle des loyers a été particulièrement modérée (+ 1,5 %) »⁵³⁷

Il apparaît ainsi que les loyers ont connus une évolution « moins heurtée et plus conforme à l'indice des prix à la consommation »⁵³⁸ que celle des prix des logements sur les quarante dernières années. Néanmoins, le Conseil d'État note dans son rapport de 2009 qu'« ils ont augmenté plus vite que l'indice des prix depuis 1973, spécialement pour les titulaires de revenus appartenant aux deux premiers déciles [...] avec une accélération depuis 2000 »⁵³⁹ Leur augmentation a été de 3,4% par an jusqu'en 1999 contre 2,3 en moyenne pour l'IPC et le coût de la construction (Conseil d'État, 2009, p.64). Depuis 1998 et jusqu'à 2009, le service logement de l'INSEE constate que les loyers ont augmenté plus vite que l'IPC de plus de 10% (+33% pour les loyers sur cette période contre 21% pour l'IPC (Phillipe Gallot, 2011, pp.1,2)) (Voir Annexe n°2 Graphique 24). En 2010 le rythme a ralenti pour se positionner à un niveau identique à celui de l'IPC (+1,5%).

À la différence de l'augmentation des prix du logement, la hausse des loyers n'a pas été homogène sur l'ensemble du territoire français. Ainsi selon Jean-Claude Driant « on observe un écart significatif entre le niveau des loyers nationaux et ceux des villes les plus chères ». Paris est l'archétype de cette distorsion : ainsi l'Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne (OLAP) fait état d'une hausse de près de 40% sur la période 1999-2007 (voir Annexe n°2 Graphique 25 et 26).

B. Parc social parc privé des différences considérables

Distinguons enfin la hausse des loyers dans le parc social et dans le parc privé. Selon le rapport du Conseil d'État de 2009 « les loyers ont augmenté plus rapidement dans le secteur libre que dans le parc social, si bien que l'écart entre les loyers du parc privé et du parc social s'est accentué d'un tiers entre 1993 et 2004 »⁵⁴⁰ (Voir Annexe n°2 Graphique 27). En 2005 les loyers du secteur privé étaient 45% plus chers que ceux du parc social dans les agglomérations de 20 000 habitants tandis qu'à Paris ils étaient 130% plus chers (Conseil

⁵³⁷ Gallot P., Leprévost E., Rougerie C., *Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Première, n°1350, mai 2011, p.2

⁵³⁸ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.41

⁵³⁹ *Ibid.*, p.64

⁵⁴⁰ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.64

d'État, 2009, p.64). Cet écart s'explique essentiellement par l'existence de mécanismes régulateurs contraignant qui protègent le locataire au sein du parc social – en particulier le droit au maintien – et dont sont dépourvus les locataires du parc privé. Ainsi, comme le souligne la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature (DGALN) dans son rapport de 2008 sur l'évolution des loyers du parc locatif privé : « le secteur locatif privé joue un rôle majeur dans l'évolution de l'indice général des loyers car il représente près des deux tiers de la masse des loyers. Le parc locatif social en représente seulement un tiers. »⁵⁴¹ .

§3. Les causes des la hausse de loyers

A. Le rôle de l'Indice de référence des loyers

a. L'augmentation des loyers en cours et renouvellement de baux

Le niveau de l'indice de régulation publique des loyers, qui détermine le montant maximal de la réévaluation du loyer en cours de bail et lors d'un renouvellement du bail, semble avoir joué un rôle déterminant dans l'évolution des prix des loyers au regard de leur évolution mutuelle. Ainsi, selon le service logement de l'INSEE, on constate qu'à la croissance des années 2000-2005 l'indice de référence de l'époque sur lequel était indexé les loyers (l'ICC) connaissait lui-même une accélération. La DGALN note dans son rapport de 2008 que de 2000 à 2007 « ce mouvement accru de l'indice légal a participé à une progression affirmée de la hausse globale des loyers dans le secteur privé ; voire à consolider son niveau soutenu »⁵⁴² De même, le ralentissement relatif à partir de 2006 serait « en grande partie la conséquence de la mise en place d'un nouvel indice légal de révision des loyers [l'IRL] dont les évolutions ont été inférieures à celle de l'indice légal précédent. »⁵⁴³ Quant à la décélération prononcée de 2010, elle correspond à l'évolution la plus faible de la décennie de l'indice de référence des loyers (0,4% en moyenne), ce qui a eu pour conséquence une absence de révision d'une forte proportion de loyers (35% contre 5% en 2007 et 15% en 2008 et 2009). La DGALN constate également que « cette évolution tend à temporiser la hausse globale des loyers du secteur privé et donc à participer à son tassement »⁵⁴⁴

Au regard de ces évolutions, il semble que le rôle de l'indice de référence des loyers ait été et soit encore essentiellement celui d'une limite aux velléités haussières des propriétaires privés. En effet, la simultanéité et la concordance des évolutions de l'indice de référence et de l'indice général des loyers semblent attester de la tendance à l'alignement systématique des propriétaires sur la valeur de l'indice de référence et donc sur la marge de progression maximale qu'il autorise par rapport au loyer en cours. Cette hypothèse est confortée par la tendance parallèle au « déclin » de la pratique de reconduction des loyers à leur niveau d'origine constatée par la DGALN depuis le début des années 2000⁵⁴⁵. Son rapport sur les

⁵⁴¹ Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature, *Rapport sur l'évolution des loyers, locaux à usage d'habitation dans le parc privé*, Paris : Ministère du logement et de la ville, juin 2008, p.34

⁵⁴² *Ibid.*, p.39

⁵⁴³ Gallot P., Leprévost E., Rougerie C., *Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Première, n°1350, mai 2011, p.2

⁵⁴⁴ Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature, *Rapport sur l'évolution des loyers, locaux à usage d'habitation dans le parc privé*, Paris : Ministère du logement et de la ville, juin 2008, p.34

⁵⁴⁵ *Ibid.*, p. 40

loyers dans le parc locatif privé de 2008 rappelle ainsi que les années 1990 se caractérisaient par le développement d'une pratique de stabilité des loyers dans le parc privé, liée essentiellement à la baisse de l'ICC et « au repli de la hausse de loyer appliquée empiriquement. »⁵⁴⁶ Cette pratique était due à la fois au fait que la faible évolution de l'ICC n'encourageait pas les propriétaires à appliquer la hausse quasi insignifiante par rapport au niveau de loyer en cours, mais elle était également révélatrice note la DGALN « d'une attitude des bailleurs préférant une adaptation à la solvabilité des locataires plutôt que d'être confrontés à un accroissement de la durée de vacance de la location. »⁵⁴⁷ L'évolution du niveau des loyers semble ainsi être largement déterminée par l'attitude des bailleurs privés qui se caractérise depuis les années 2000 par une « progression de l'actualisation des loyers sur l'indice légal »⁵⁴⁸

L'augmentation de loyers en dehors du cadre légal est aussi « une pratique en regain » qui caractérise, selon le rapport de la DGALN, l'attitude récente des bailleurs privés⁵⁴⁹. Selon le service logement de l'INSEE « dans la pratique, les hausses de loyer constatées en cours de bail peuvent être supérieures à l'indice légal de référence, soit par méconnaissance de ces mécanismes, soit lorsque les hausses sont appliquées avec retard, soit parce que des travaux ont été apportés par le propriétaire »⁵⁵⁰ Ces explications donnent une image sinon naïve du moins innocente des bailleurs dans la hausse illégale qu'ils pratiquent ; non pas qu'elles ne recouvrent pas une réalité effectivement majoritaire, mais en l'absence de moyens de mesurer les différentes causes de ce phénomène, peut-être aurait-il fallu, dans un souci d'objectivité intellectuelle, ajouter à cette liste l'hypothèse d'une hausse en toute connaissance de cause. Indépendamment de ces considérations la DGALN note que depuis 2001 cette pratique connaît à nouveau un développement dont la hausse concerne en 2007 plus d'un tiers de l'effectif des loyers du parc privé et reste inférieure, bien que proche, à l'indice légal de révision des loyers. Ainsi, selon la DGALN, la forte augmentation des hausses hors cadre légal, observée au début des années 2000, a contribué à celle des loyers tandis que son ralentissement relatif depuis 2005 a contribué au tassement de l'augmentation des loyers observé sur la fin des années 2000.

En définitive, il apparaît que l'indice de référence des loyers a eu un effet incitateur, de part son évolution positive, dans la hausse des loyers observée depuis les années 2000, tout en limitant son amplitude tirée à la hausse par l'attitude actuelle des bailleurs. Ainsi, il y a fort à parier que sans cette contrainte, la hausse des loyers engendrée par les propriétaires privés aurait été d'une ampleur similaire à celle des prix. C'est ce que semble indiquer l'analyse du comportement des propriétaires lors de la relocation.

b. La relocation

Nous avons évoqué le fait que la relocation dans le parc privé est le moment par excellence où les prix des loyers peuvent être réévalués à la hausse. Ainsi comme le note la commission sur l'encadrement des loyers du Conseil de Paris : « après départ du locataire en

⁵⁴⁶ *Ibid.*, p.40

⁵⁴⁷ *Ibid.*, p.40

⁵⁴⁸ *Ibid.*, p.40

⁵⁴⁹ *Ibid.*, p. 40

⁵⁵⁰ Gallot P., Leprévost E., Rougerie C., *Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Première, n°1350, mai 2011, p.2

place, la relocation a pour effet de libérer le loyer. Le bailleur est alors tenté de s'aligner sur des loyers élevés »⁵⁵¹. Le service logement de l'INSEE note de même qu'« à cette occasion, les hausses de loyers sont généralement supérieures à celles appliquées en cas de maintien du locataire en place. »⁵⁵² Selon le rapport du Conseil d'État de 2009 « les augmentations de loyer en fin de bail contribuent fortement à la hausse des loyers du secteur locatif privé »⁵⁵³ La DGALN estime ainsi que le poids des relocations à été un facteur majeur dans l'augmentation des loyers du secteur locatif privé depuis 2000, comptant pour près de la moitié depuis 2004⁵⁵⁴. La Fondation Abbé Pierre abonde dans ce sens, selon son rapport annuel 2012 « les loyers de relocation [ont] crû de près de 50 % en 10 ans. »⁵⁵⁵ Ce constat est également validée par l'ANAH dans son Atlas 2008 du logement privé qui estime que de 1998 à 2007 les loyers pratiqués à l'occasion des relocation ou d'une mise en location de logements neufs ou ancien progressé de 40% (ANAH, 2008, p.19). Le Conseil d'État conclu ainsi que dans la mesure où 25 à 30 % des logements du parc locatif privé changent de locataire tous les ans « le comportement des bailleurs privés lors des relocations explique sans doute en grande partie le dérapage des loyers au cours des dernières années, l'existence de contrats de longue durée au sein du parc social public empêchant ce comportement opportuniste au détriment des locataires. »⁵⁵⁶

En définitive la DGALN estime que depuis 2004, la hausse des loyers du secteur privé est due pour près de 50% à l'augmentation des loyers lors de la relocation, tandis que les indexations sur l'indice de révision des loyers compte pour 30% et les hausses en dehors du cadre légal 20% (DGALN, 2008, pp.37-38). L'attitude des bailleurs privés étant comme, nous venons de le démontrer, déterminante dans la hausse respective de chacun de ces niveaux, et la hausse des loyers du parc privé la composante essentielle de la hausse de l'indice général des loyers, il nous est possible de conclure que la hausse des loyers depuis 2000 relève essentiellement des propriétaires privés.

B. Facteurs externes

a. La rareté des logements ?

Tout comme pour les valeurs vénales, et bien qu'ils soient régulés par la puissance publique, les prix des loyers relèvent également des fondamentaux et donc des variations de l'offre et de la demande. Ainsi, la hausse des loyers pourrait s'expliquer par la pénurie de logement. Dans la perspective de ce que nous avons démontré en début de partie, les propriétaires privés seraient indirectement responsables de la hausse des loyers du fait de leur responsabilité dans l'insuffisance quantitative du parc de logement actuel.

⁵⁵¹ Dutrey, René. *Mission sur l'encadrement des loyers, quelles solutions ?*, Conseil de Paris, Novembre 2011, p.12

⁵⁵² Gallot P., Leprévost E., Rougerie C., *Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Première, n°1350, mai 2011, p.2

⁵⁵³ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.357

⁵⁵⁴ Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature, *Rapport sur l'évolution des loyers, locaux à usage d'habitation dans le parc privé*, Paris : Ministère du logement et de la ville, juin 2008, p.34

⁵⁵⁵ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.184

⁵⁵⁶ Conseil d'Etat, *Op. Cit*, 2009, p.357

Néanmoins, le Centre d'Analyse stratégique reste sceptique sur cette possibilité. Selon la réflexion dont nous avons déjà fait état précédemment (Cf. début de partie sur existence d'un déficit), la faible amplitude de la hausse des loyers se poserait même selon lui comme un indicateur de l'absence de « pénurie généralisée de logement »⁵⁵⁷. Etant donné l'existence avérée par de nombreux chercheurs et observateurs d'un déficit, il serait possible de se questionner sur la véracité de l'affirmation selon laquelle le décalage entre le niveau de l'offre de logement et celui de la demande ne serait pas responsable de la hausse des loyers. Toutefois Pierrette Briant, membre de la division logement de l'INSEE, vient confirmer l'aspect minime de la hausse de la demande sur la hausse des loyers. Selon elle, s'il est vrai que le nombre de ménages à crû de 3 millions entre 1996 et 2006 (23,3 à 26,3 millions), « ce rythme est proche de celui constaté dans les dix années précédente »⁵⁵⁸ au cours desquels la hausse des loyers n'était pas aussi importante que depuis les années 2000. Ainsi l'augmentation de la demande ne semble pas avoir joué un rôle décisif dans la hausse des loyers.

b. Amélioration de l'habitat

Le Centre d'analyse stratégique remarque que « les locataires disposent de logements en moyenne mieux équipés [...] Surtout, la surface moyenne des logements par occupant s'est beaucoup élevée. Cette augmentation, observable pour l'ensemble des ménages, reste vraie pour les ménages locataires d'un logement loué vide : entre 1970 et 2006, le nombre de mètres carrés par personne est passé, pour ces derniers, de 19,6 à 31,9. »⁵⁵⁹ Pierrette Briant, précise que les améliorations les plus importantes en termes de qualité « sont ceux de l'amélioration du confort sanitaire et de la diffusion du chauffage central. En 1996, 4 % des ménages n'avaient pas de salle de bains, alors qu'ils n'étaient plus que 1 % en 2006, les proportions correspondantes pour les WC étant les mêmes. L'amélioration du confort sanitaire explique 1,7 point sur les 32 % d'augmentation des loyers. »⁵⁶⁰ Il serait ainsi possible d'expliquer la hausse des loyers par cette amélioration de la qualité intrinsèque des logements. Néanmoins, Pierrette Briant constate que « l'évolution du parc de logements (qualité, surface, localisation, etc.) explique 13 % de la croissance des loyers de l'ensemble des ménages du parc privé, soit 4 points de pourcentage sur 32 % d'augmentation des loyers. »⁵⁶¹

Ainsi, il semblerait comme le souligne le Conseil d'État dans son rapport de 2009 que le « décrochage récent entre l'évolution des loyers et celle des revenus [...] ne reflète plus

⁵⁵⁷ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221

⁵⁵⁸ Briant, Pierrette. « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 »[En ligne], *In : INSEE, Portrait social*, Paris : Ed. INSEE, Colle. INSEE Référence, 2010, p.189
URL : http://www.insee.fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FPORSOC10H

⁵⁵⁹ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221, p.5

⁵⁶⁰ Briant, Pierrette. *Op. Cit.* 2010, p.189

⁵⁶¹ Briant, Pierrette. « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 »[En ligne], *In : INSEE, Portrait social*, Paris : Ed. INSEE, Colle. INSEE Référence, 2010, p.189
URL : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FPORSOC10H

comme auparavant une amélioration corrélative des conditions de logement (taille et qualité) »⁵⁶².

c. Un effet indirect de la hausse des prix ?

Un deuxième facteur de la hausse des loyers pourrait bien être la hausse des prix eux-mêmes. Ainsi, selon Daniel Cohen : « cette hausse des loyers et en partie le fait de la rareté des logements mais également et plus certainement, l'effet mécanique de la hausse des prix d'achat. »⁵⁶³ Pierrette Briand confirme cette hypothèse, selon elle « l'essentiel de l'évolution des loyers est donc dû à une augmentation générale des prix et non à l'évolution du parc de logements. »⁵⁶⁴ Il semblerait donc que la hausse des loyers soit principalement une conséquence de la hausse des prix des logements qui les ont tirés vers le haut. Cela peut s'expliquer notamment par l'impératif des bailleurs ayant investi dans le neuf de conserver une rentabilité locative sinon importante du moins suffisante pour dégager des bénéfices le plus rapidement possible, dans un contexte où les prix d'acquisition des logements se sont envolés. Dans cette perspective, l'investissement locatif a joué un rôle décisif dans la mesure où c'est lui qui a déterminé une grande partie de la construction destinée à la location au cours des années 2000 dans le parc privé. De plus, les plafonds des loyers qui caractérisaient la plupart des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif disposaient, le plus souvent, de plafond de loyer supérieur à ceux du marché, entraînant les loyers locaux à la hausse. En effet, Jean Bosvieux constate que « de tous les dispositifs qui se sont succédés [...] seul le « Besson » a imposé des loyers plafonds réellement contraignants, ce qui s'est traduit par une forte diminution du volume d'investissement. Ceux qui lui ont succédé sont assortis de plafonds que l'on peut qualifier de cosmétiques, dans la mesure où ils sont supérieurs aux loyers du marché et n'ont pour fonction que de donner des gages aux contempteurs de ces dispositifs. »⁵⁶⁵ René Dutrey, Président de la commission Urbanisme, Logement et Paris Métropole, confirme cette analyse. Selon lui « hors Paris, la production massive de logements et la fixation de loyers plafonds à des niveaux inadaptés ont entraîné des dérives. »⁵⁶⁶

d. L'effet solvabilisateur des APL

Le Conseil d'État fait ressortir une controverse sur l'effet des Aides aux logements qui provient d'études américaines et anglaises, faisant apparaître « qu'une partie significative des aides personnelles au logement se traduisaient, du fait de l'inélasticité de l'offre de logements

⁵⁶² Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.64

⁵⁶³ Cohen, Daniel. « Nouvelle bulle ou rupture des fondamentaux ? », Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008, p.19

⁵⁶⁴ Briand, Pierrette. *Op. Cit.*, 2010, p.189

⁵⁶⁵ Bosvieux, Jean. « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait » - *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9), pp. 165,166

⁵⁶⁶ Dutrey, René. *Mission sur l'encadrement des loyers, quelles solutions ?*, Conseil de Paris, Novembre 2011, p.14

à court et moyen termes, par une hausse des loyers payés par leurs bénéficiaires. »⁵⁶⁷ Les travaux français qui ont suivi ces conclusions au début des années 2000 ont montré que « l'extension des aides personnelles au logement au début des années 1990 s'est traduite, pour les ménages locataires du secteur privé appartenant au premier quartile de revenu, par des augmentations de loyers qui ont absorbé de 50 à 80 % du montant des aides, sans amélioration forte de la qualité du logement. »⁵⁶⁸ Ainsi, Anne Laferrère et David Le Blanc⁵⁶⁹ montre que le loyer des logements habités par des locataires aidés avait davantage augmenté que ceux habités par des locataires non aidés. De même Gabrielle Fack⁵⁷⁰ en observant l'évolution des loyers avant et après la réforme des aides de 1991-1993 a montré que les loyers versés par les locataires du premier quartile (principaux bénéficiaires de la réforme) ont progressé plus vite que ceux des locataires du deuxième quartile (peu concernés par la réforme). D'après ses calculs, 78 % de l'augmentation des aides au logement ont été absorbés par la hausse des loyers.

Le Centre d'analyse stratégique dans sa note sur les aides aux logements de février 2012 estime ainsi que « L'inconvénient des aides personnelles est leur effet potentiellement inflationniste sur les loyers, au moins à court-moyen terme dans le parc privé. Une partie de l'aide octroyée aux ménages locataires via l'aide au logement est ainsi captée par le propriétaire [...] il semble donc probable que les aides aux logements, en stimulant la demande, ont un effet inflationniste sur les loyers. Cependant, son ampleur globale reste difficile à mesurer, surtout à plus long terme. »⁵⁷¹

Chapitre 2 - Impact social de la hausse des prix et des loyers

La crise du logement se traduit au niveau social par une montée préoccupante des situations de mal-logement⁵⁷² que dénonce chaque année depuis vingt ans le rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre.

Ce phénomène qui était « l'apanage » historique des « plus démunis » des « défavorisés » dont la figure du clochard, puis du « S.D.F. », était devenu emblématique, s'étend désormais, selon le rapport 2012 de la Fondation Abbé Pierre, aux classes moyennes, qui en étaient

⁵⁶⁷ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.207

⁵⁶⁸ *Ibid.*, p.208

⁵⁶⁹ Laferrère A., Le Blanc D. « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et statistique*, no 351, 2002, INSEE

⁵⁷⁰ Fack, Gabrielle. « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et statistique*, no 381-382, 2005

⁵⁷¹ Ben Jelloul M., Cusset P-Y, Schaff C., *Les aides au logement des ménages modestes* - Paris : Centre d'analyse stratégique, février 2012, Note d'analyse n°264

⁵⁷² Le mal-logement renvoie à des situations multiples et concernent de nombreux aspect de la relation d'un ménage par rapport au logement. Dans ses rapports annuels sur l'état du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre définit la notion de mal-logement à travers cinq dimensions, qui vont de l'absence de logement à l'absence d'horizon en termes de parcours résidentiel :

- L'absence de logement personnel
- Les difficultés d'accès au logement
- Les mauvaises conditions d'habitat
- Les difficultés de maintien dans le logement
- Le blocage de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence »

jusque là protégées⁵⁷³. Cet élargissement du périmètre du mal-logement est le signe d'une aggravation de la situation sociale du logement en France sous l'effet conjugué de la crise du logement et de la crise économique qui s'y est ajouté depuis 2007.

La Fondation dénombre ainsi en 2012 plus de 3,6 millions de personnes mal logées en France et plus de 5 millions de personnes fragilisées par la crise du logement⁵⁷⁴. Au final, ce sont près de 10 millions de personnes⁵⁷⁵ qui subissent les effets de la crise du logement en France, selon la Fondation Abbé Pierre.

Au vu de ce que nous avons pu établir précédemment sur la responsabilité de la propriété privée dans la hausse des prix et des loyers, tentons à présent d'en mesurer les effets sur la crise sociale engendrée par la crise du logement.

Section 1 - Croissance des inégalités sociales face au service logement

§1. Le développement des inégalités d'accès au logement

A. Diminution du parc accessible aux ménages modestes

L'insuffisance de la construction des propriétaires privés depuis les 20 dernières années a eu un effet quantitatif et qualitatif que nous avons évoqué précédemment. Mais dans le même temps, la hausse cumulée des prix et des loyers à entraînée un décalage en termes d'accessibilité des logements à la fois pour les demandeurs mais aussi pour certains occupants.

Ce décalage a contribué à diminuer le parc accessible aux ménages les plus modestes. Le Centre d'analyse stratégique constate en effet dans sa note n°264 de février 2012, que la part du parc de logement accessible aux ménages modestes à diminué de 20% entre 1988 et 2006⁵⁷⁶(Voir Annexe n°2 Graphique 29). Ainsi, il fait état d'une « raréfaction, au cours des vingt-cinq dernières années, des logements accessibles aux ménages se situant dans le bas de la distribution des revenus. Cette raréfaction intervient essentiellement entre 1988 et 1996. Depuis 1996 la raréfaction se poursuit de façon ralentie dans le parc libre, tandis que, dans le parc social, seul le nombre de logements accessibles aux ménages modestes ne diminue pas. »⁵⁷⁷

⁵⁷³ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.111

⁵⁷⁴ *Ibid.*, p.223

⁵⁷⁵ *Ibid.*, p.3

⁵⁷⁶ Ben Jelloul M., Cusset P-Y, Schaff C., *Les aides au logement des ménages modestes* - Paris : Centre d'analyse stratégique, février 2012, Note d'analyse n°264

⁵⁷⁷ *Ibid.*, p.3

.Cette raréfaction se traduit notamment par la disparition progressive du « parc social de fait », sous l'effet de la hausse des loyers. Cette notion repose sur le postulat qu'une partie du parc locatif privé jouerait un rôle social équivalent au parc HLM, soit qu'il pratique des niveaux de loyer faibles, soit qu'il accueille des ménages à bas revenus. Or comme le note Jean-Claude Driant : « force est de constater que cette fonction sociale tend à disparaître où à se concentrer sur les segments les plus inconfortables, voire indignes, du parc privé. »⁵⁷⁸ Le parc privé accessible aux ménages modestes se restreint ainsi sous l'effet de la hausse des loyers qui y est particulièrement forte comme nous l'avons évoqué précédemment.

B. Inégalités d'accès et niveau de vie

Cette diminution de l'accessibilité du parc aux ménages les plus modestes participe à la création d'un rapport inégalitaire au logement selon le niveau de vie. Le Centre d'analyse stratégique note ainsi que si, depuis 25 ans, le statut d'occupation des ménages à peu évolué, « les caractéristiques des ménages que l'on trouve au sein de chaque statut d'occupation ont [quand-à elles] beaucoup évoluées. »⁵⁷⁹ (Voir Annexe n°2 Graphique 30)

La Fondation Abbé Pierre confirme cette analyse. Dans son rapport 2012 elle estime que « le statut d'occupation est ainsi devenu plus sensible au niveau de vie qu'il ne l'était en 1984. »⁵⁸⁰ Elle souligne que « les perspectives résidentielles ne sont pas les mêmes selon que l'on est riche ou pauvre. »⁵⁸¹ En dépit de l'apparente évidence de ce constat, la Fondation attire notre attention sur les écarts « considérables » qu'il recouvre. Dans son rapport 2010, dont elle rappelle en 2012 la validité actuelle des conclusions qu'il tire, la Fondation montre que cette sensibilité est particulièrement visible au niveau des propriétaires.

a. Les ménages modestes de moins en propriétaires...

Selon La Fondation, « les ménages les plus modestes sont de moins en moins propriétaires (de 47 % en 1984 à 39 % en 2006 pour les ménages du 1er quartile de la distribution des revenus), à l'inverse des ménages aisés qui le sont de plus en plus fréquemment (de 60 % à 76 % pour ceux du dernier quartile). »⁵⁸² Entre 2003 et 2006 « parmi les ménages les plus riches (cinquième quintile) ayant changé de logement, 6 sur 10 sont devenus propriétaires de leur logement, alors que cette perspective a concerné moins d'un ménage sur dix parmi les 20 % les plus pauvres. » Jean-Claude Driant appuie cette analyse,

⁵⁷⁸ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.125

⁵⁷⁹ Ben Jelloul M., Cusset P-Y, Schaff C., *Les aides au logement des ménages modestes* - Paris : Centre d'analyse stratégique, février 2012, Note d'analyse n°264, p.2

⁵⁸⁰ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.38

⁵⁸¹ *Ibid.*, p.38

⁵⁸² Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France, 15ème rapport annuel*, Fondation Abbé Pierre, 2010, p.43

selon lui « ce sont chez les accédants que les trois quintiles les plus élevés sont les plus présents (80% de l'ensemble) »⁵⁸³.

b. ... et de plus en plus locataires ou non-logés

Par conséquent, les ménages modestes sont devenus d'avantages locataires : 56 % en 2006 contre 41 % en 1984⁵⁸⁴ soit plus de 7 fois sur 10 sur la période 2003-2006⁵⁸⁵. Ce sont aussi « ceux que l'on retrouve le plus fréquemment sous d'autres statuts que ceux de locataire ou de propriétaire (sous-locataire, locataire de meublés, logé gratuitement...) »⁵⁸⁶

Le manque de logement allié à la baisse de l'accessibilité économique du parc pour les plus modestes a entraîné la croissance du recours à ce qu'il est désormais d'usage d'appeler des formes de « non-logement » qui constituent la « zone-grise du logement » selon la Fondation Abbé Pierre. Celle-ci constate le développement de formes de logement atypiques, tel le recours au camping-caravaning à l'année, de plus en plus fréquent, et l'usage plus traditionnel de formules palliatives individuelles tels les squats, ou bien encore l'augmentation de la location en meublés⁵⁸⁷. Comme le résume le 17^{ème} rapport annuel de l'état du mal-logement en France, pour les plus pauvres et les plus précaires « les perspectives d'une amélioration de leur situation sont limitées dans le meilleur des cas à l'accès au parc locatif social, le plus souvent dans les secteurs les moins chers qui se situent aussi parfois dans des territoires déclassés »⁵⁸⁸.

c. Une tendance inégalitaire qui s'est aggravée au début des années 2000

Cette différenciation des trajectoires en fonction du niveau de vie s'est régulièrement approfondie sur les deux dernières décennies selon la Fondation Abbé Pierre. Ainsi, entre 1988 et 1992, seuls 38% des ménages les plus riches accédaient à la propriété contre 60% entre 2003 et 2006⁵⁸⁹. En parallèle, selon la Fondation Abbé Pierre « le parc locatif privé a pris la première place dans l'accueil des ménages mobiles, alors que c'était le parc en propriété occupante qui jouait ce rôle il y a vingt ans. »⁵⁹⁰

§2. Crise du logement et mobilité résidentielle des ménages

A. La diminution de l'horizon résidentiel des ménages modestes

L'analyse des trajectoires des ménages les plus riches et les plus pauvres révèlent également que « lorsque les plus pauvres changent de logement c'est le plus souvent pour demeurer dans le même segment de l'offre (28 % de ces ménages mobiles demeurent dans le

⁵⁸³ Jean-Claude Driant, Les politiques du logement en France, Ed. La Documentation Française, Paris, 2009, p.33

⁵⁸⁴ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, 15^{ème} rapport annuel, Fondation Abbé Pierre, 2010, p.44

⁵⁸⁵ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, 17^{ème} rapport annuel, Fondation Abbé Pierre, 2012, p.38

⁵⁸⁶ *Ibid.*, p.39

⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 112-120

⁵⁸⁸ *Ibid.*, p.32

⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 39

⁵⁹⁰ Fondation Abbé Pierre, L'état du mal-logement en France, 15^{ème} rapport annuel, Fondation Abbé Pierre, 2010, p.44

secteur privé, et 16 % dans le parc Hlm) »⁵⁹¹. Ces ménages se déplacent donc peu entre les différents secteurs du parc mais quand ils le font c'est principalement du parc privé au parc social. Ainsi, « les flux sont trois fois plus importants du secteur locatif privé vers le parc HLM (166 000 mobilités dans ce sens entre 2003 et 2006), que dans l'autre sens (56 000 au cours de la même période) »⁵⁹² De même les ménages modestes sont plus nombreux à retourner dans le parc locatif après avoir été propriétaires qu'à accéder de la location à la propriété. Ainsi entre 2003 et 2006 73 000 ménages pauvres sont devenus propriétaires mais 86 000 ont retrouvé un statut de locataire (Fondation Abbé Pierre, 2010, p.46). La Fondation Abbé Pierre conclue ainsi que la caractéristique majeure de la mobilité des ménages les plus modestes est la « rétrogradation du point de vue de la hiérarchie des statuts résidentiels. »⁵⁹³

Confrontés à l'ampleur de la hausse des prix à l'accession et à celle des loyers du parc privé qui contribue à la disparition du parc social de fait, l'horizon résidentiel des ménages modestes tend de plus en plus à se restreindre uniquement au logement social. Ce dernier à ainsi vu sa file d'attente s'allonger un peu plus chaque année atteignant 1 200 000 demandeurs en 2012 selon la Fondation Abbé Pierre⁵⁹⁴. Cela ne présume pas pour autant de l'importance de leur mobilité en elle-même qui est beaucoup plus forte que celle des ménages aisés. En effet, l'instabilité de l'emploi combinée à leur forte représentation au sein des locataires les prédispose à davantage de mobilité que les ménages propriétaires de leurs résidences principales qui n'ont guère de raison de se déplacer sinon éventuellement pour acheter ailleurs, ce qui est tout de même plus contraignant formellement que de changer de bailleur.

B. La mobilité résidentielle ascendante des ménages aisés

A l'inverse, la mobilité des plus riches s'organise autour de la propriété qui constitue la première destination de ces ménages entre 2003 et 2006. Ainsi, « trois ménages riches sur 10 qui changent de logement passent du secteur locatif libre à la propriété et [...] autant demeurent propriétaires quand ils déménagent »⁵⁹⁵ Jean-Claude Driant détail cette analyse, ainsi : « le nombre de propriétaires ayant changé de logement, tout en restant propriétaires a crû de 20% entre la période 1998-2002 et 2002-2006 »⁵⁹⁶. Selon lui, c'est « ce que certains économistes et les promoteurs immobiliers appellent le « marché du troc », alimenté par des propriétaires qui revendent leurs biens pour en acheter un autre, [qui a] été le principal moteur de la mobilité résidentielle, au moins au cours de la première moitié des années 2000, alors que la primo-accession, alimentée par les secteurs locatifs, avait été de très loin le facteur essentiel au cours de la période précédente »⁵⁹⁷ Le deuxième type de déplacement qui caractérise ces ménages aisés se situe au sein du parc locatif privé (17% des flux les

⁵⁹¹ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 15ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2010, p.46

⁵⁹² *Ibid.*, p.46

⁵⁹³ *Ibid.*, p.46

⁵⁹⁴ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.105

⁵⁹⁵ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 15ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2010, p.46

⁵⁹⁶ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.46

⁵⁹⁷ Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009, p.46

concernant). En définitive, note la Fondation : « les trajectoires des ménages riches leur permettent donc généralement d'améliorer leur statut résidentiel ou au moins de le maintenir. »⁵⁹⁸

Le Centre d'analyse stratégique étaye cette analyse. Selon ses travaux, les ménages qui appartiennent aux trois quintiles de niveau de vie supérieur sont aujourd'hui plus souvent propriétaires de leur logement alors que les ménages les plus modestes, appartenant aux deux premiers quintiles de revenu, sont plus souvent locataires, en particulier dans le parc social⁵⁹⁹. Sans parler d'appauvrissement des locataires, le CAS confirme ainsi la tendance croissante des ménages modestes à se loger dans le parc locatif social au détriment de l'accession à la propriété et du parc locatif privé.

§3. Hausse du taux effort, difficulté de maintien et expulsions

La hausse des loyers a eu pour principal effet l'augmentation du taux d'effort⁶⁰⁰ des ménages. Le taux d'effort en matière de logement mesure le poids du logement sur le budget des ménages^{xv}. Claude Pirus, chercheur à la direction des statistiques démographiques et sociales de l'INSEE, note ainsi en 2011 que « depuis 1984, la hausse des prix des loyers et surtout celle des prix des biens immobiliers a conduit à une augmentation relativement forte du coût du logement des ménages par rapport à leur revenu disponible »⁶⁰¹ (voir Annexe n°2 Graphique 31). Jean-Claude Driant constate qu'hors dépenses d'eau et d'énergie et après déduction des aides à la personne « les locataires consacraient en moyenne 17,7% de leur revenu à payer leur loyer en 2006, alors que ce poste ne représentait que 9% en 1970. Il en va de même pour les accédants à la propriété dont les charges moyennes de remboursement atteignent aujourd'hui 19,3% de leur revenu, contre 12% en 1970. »⁶⁰²

Selon le Rapport 2009 du Conseil d'État, « le logement est désormais, de très loin, le principal poste de dépense des ménages »⁶⁰³. Ainsi, d'après l'enquête « budget de familles » de l'INSEE⁶⁰⁴, en 2006 le logement représentait 16,2% des budgets moyens (hors remboursements d'emprunts) devant les transports (15,7%) et l'alimentation (15,5%). La situation est identique en 2009 : selon Clément Schaff, économiste et enseignant à Sciences Po Paris et Paris Dauphine, « en 2009, la dépense de logement, avec 25,7 % du budget des

⁵⁹⁸ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 15ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2010, p.46

⁵⁹⁹ Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *Les aides au logement des ménages modestes*, Paris : Centre d'analyse stratégique, février 2012, Note d'analyse n°264, p.2

⁶⁰⁰ Selon l'INSEE : « le taux d'effort est égal au rapport entre la dépense en [logement](#) d'un ménage et son revenu. La dépense en logement peut inclure ou non les charges (charge financière simple ou totale). Le taux d'effort est dit « net » si l'[aide au logement](#) perçue par le ménage est défalquée de la dépense de logement et « brut » dans le cas contraire. Cet indicateur permet de mesurer le poids de la dépense liée à l'occupation du logement sur le budget des ménages et le pouvoir « solvabilisateur » des aides. »

⁶⁰¹ Pirus, Claude. « Le taux d'effort des ménages en matière de logement, élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé », In : *Les revenus et les patrimoines des ménages*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Référence, Edition 2011, p.41

⁶⁰² Driant, Jean-Claude . *Op. Cit.*, 2009, p.32

⁶⁰³ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.62

⁶⁰⁴ Données disponibles à l'adresse suivante : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=BDF06

ménages, était leur premier poste de consommation. »⁶⁰⁵ Toutefois, cette hausse n'est pas la même pour tous les ménages et varient selon différents facteurs.

A. Les inégalités de la hausse du taux d'effort entre les ménages

a. Une hausse qui frappe d'abord les plus modestes

Claude Pirus fait ainsi remarquer que : « la part du revenu que les ménages consacrent au logement décroît avec leur niveau de vie et dépend de leur statut d'occupation du logement. »⁶⁰⁶

Le rapport 2012 de la Fondation Abbé Pierre montre en effet que : « le coût du logement pénalise avant tout les ménages les plus modestes⁶⁰⁷ car il réduit en proportion la part du revenu arbitral, c'est-à-dire des ressources dont on dispose une fois que l'on a fait face aux dépenses contraintes et incontournables. »⁶⁰⁸ Le Centre d'analyse stratégique confirme cette analyse dans sa note n°264 de février 2012 : « la consommation de logement est incompressible en deçà d'un certain niveau, ce qui a tendance à faire croître "mécaniquement" le taux d'effort des ménages pauvres »⁶⁰⁹.

Par conséquent, Claude Pirus constate que « les 25 % des ménages les plus modestes locataires du secteur privé ont un taux d'effort brut médian de 48 % alors que pour les 25 % des ménages les plus aisés (dernier quart de la distribution des niveaux de vie) le taux médian est de 24 %, soit deux fois moins »⁶¹⁰ La Fondation remarque quand à elle que les ménages appartenant au premier quintile de niveau de vie sont les plus nombreux parmi les ménages concernés par des taux d'effort excessif, dont le seuil est fixé par la Fondation à 35%⁶¹¹, suivis par ceux qui relèvent des quintiles 2 et 3⁶¹². De plus, elle évalue que de 1992 à 2006 « le poids du coût du logement s'est considérablement alourdi pour les ménages qui se trouvent parmi les 20 % les plus modestes, alors qu'il est resté relativement stable pour les ménages les plus riches (ceux qui se trouvent parmi les 20 % les plus riches). »⁶¹³ Ainsi, la

⁶⁰⁵ Schaff, Clément. « Faut-il encourager l'accès à la propriété ? » - *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p.120

⁶⁰⁶ Pirus, Claude. « Le taux d'effort des ménages en matière de logement, élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé », In : *Les revenus et les patrimoines des ménages*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Référence, Edition 2011, p.42

⁶⁰⁷ La notion de ménage modeste est mouvante.

Ainsi selon le centre d'analyse stratégique : les ménages les plus modestes concernent les deux premiers quintiles de niveau de vie. (Pierre-Yves Cusset, 2012, p.3)

Pour la Fondation Abbé Pierre elle désigne ceux qui ont entre 1,5 et 3 Smic en ressources nettes selon les différentes compositions du ménage et selon les zones. (Fondation Abbé Pierre, 2011, p.60)

⁶⁰⁸ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.38

⁶⁰⁹ Ben Jelloul M., Cusset P-Y, Schaff C., *Les aides au logement des ménages modestes* - Paris : Centre d'analyse stratégique, février 2012, Note d'analyse n°264, p.3

⁶¹⁰ Pirus, Claude. « Le taux d'effort des ménages en matière de logement, élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé », In : *Les revenus et les patrimoines des ménages*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Référence, Edition 2011, p.42

⁶¹¹ La fondation Abbé Pierre calcule ce taux à partir de celui de 30 % auquel se réfèrent les bailleurs privés pour la location et les banques pour les mensualités de remboursement, auquel on ajoute 5 % pour tenir compte des charges (Fondation Abbé Pierre, 2012, p.30).

⁶¹² Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.33

⁶¹³ *Ibid.*, p.38

hausse des prix des logements et des loyers a contribué à augmenter sensiblement le taux d'effort des ménages au détriment des plus modestes d'entre eux qui ont vu leur « reste-à-vivre » diminuer de façon croissante. A l'inverse, les ménages les plus riches n'ont que peu été affecté par la hausse des taux d'effort.

Quelque soit la position des ménages sur l'échelle des niveaux de vie, Claude Pirus note que « ce sont les ménages locataires dans le secteur privé ou accédants à la propriété qui enregistrent les taux d'effort bruts et nets les plus élevés. »⁶¹⁴

b. Primo-accession et précarisation des ménages modestes

Le rapport 2009 du Conseil d'État note ainsi que « le taux d'effort brut [...] est le plus élevé chez les primo-accédants : il atteint 30,3 % du revenu »⁶¹⁵ Il est ainsi supérieur de 13% à celui des ménages locataires du parc privé et de 32% par rapport à ceux du parc social⁶¹⁶. Les primo-accédants ont en effet du faire face à l'augmentation très rapide des prix de l'immobilier, que les politiques fiscales d'incitation à la propriété sociale et l'allongement des prêts n'ont que partiellement compensées (Cf. emprunts prix).

Ce taux d'effort des propriétaires accédant dépend largement de la date d'achat du logement. En effet, « plus cette date est ancienne, moins l'effort risque d'être important »⁶¹⁷ et ce, du fait de la stabilité des taux de remboursement mensuel – qui ne suivent pas l'évolution des prix – par rapport à l'augmentation des revenus depuis que l'emprunt a été contracté.

Parmi les primo-accédants, le taux d'effort des propriétaires accédants les plus modestes, appartenant au premier quartile du niveau de vie, est particulièrement élevé puisque leur taux d'effort net atteint selon la Fondation Abbé Pierre 42,8%, bien loin des 33% que l'on considère comme la limite à ne pas dépasser pour disposer d'un reste-à-vivre permettant de couvrir les autres besoins⁶¹⁸. Ainsi, selon la Fondation Abbé Pierre « la charge de l'accession à la propriété pèse de plus en plus lourd dans le budget des ménages modestes et contribue à leur fragilisation dans une période économique incertaine, [...] où la visibilité de l'évolution de l'emploi ne correspond pas à celle que requiert l'accession à la propriété. »⁶¹⁹ L'accession à la propriété ne protège donc pas toujours du mal-logement, spécialement pour les ménages modestes. Deux cas emblématiques incarnent ces difficultés budgétaires des ménages modestes face à l'accession : le développement de l'accession en périurbain et les copropriétés en difficultés en milieu urbain.

Les effets de l'achat en périurbains sur le budget des ménages modestes

⁶¹⁴ Pirus, Claude. *Op. Cit.* 2011, p.42

⁶¹⁵ Conseil d'État. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.62

⁶¹⁶ Pirus, Claude. *Op. Cit.* 2011, p.48

⁶¹⁷ Pirus, Claude. *Op. Cit.* 2011, p.43

⁶¹⁸ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 16ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2011, p.70

⁶¹⁹ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.35

Le coût des logements est en effet souvent renchéri chez les ménages accédants modestes par le choix de la localisation de leur achat. Cherchant à fuir les prix exorbitants des milieux urbains, de nombreux ménages ont en effet été contraints d'acheter en zone C (rurale ou semi-urbaine). Jean-Claude Driant parle d'une « relation entre le niveau des revenus des accédants et celui des prix des terrains à bâtir, souvent inversement proportionnels aux kilomètres d'éloignement des centres urbains. »⁶²⁰ La Fondation Abbé Pierre estime ainsi qu'en 2007 « deux ménages modestes sur trois ont acquis un logement en zone rurale ou semi-urbaine, là où les prix sont les plus faibles, contribuant ainsi à l'étalement urbain. »⁶²¹ Mais cet éloignement des villes se révèle vite à double tranchant car s'il permet une économie substantielle dans le coût d'achat, il génère également des frais de déplacements élevés pour se rendre en ville ainsi que des dépenses logements mensuel importantes – les maisons individuelles demandant une plus grande consommation énergétique que les appartements – qui bien souvent n'étaient pas rentrés en ligne de compte lors de l'évaluation du coût prévisionnel de l'achat ou bien avait été sous-estimé⁶²². Ainsi, pour ces ménages modestes contraints d'acheter dans des périphéries toujours plus éloignées des villes, l'accession devient vite une source de fragilisation de leurs conditions de vie, nombre d'entre eux se retrouvant selon la Fondation Abbé Pierre « très rapidement confrontés à des difficultés de remboursement des prêts contractés et à un risque de surendettement. »⁶²³

L'accession au détriment des conditions d'habitation

Dans une optique similaire, l'accession à la propriété de certains ménages modestes ne leur permet pas de vivre dans de bonnes conditions de vie. La Fondation Abbé Pierre remarque ainsi que « pour les propriétaires impécunieux, entretenir et gérer son logement nécessite un effort qu'ils ne sont pas en mesure de supporter. »⁶²⁴ Cette situation concerne à la fois : des ménages modestes ayant investi en zones rurales dans l'ancien en espérant « retaper » le bâti parfois à l'état de ruine en allouant l'essentiel de leurs revenus aux travaux de rénovation, mais sans jamais parvenir à leur fin du fait de la modestie de leurs moyens⁶²⁵ ; des ménages ayant hérité de logement en mauvais état mais qui leur permet de se loger à moindre coût ; ou encore les ménages ayant acheté en ville dans une copropriété⁶²⁶ et qui, soit ne peuvent supporter les charges nécessaires à l'entretien des parties commune sur la durée, soit sont

⁶²⁰ Driant, Jean-Claude. « Vertus et vices du développement de l'accession à la propriété », *Métropolitiques*, 25 novembre 2010 URL : <http://www.metropolitiques.eu/Vertus-et-vices-du-developpement.html> (consulté le 29.09.2012)

⁶²¹ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.35

⁶²² Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 16ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2011, p.71

⁶²³ *Ibid.*, p.72

⁶²⁴ *Ibid.*, p.74

⁶²⁵ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.36

⁶²⁶ Le statut des copropriétés est fixé par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

Les copropriétés concernent les immeubles dans lesquels les logements sont la propriété d'au moins deux propriétaires. L'organisation de la gestion de l'immeuble nécessite alors la création d'un syndicat de copropriété qui se réunit en Assemblée générale (AG) pour décider des actions à mener et des décisions à prendre dont l'exécution est confiée à un syndic de copropriété élu par l'AG.

entourés de propriétaires qui sont dans ce que cas, ce qui entraîne la dégradation du bâti. En effet comme le note Jean-Claude Driant « le statut de propriétaire ne libère pas des dépenses de maintenance des immeubles, ni de consommation d'eau et d'énergie et [...], dans la copropriété, ces dépenses relèvent d'une responsabilité collective. »⁶²⁷

Ce dernier cas est celui des copropriétés dites « dégradées » ou « en difficultés » qui focalisent l'attention des pouvoirs publics depuis les années 1970 en terme d'insalubrité, sans grand résultats⁶²⁸. Le Conseil d'État remarque que « l'augmentation du nombre des copropriétés dégradées est préoccupante »⁶²⁹. Elles cumulent pour la plupart un état de vétusté et une problématique de gestion due au mode de décision et aux faibles ressources des propriétaires qui la compose. Ainsi, dans une copropriété, les décisions se prennent à la majorité⁶³⁰. Les travaux de rénovation comme d'amélioration ne peuvent donc se faire qu'à la condition de réunir une majorité parmi les propriétaires. Or certains ménages propriétaires ne disposent pas des ressources nécessaires pour faire face aux charges de copropriété.

Le problème se pose particulièrement, note le Conseil d'État, lorsqu'un logement est vendu dans un immeuble collectif ou d'habitat groupé et notamment lorsqu'il appartient au parc social⁶³¹. Ainsi, « l'expérience montre que beaucoup d'accédants en HLM n'ont pas, dans la phase d'accession, les moyens financiers pour assumer les charges de copropriété. Et lorsque les ventes s'accélèrent dans un immeuble passé sous le régime de la copropriété, les règles de majorité font qu'un office désireux de poursuivre les travaux d'entretien normal d'une copropriété peut se retrouver bloqué par des copropriétaires refusant de les engager ou des copropriétaires être sinistrés par des exigences financières auxquelles ils ne peuvent faire face. »⁶³² Dès lors remarque Jean-Claude Driant « la pauvreté ou l'instabilité des revenus aggrave les risques de dégradation des immeubles, bien plus que lorsqu'un propriétaire-bailleur efficace se charge, pour son propre compte, du maintien de la valeur de son patrimoine. »⁶³³

Ces situations se caractérisent ainsi souvent par « une dégradation progressive des conditions sanitaires d'existence qui peut parfois conduire à l'insalubrité la plus extrême. »⁶³⁴ Le rapport 2011 de la Fondation Abbé Pierre rapporte ainsi les données de l'édition 2008 de l'Atlas de l'habitat privé de l'ANAH qui indique que « sur les 13 millions de logements en propriété occupante que recensait l'Insee, 2,7 millions (21 %) étaient inconfortables au sens où il leur

⁶²⁷ Jean-Claude Driant Driant, Jean-Claude. « Vertus et vices du développement de l'accession à la propriété », *Métropolitiques*, 25 novembre 2010 URL : <http://www.metropolitiques.eu/Vertus-et-vices-du-developpement.html> (consulté le 29.09.2012)

⁶²⁸ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.141

⁶²⁹ *Ibid.*, p.142

⁶³⁰ Cf. site de l'ANIL : Copropriétés, Quelle majorité pour décider?, URL : <http://www.anil.org/profil/vous-etes-propretaire/copropriete/assemblee-generale/quelle-majorite-pour-decider/> (Consulté le 08.08.2012)

⁶³¹ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p. 141,

⁶³² Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, pp.141, 142

⁶³³ Jean-Claude Driant Driant, Jean-Claude. « Vertus et vices du développement de l'accession à la propriété », *Métropolitiques*, 25 novembre 2010 URL : <http://www.metropolitiques.eu/Vertus-et-vices-du-developpement.html> (consulté le 29.09.2012)

⁶³⁴ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 16ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2011, p.75

manquait au moins un élément de confort. 417 000 étaient très inconfortables dans la mesure où deux éléments de confort au moins étaient manquants. 114 000 n'avaient aucun élément de confort. »⁶³⁵

Comme le note la Fondation Abbé Pierre, pour les propriétaires « la dépréciation de leur situation est triple »⁶³⁶. D'un point de vue sanitaire tout d'abord, leur bien comporte des défauts que leur simple volonté et capacité financière ne suffisent pas à combler puisque la décision doit être collective. D'un point de vue économique ensuite, leur logement a perdu une part importante de sa valeur sur le marché immobilier qui ne leur permettrait pas de dégager assez d'argent pour changer de résidence en cas de vente. Enfin, d'un point de vue social, l'accession ne correspond pas à une ascension, puisque l'essentiel des immeubles sont généralement constitués de locataires en situation précaire.

En définitive, l'accession à la propriété des ménages modestes entraînent une pression sur leur ressource telle qu'elle conduit souvent à des situations d'endettement et d'insalubrité.

c. Les inégalités entre locataires : le parc privé en détresse

En ce qui concerne les locataires, le Centre d'analyse note que « leur taux d'effort a augmenté nettement plus rapidement pour les ménages les plus modestes que pour les plus aisés. De fait, les ménages des deux quintiles les plus élevés n'ont guère vu leur taux d'effort évoluer après 1996[...] Pour les ménages modestes (deux premiers quintiles), l'augmentation du taux d'effort est particulièrement sensible dans le parc privé »⁶³⁷ (voir graphique ci-dessous). L'écart varie donc également en fonction des secteurs locatifs. A ce propos, Claude Pirus remarque que « le poids du logement dans le budget des ménages modestes locataires du secteur social est sensiblement moins élevé (39 %) que dans le secteur privé [48%]. »⁶³⁸ Parmi les locataires du parc privé « 16 % des ménages ont un taux d'effort net supérieur à 44% [considéré comme très élevé par l'INSEE] alors que parmi les locataires du parc social, on en compte trois fois moins en proportion [...] Par ailleurs, plus d'un tiers des ménages accédants à la propriété ou locataires du secteur privé ont des taux d'effort supérieurs à 33%. »⁶³⁹ Il note encore que « le secteur social permet de diminuer sensiblement la proportion de ménages ayant de lourdes dépenses en logement parmi les ménages à revenus souvent modestes [...] Ainsi par exemple, 15 % des familles monoparentales locataires du secteur libre ont un taux d'effort très élevé contre 5 % dans le secteur social. »⁶⁴⁰

⁶³⁵ *Ibid.*, p.75

⁶³⁶ *Ibid.*, p.76

⁶³⁷ Ben Jelloul M., Cusset P-Y, Schaff C., *Les aides au logement des ménages modestes* - Paris : Centre d'analyse stratégique, février 2012, Note d'analyse n°264, p.3

⁶³⁸ Pirus, Claude. « Le taux d'effort des ménages en matière de logement, élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé », In : *Les revenus et les patrimoines des ménages*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Référence, Edition 2011, pp.42, 43

⁶³⁹ *Ibid.*, p.46

⁶⁴⁰ *Ibid.*, p.46

d. Les propriétaires non-accédants sont les moins touchés

En revanche, pour les propriétaires non-accédants qui n'ont plus à rembourser d'emprunts, le taux d'effort est le plus faible de tous les statuts d'occupation. Il se résume en effet aux charges et à la taxe foncière. Toutefois des disparités perdurent suivant le niveau de vie. Ainsi, « leur taux d'effort médian varie de 18 % à 9 % entre le premier et dernier quart de niveaux de vie. »⁶⁴¹ Clément Schaff fait remarquer à ce propos que les propriétaires disposent, du fait de la dimension patrimoniale du logement, d'un « effet assurantiel »⁶⁴² par rapport aux loyers.

e. Taux d'effort et structures familiales

Le taux d'effort dépend également de la structure familiale (voir graphique ci-dessous). Selon la Fondation Abbé Pierre, ils atteignent en 2010 « des niveaux historiquement élevés, de 25,6 % pour un couple monoactif avec 2 enfants (revenu équivalent à 2 Smic) à 29,3 % pour un ménage isolé (revenu équivalent à 1 Smic).⁶⁴³ C'est en outre parmi « les personnes vivant seules (hommes ou femmes) et les familles monoparentales, que les taux d'effort considérés comme très élevés, c'est-à-dire supérieurs à 44 %, sont les plus fréquents »⁶⁴⁴

Selon cet angle de comparaison, les ménages sans enfant ont un taux d'effort supérieur de 25% par rapport aux ménages avec deux enfants et ces derniers ont eux-même un taux d'effort supérieur de 20% aux familles ayant au moins trois enfants⁶⁴⁵.

En définitive, on constate des inégalités fortes face à la hausse des prix et des loyers et au poids qu'ils font peser dans le budget des ménages. Les plus modestes sont les plus touchés de même que les plus isolés, qu'ils soient primo-accédants ou locataires du parc privé. Ces disparités perdurent même lorsque l'on déduit les aides au logement pour regarder le taux d'effort net (voir Annexe n°2 Graphiques 32). Les charges d'énergie, qui ont augmentées fortement depuis 2005, ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'APL et contribuent ainsi à la croissance plus élevée du taux d'effort pour les ménages modestes dont une proportion grandissante affirme souffrir du froid l'hiver⁶⁴⁶.

B. Les difficultés de maintien dans le logement

Cette hausse des taux d'effort sur le budget des ménages modestes locataires mais aussi primo-accédants conduit à une progression des situations d'impayés et de

⁶⁴¹ *Ibid.*, p.43

⁶⁴² Schaff, Clément. « Faut-il encourager l'accès à la propriété ? » - *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9, p.121

⁶⁴³ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.156

⁶⁴⁴ Pirus, Claude, 2011, p.46

⁶⁴⁵ *Ibid.*, p. 49

⁶⁴⁶ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p. 65

surendettement qui débouchent, pour ces ménages, sur une difficulté de maintien dans leur logement pouvant aller jusqu'à l'expulsion.

a. Les impayés locatifs et expulsions

L'enquête logement de 2006 fait apparaître que 1 800 000 locataires ont rencontré des difficultés pour payer leur loyer et 480 000 se sont trouvés en situation d'impayés contre 289 000 en 2002 ce qui représente une augmentation de 66% depuis cette date.

En 2010, selon la Fondation Abbé Pierre « le nombre de contentieux locatif n'a jamais été aussi élevé (plus de 158 000), et celui des décisions de justice prononçant l'expulsion suit la même progression (plus de 114 000) [...] l'exécution des décisions de justice, en hausse générale pour 2010, apparaît encore plus alarmante encore si l'on se place à l'échelle des dix dernières années : commandements de quitter les lieux (+24 %), autorisations du concours de la force publique (+51 %), interventions effectives de la force publique (+84 %) »⁶⁴⁷ Le nombre d'impayés ainsi que d'expulsions locatives serait ainsi en hausse continue depuis 2002 sous l'effet de l'augmentation des loyers. Ce phénomène traduit une fragilisation à l'extrême de certains ménages du fait des dépenses logement.

b. Une augmentation de l'endettement des ménages modestes accédants

L'endettement des ménages modestes a augmenté en intensité et dans la durée. La Fondation Abbé Pierre montre en effet qu'entre le début des années 2000 et la fin de la décennie pendant que le recours à l'emprunt se généralisait pour l'achat d'un bien immobilier (Cf.), le montant moyen des prêts a presque doublé pour les ménages modestes (+75%) et leur durée moyenne est passée de 13,8 années en 2001 à 18,5 en 2008, suite à l'allongement des possibilités d'emprunt que nous avons évoqué précédemment. C'est principalement le fait du décrochage entre la faible augmentation des revenus et l'envolée des prix au cours des années 2000 qui a entraîné une baisse du pouvoir d'achat immobilier et une baisse de la solvabilité, spécialement pour les ménages modestes. La Fondation constate ainsi que pour acheter un logement, avec le même taux d'effort initial et le même apport personnel en proportion du revenu « un ménage qui se serait endetté sur 14 ans en 2000 aurait dû s'endetter sur 27 ans en 2006 et 31 ans en 2008 »⁶⁴⁸ La Fondation estime ainsi que la tendance est désormais de bâtir un projet d'accession « en se basant sur un endettement immobilier de l'ordre de 33 % des revenus pour les ménages modestes »⁶⁴⁹, seuil longtemps considéré comme maximal par les établissements bancaires mais qui tend ainsi « à devenir la norme. »⁶⁵⁰ Cette « banalisation » de l'emprunt à la limite du soutenable fragilise considérablement les ménages modestes qui se lancent dans l'accession, encouragés dans ce sens par les politiques publiques, au risque comme le souligne la Fondation « de les plonger dans le surendettement au moindre « accident de vie » »⁶⁵¹.

⁶⁴⁷ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.137

⁶⁴⁸ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 16ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2011, p.70

⁶⁴⁹ *Ibid.*, p.63

⁶⁵⁰ *Ibid.*, p.64

⁶⁵¹ *Ibid.*, p.69

c. L'élévation du surendettement immobilier des ménages

En ce qui concerne le taux de surendettement, l'INSEE note que s'il a augmenté depuis 2005, la crise financière de 2008 a provoqué une élévation brutale du nombre de dossiers déposés en 2009 avec plus de 15% supplémentaire par rapport à 2008⁶⁵². En 2010, l'augmentation semble s'être stabilisée. Parmi les ménages ayant déposé un dossier pour une procédure de surendettement, 80% sont locataires⁶⁵³. Le Conseil d'État rapporte que « dans les arriérés de charges, le poste loyer et charges locatives demeure le plus important tandis que le poids de l'endettement immobilier régresse de 15 % en 2001 à 8 % en 2007. La charge moyenne de remboursement se situe entre 450 et 760 € dans 38 % des dossiers où apparaît un endettement immobilier. »⁶⁵⁴ Selon la Fondation Abbé Pierre⁶⁵⁵, 10% des dossiers déposés en 2010 le sont par des propriétaires et, parmi ces dossiers, 66% concernent des prêts immobiliers qui ont moins de 5 ans, ce qui correspond à la catégorie des primo-accédants en difficultés que nous avons évoquée précédemment. La Fondation précise que si la part du logement dans le surendettement ne représente que 16% en 2010, les dossiers déposés à ce titre engagent 45% des montants financiers auprès des banques. De même les dossiers liés au logement déposés au titre de charges courantes représentent 65 % du total des dossiers pour question de charges courantes mais 95 % des montants financiers dans cette catégorie. La Fondation estime cette situation délicate dans un contexte où « l'évolution de la capacité de remboursement des ménages est préoccupante quand on sait qu'en 2010, la part des dossiers ayant une capacité de remboursement négative est proche de 56 % alors qu'elle n'était que de 27 % en 2001 »⁶⁵⁶

Le Conseil d'État note à cet égard que « le taux de défaillance des accédants n'est pas connu avec précision en France. Les statistiques en la matière sont rares et peu fiables : on ne connaît pas le nombre de saisies immobilières pour cause de défaillance dans l'accession »⁶⁵⁷.

Dans ce contexte où le logement devient une source d'insécurité sociale et un poids économique difficilement supportable pour une part de plus en plus importante des ménages, le fossé se creuse avec une partie des ménages pour qui le logement représente un gage de sécurité face aux aléas de la vie. Le logement, qui était autrefois un marqueur des inégalités sociales, semble ainsi être devenu, à la faveur de la crise actuelle du logement, un facteur aggravant de ces inégalités sociales.

⁶⁵² Données disponibles sur le site de l'INSEE à l'adresse suivante :

URL : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=16&ref_id=17250 (consulté le 24.08.2012)

⁶⁵³ Données disponibles sur le site de l'INSEE à l'adresse suivante :

URL : http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/dev_durable/menages_surendettes.htm (consulté le 24.08.2012)

⁶⁵⁴ Conseil d'État. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.140

⁶⁵⁵ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.13

⁶⁵⁶ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012, p.13

⁶⁵⁷ Conseil d'État. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.140

Section 2 - Croissance des inégalités patrimoniales

Au regard des constats que nous venons de poser, ce sont les propriétaires non-accédants qui sont le moins touchés par la crise du logement. S'ils n'ont pas été touchés par la crise et ont donc bénéficié d'un statut protecteur, nous pouvons nous demander dans quelle mesure la crise leur a profité. Étant propriétaires de biens immobiliers dont la valeur s'est envolée il est légitime de s'interroger sur le possible effet d'enrichissement des propriétaires à travers la crise du logement. Quel impact la hausse des prix et des loyers a-t-elle eu sur leur niveau de vie ? Etudions pour le savoir l'évolution de leur patrimoine.

§1. La croissance du patrimoine des ménages

Dans son enquête 2012 sur le revenu et le patrimoine des ménages en France, l'INSEE note qu'entre 1998 et 2010 la masse de patrimoine brut⁶⁵⁸ des ménages vivant en France métropolitaine a été multipliée par 2,3⁶⁵⁹?

A. Une croissance très inégalitaire

Cependant, l'Institut note que « son rythme de progression a été très différent selon le niveau de richesse des ménages »⁶⁶⁰. Ainsi, alors que pour les 10% les moins riches (1^{er} décile de niveau de vie) l'évolution du patrimoine entre 1998 et 2010 n'a été que de 20%, le patrimoine des 10% les plus riches (dernier décile) a augmenté de 131% sur la même période (Pierre Lamarche, 2012, p.33). En tenant compte de l'inflation à cette époque, l'augmentation des ménages du dernier décile a été de 92% alors que la masse patrimoniale des ménages du premier décile est restée stable en euros constants. Ainsi, suite à cette évolution, en 2010 la moitié des ménages les plus riches (entre le 5^{ème} et le dernier décile) possèdent 93% de la masse totale de patrimoine brut (Voir Graphique ci-dessous) tandis que les 10% les plus riches détiennent 48% de la masse totale de patrimoine brut et que les 10% les plus pauvres en possèdent moins de 0,1%⁶⁶¹. En définitive, ce sont donc les plus riches qui ont bénéficiés de l'augmentation patrimoniale en France.

B. Le rôle de l'immobilier dans l'augmentation des inégalités de patrimoine

Selon l'INSEE : « l'immobilier a joué un rôle prépondérant dans l'accroissement de ces inégalités »⁶⁶². L'édition 2012 de l'enquête sur le revenu et le patrimoine des ménages met en effet en évidence que la concentration actuelle du patrimoine est principalement le fait de

⁶⁵⁸ L'édition 2012 de l'enquête Revenu et patrimoine des ménages de l'INSEE définit (p.23) la notion de patrimoine brut comme « la valeur de l'ensemble des biens matériels, négociables et transmissibles des ménages. »

⁶⁵⁹ Lamarche P., Salembier L., « les déterminants du patrimoine, facteurs personnels et conjoncturels », In : INSEE, *Le revenu et le patrimoine des ménages en France édition 2011*, Paris : Ed. INSEE, 2012, p.3

⁶⁶⁰ Lamarche P., Salembier L., « les déterminants du patrimoine, facteurs personnels et conjoncturels », In : INSEE, *Le revenu et le patrimoine des ménages en France édition 2011*, Paris : Ed. INSEE, 2012, p.33

⁶⁶¹ *Ibid.*, p.23

⁶⁶² Lamarche P., Salembier L., « les déterminants du patrimoine, facteurs personnels et conjoncturels », In : INSEE, *Le revenu et le patrimoine des ménages en France édition 2011*, Paris : Ed. INSEE, 2012, p.34

l'évolution du patrimoine immobilier des ménages vivant en France entre les années 1998 et 2010, qui a crû de 156% sur cette période, principalement chez les ménages les plus riches. L'INSEE note ainsi que « cette hausse du patrimoine immobilier contribue fortement à l'augmentation du patrimoine brut total, en particulier pour les ménages bien dotés, car la part des actifs immobiliers dans leur patrimoine est importante. »⁶⁶³ (Voir Annexe n°2 Graphique 34) Tandis que « le patrimoine des 10 % de ménages les mieux dotés est composé pour moitié d'actifs Immobiliers [...] celui des ménages des trois premiers déciles est essentiellement constitué d'actifs financiers peu risqués (livrets A, LEP ...) et de biens durables. »⁶⁶⁴ De fait, en 2010, 60% des ménages les plus riches (6 derniers déciles de niveau de vie) concentrent 99% de la masse totale de patrimoine immobilier⁶⁶⁵. A cette date, la contribution de l'immobilier à la formation des inégalités de patrimoine⁶⁶⁶ s'élève ainsi à 58% alors que celle de la composante financière n'est que de 20%⁶⁶⁷. D'après l'INSEE, l'évolution du patrimoine des ménages en France est donc marqué depuis 1998 par une « polarisation entre les détenteurs de patrimoine immobilier et les autres ménages, dans un contexte de forte progression des prix de l'immobilier »⁶⁶⁸.

C. La propriété privée : élément discriminant de l'accumulation patrimoniale

L'élément discriminant entre les ménages qui disposent d'un patrimoine élevé et les autres semble donc être la propriété immobilière. Ainsi, l'INSEE remarque que « pour le patrimoine net comme pour le patrimoine brut, la rupture entre ménages peu dotés et ménages biens dotés tient avant tout au fait de détenir un bien immobilier »⁶⁶⁹. L'accession à la propriété est dans cette perspective « un élément essentiel de la constitution d'un patrimoine »⁶⁷⁰. Ainsi, le patrimoine des ménages propriétaires de leur résidence principale est 1,9 fois supérieure à celui du reste des ménages, et celui des ménages accédants 1,7 fois tandis que le patrimoine des ménages locataires est 17 fois moins élevé que celui de l'ensemble des ménages⁶⁷¹. La propriété privée est donc un facteur déterminant de l'inégalité patrimoniale entre les ménages. Ce sont donc les propriétaires privés immobiliers qui ont bénéficié de l'essentiel de la progression du patrimoine national.

Si nous savons désormais que l'immobilier explique l'augmentation des inégalités patrimoniales depuis 10 ans et que la propriété en est l'élément décisif, il reste encore à déterminer la cause de cette hausse de l'immobilier dans le patrimoine des ménages aisés.

⁶⁶³ *Ibid.*, p.34

⁶⁶⁴ *Ibid.*, p.25

⁶⁶⁵ *Ibid.*, p.27

⁶⁶⁶ Les inégalités de patrimoine sont mesurées à partir de l'indice de Gini

⁶⁶⁷ Lamarche P., Salembier L., *Op. Cit.*, 2012, p.34

⁶⁶⁸ *Ibid.* p.33

⁶⁶⁹ Lamarche P., Salembier L., « les déterminants du patrimoine, facteurs personnels et conjoncturels », In : INSEE, *Le revenu et le patrimoine des ménages en France édition 2011*, Paris : Ed. INSEE, 2012, p.26

⁶⁷⁰ *Ibid.*, p.27

⁶⁷¹ *Ibid.*, p.27

§2. Hausse des prix, accumulation patrimoniale et perpétuation des inégalités

A. L'effet de la hausse des prix immobilier sur le patrimoine des ménages

L'INSEE démontre que l'augmentation du patrimoine immobilier des ménages est principalement due à la hausse des prix des logements depuis la fin des années 1990. Pour ce faire, l'Institut décompose les différents éléments responsables de la hausse du patrimoine immobilier des ménages. Un premier élément de l'augmentation de la masse immobilière est « liée à la valorisation, durant la période, des logements construits avant 1998 », c'est-à-dire la part de la hausse liée à la valorisation du parc immobilier ancien, et qui équivaut à 102%⁶⁷² ; un deuxième élément découle « de la construction neuve entre 1998 et 2010 » qui représente 38% de l'accroissement du patrimoine immobilier constaté ; et enfin un dernier est constitué par l'augmentation « issue de la valorisation de ces derniers logements [construits après 1998] entre la date de leur construction et 2010 » qui équivaut à 16% de la hausse totale⁶⁷³. Le nombre qu'il faut retenir de cette analyse est bien évidemment celui de la valorisation des logements anciens, qui incarne la hausse des prix entre la période antérieure aux années 2000 et aujourd'hui. Ainsi du fait de la hausse des prix, le patrimoine des détenteurs de logements anciens s'est valorisé de 102%. En définitive l'INSEE conclut que « l'augmentation de la concentration du patrimoine s'explique donc largement par la hausse des prix de l'immobilier constatée entre 1998 et 2010. »⁶⁷⁴

Comme le résumant Mélanie Babès, Régis Bigot et Sandra Hoibian du CREDOC : « tout le monde n'est pas perdant dans cette hausse des prix des logements. Le patrimoine des propriétaires a en effet considérablement augmenté. Un ménage qui a acheté un appartement ou une maison il y a 15 ans au prix de 200 000€ dispose aujourd'hui d'un patrimoine de 500 000€. La valeur de ce patrimoine s'est accrue de 1 670 € chaque mois entre 1996 et 2011. »⁶⁷⁵ L'augmentation du prix des logements a donc profité à l'accumulation patrimoniale des propriétaires immobiliers, et a entraîné l'accroissement des inégalités patrimoniales au détriment des ménages locataires. La crise du logement, outre le fait d'accroître les inégalités de logement au détriment des plus modestes, a également contribué à l'enrichissement des plus aisés.

B. Héritage, perpétuation et approfondissement des inégalités patrimoniales

Loin de se lisser sur la durée, ces inégalités se creusent avec le temps par un effet d'accumulation au cours de la vie, et se transmettent d'une génération à la suivante. L'héritage, prévu par le droit de propriété moderne, est de ce point de vue un facteur majeur de la perpétuation et de l'accroissement des inégalités patrimoniales et de conditions de vie

⁶⁷² Lamarche P., Salembier L., « les déterminants du patrimoine, facteurs personnels et conjoncturels », In : INSEE, *Le revenu et le patrimoine des ménages en France édition 2011*, Paris : Ed. INSEE, 2012, p.34

⁶⁷³ *Ibid.*, p.34

⁶⁷⁴ *Ibid.*, p.34

⁶⁷⁵ Babès M., Bigot R. et Hoibian S. *Propriétaires, locataires : une nouvelle ligne de fracture sociale*, Ed. CREDOC, Consommation et mode de vie, n°248, mars 2012, p.3

sur le long terme. En outre, il semblerait qu'un ménage ait d'autant plus de chance de devenir propriétaire que ses parents le sont déjà. La Fondation Abbé Pierre fait en effet état, dans son rapport 2010, d'une étude de la même année de l'Observatoire Cetelem⁶⁷⁶ de l'immobilier selon laquelle près de 9 ménages sur 10 qui ont accédé pour la première fois à la propriété entre 2005 et 2010 avaient des parents propriétaires de leur résidence principale⁶⁷⁷. La propriété immobilière serait ainsi « héréditaire » comme l'estime la Fondation Abbé Pierre. Cette analyse recoupe le constat que nous avons posé précédemment selon lequel l'accession à la propriété est devenue un processus inégalitaire où les ménages les plus riches sont majoritaires.

=====

Il semble ainsi que la crise actuelle du logement telle qu'elle se décline au niveau immobilier et social, soit due essentiellement aux comportements des propriétaires immobiliers. Loin de vouloir tomber ici dans une stigmatisation des propriétaires privés, dont nous connaissons les apories pour les avoir constatées à travers l'Histoire, il s'agit bien pour nous d'identifier les conditions de possibilité qui ont permis l'expression de leur intérêt privé au détriment de l'intérêt général en matière de logement pour tous, ceci afin d'agir éventuellement sur elles dans l'idéal du « bien commun ». Dans cette perspective, les constats que nous avons posés précédemment semblent attester que ces comportements ont été induits en premier lieu par les caractéristiques du droit de propriété moderne, consacré par la révolution et le Code Civil et accentués par un contexte financier et politique porteur.

Plus précisément, notre analyse révèle que c'est la dimension patrimoniale que confère la propriété privée au logement et les perspectives d'enrichissement et de sécurité personnels qui en résultent, qui sont à l'origine des dérives actuelles du marché immobilier et des effets sociaux qui en résultent. Patrimoine et sûreté, des notions que nous savons être aux fondements conceptuels du droit de propriété français.

La seule limite à ces effets ne pouvait venir que de l'intérêt général défini par les politiques publiques, et dont le droit de propriété français précise qu'il est le seul à pouvoir le limiter. En la matière deux conceptions de l'intérêt général se sont opposées : celle du droit au logement et l'enjeu économique et marchand. Il semble, au vu des constats que nous avons posés précédemment, que l'enjeu économique ait primé l'enjeu social. L'intérêt de la propriété privée a en effet été soutenu par les politiques qui, conformément à une ancienne tradition économique libérale, pensaient pouvoir servir l'intérêt général en libérant l'intérêt privé de toute contrainte et en favorisant son expression sur le marché immobilier. Cette croyance a fait long feu : le marché libéré d'une régulation étatique, dont le seul rôle serait de se faire « aussi légère que possible » et de le fluidifier, ne permet pas un ajustement de l'offre avec la demande. La crise du logement actuelle et ses conséquences sociales en sont une démonstration douloureuse qui revient chère aux ménages modestes, coûtant chaque hiver la vie aux plus démunis d'entre eux.

⁶⁷⁶ Observatoire Cetelem de l'immobilier, Rapport 2010

⁶⁷⁷ Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 15ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2010, p. 64

L'intérêt général s'est ainsi réduit *de fait*⁶⁷⁸ à la promotion de l'intérêt privé au détriment des plus modestes. Il ne s'agit pas ici de présumer d'une quelconque malveillance des politiques, ni de crier au complot des élites politiques et financières contre le « petit peuple », mais davantage de constater une convergence dans les faits entre l'intérêt des propriétaires et celui des pouvoirs publics. Ainsi, l'intérêt privé des propriétaires en terme d'accumulation patrimoniale, n'ayant trouvé de limite ni dans la législation actuelle du logement ni dans le contexte financier, qui au contraire l'ont favorisé l'un comme l'autre, a laissé libre cours à la poursuite de ses objectifs qui, quels qu'ils soient, ne concordent visiblement pas avec celui d'un logement accessible pour tous. La crise du logement actuelle est en quelque sorte une conséquence de l'expression *optimale* d'un droit de propriété « à la française », subtil mélange entre intérêts économiques des propriétaires privés et soutien de fait, sinon volontaire, des politiques publiques.

En définitive, il nous est possible de convenir du fait que l'intérêt privé véhiculé par la propriété immobilière privée s'est écarté délibérément de l'objectif de réponse aux besoins de la demande de logement afin de se concentrer sur la seule satisfaction de ses aspirations. Dans la configuration juridique, politique et financière actuelle, force est de constater que la propriété privée du logement ne sert que l'intérêt particulier des propriétaires privés en matière patrimoniale et s'oppose à la réalisation de l'intérêt général du droit au logement pour tous.

Est-ce pour autant une fatalité ? La situation est-elle condamnée à l'impasse ou du moins à se répéter indéfiniment : l'offre de logement accessible se raréfiant sous l'effet de la montée des prix, d'une construction mue par le seul intérêt privé et sans planification globale qui prenne conscience des limites d'une politique pour tous basée sur l'intérêt particuliers de certains ? La propriété privée est-elle fondamentalement condamnée à ne servir que les intérêts privés des propriétaires au détriment de la situation générale du logement en France ?

⁶⁷⁸ Ce qui n'enlève rien à la reconnaissance *de jure* du droit au logement et de l'intérêt général qu'il véhicule en termes de logement pour tous. Il s'agit simplement pour nous de constater la relative invisibilité de son expression au regard de la crise du logement telle que nous l'avons décrite

PARTIE III - Le droit de propriété au service de l'intérêt général

Ces interrogations pourraient se révéler plus que de simples élucubrations si la France n'était soumise à d'autres influences qu'à celle de son attachement aux valeurs révolutionnaires qui confine parfois à l'aveuglement idéologique. Il semble en effet que le droit de propriété soit appelé à évoluer sous l'effet du droit internationale et particulièrement européen. Pourrait-on dès lors envisager une propriété privée au service de l'intérêt général en matière de logement ? Avant d'étudier ces mutations juridiques internationales et leurs conséquences sur le droit interne, nous poserons rapidement un bilan du droit au logement français au regard de ce que nous venons de constater.

Titre I - Droit au logement en France : un constat d'échec face au droit de propriété

Au regard des constats que nous venons de poser il semble que le droit au logement n'ait pas permis de prévenir, n'ont plus que d'enrailler, les dérives du marché immobilier depuis une décennie. La reconnaissance de son opposabilité en 2007 n'a semble-t-il pas changé le fond du problème. Très certainement en a-t-elle réduit les effets sociaux qui eussent été bien pire sans elle, mais son objectif premier de faire accéder les personnes défavorisées et même l'ensemble de la population au logement est resté hors de sa portée.

Plusieurs causes peuvent-être avancées. Tout d'abord, comme le note le Conseil d'État, l'incommensurabilité des cibles, d'une part en comparaison des objectifs du DALO lui-même, et d'autre part avec les moyens à dispositions. Nous venons en effet de voir que plus de 3 millions de mal-logés sont concernés par la crise du logement selon la Fondation Abbé Pierre. Or, note le Conseil d'État, « les bénéficiaires des six catégories prioritaires du DALO ont été grossièrement estimés en 2006 à un chiffre compris entre 600 000 et 800 000. »⁶⁷⁹ Il semble ainsi que le droit au logement opposable tel qu'il se définit aujourd'hui dans le droit interne soit intrinsèquement destiné à manquer son objectif, constituant à lui-même son propre obstacle. De plus, même confronté à une demande qui ne serait que 800 000 personnes, le Conseil d'État note que « 45 000 logements au plus peuvent chaque année être attribués sur le contingent préfectoral. »⁶⁸⁰ Il estime ainsi nécessaire la recherche d'autres moyens que ce-dernier pour répondre aux demandeurs.

Nous venons cependant de voir que la situation du logement en France se caractérise par un déficit général de logements qui s'élève à près d'un million de logements et notamment à un embouteillage dans le parc social. Dès lors il semble bien que même en envisageant une ouverture du droit au logement opposable à tous les ménages ayant des difficultés de logements, le DALO soit dans l'incapacité matérielle de pourvoir à leur demande. Si l'effort de production s'est accéléré au cours des années 2000, nous avons également constaté qu'il faudrait 500 000 logements par an sur plus d'une décennie pour combler le déficit, un nombre

⁶⁷⁹ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.287

⁶⁸⁰ *Ibid.*, p.287

jamais atteint par la production depuis le pic historique de 1972 et que la crise actuelle semble peu propice à impulser. Sans être fataliste, mais de façon pragmatique, le droit au logement ne dispose pas à l'heure actuelle des moyens à la hauteur de ses besoins. Toutefois, le Président François Hollande s'est engagé lors de sa campagne à atteindre à nouveau ce record de production et ce, chaque année de son mandat. Si les promesses n'engagent que ceux qui y croient, tout espoir n'est pas éteint.

Dans un autre registre bien que parallèle, force est de constater l'absence de cette dynamique vertueuse appelée, sur l'ensemble des politiques publiques de l'habitat et du logement, par le HCLPD en 2007 et que le DALO était sensé impulser à travers sa consécration juridique. Malgré son inscription dans le droit positif, le DALO n'a pas empêché les politiques de soutenir à nouveau des intérêts contraires à celui de la réponse à la demande de logement telle qu'elle s'exprimait. C'est même au cours de la mandature présidentielle qui l'a directement suivi que se sont développées les plus grandes incohérences en terme de réponse à la demande de logement, et qu'ont été favorisés les intérêts les plus contraires à cet objectif. Le logement est demeuré de fait un enjeu économique et patrimonial avant que d'être un enjeu social. La propriété privée s'est vue soutenue comme rarement depuis un siècle et son statut de priorité renforcée au point de se réduire presque exclusivement au seul objectif des politiques du logement de la présidence de Nicolas Sarkozy.

En définitive, il semble que la reconnaissance de l'opposabilité du droit au logement ne soit pas suffisante pour atteindre les objectifs d'un logement accessible pour tous. Néanmoins, comme le soulignent de nombreux acteurs et observateurs de la situation du logement, sans être la solution miracle espérée par beaucoup, le DALO a le mérite d'affirmer pour la première fois l'obligation de résultats impartie à la reconnaissance du droit au logement par les politiques depuis la fin des années 1980. De proclamatif, le droit au logement devient opposable, à défaut d'être encore effectif. S'il ne résout pas la question du mal logement, du moins pose-t-il des bases légales fortes pour le travail à venir en la matière.

En l'espèce, le travail à venir pourrait bien devoir se tourner à nouveau du côté du droit de propriété. Au vu du désengagement progressif des pouvoirs publics de la construction de logements sociaux depuis le milieu des années 1990, et de la faiblesse relative du parc social qui en résulte aujourd'hui (à peine 18% du parc de logement), la réponse à la préoccupation d'un logement pour tous dans un contexte de pénurie de logements abordables semble devoir passer par le parc privé. Le logement social, outre la faiblesse de ses capacités d'investissement actuel, est en effet saturé par la demande du fait de la hausse des prix et des loyers dans le parc privé. De plus, en cette période où l'État doit resserrer la ceinture budgétaire pour faire face aux enjeux du déficit et de la crise économique latente (comme l'illustre à propos le projet de loi des Finances 2013), les liquidités nécessaires à la construction massive de logements que nécessite le déficit quantitatif actuel se trouvent chez les investisseurs privés. Dès lors, le parc locatif privé semble être le seul à pouvoir offrir une alternative sociale à la hauteur des enjeux de la situation actuelle du logement. Cet impératif ne semble pas avoir échappé au ministère du logement actuel qui vient de proposer un nouveau plan d'incitation fiscale à l'investissement locatif, assorti vraisemblablement de contreparties sociales. Mais comment éviter à nouveau les écueils du dispositif Besson de

1999 ? Comment ne pas sombrer dans les errements de la loi Quillot de 1982 qui avait retourné le marché contre les mesures d'encadrement de loyer ? Bref, comment inclure une dimension sociale à la propriété sans décourager les investisseurs privés pour qui toute contrainte sociale semble être un prétexte pour se détourner de l'immobilier ? En l'état actuel, la conciliation des intérêts des investisseurs privés avec les besoins sociaux de logement semble relever de l'impossible ou du moins d'un équilibre très précaire. On pourrait dès lors se tourner vers le parc locatif privé existant et agir sur les bailleurs privés qui le détiennent. Il s'agirait dans cette hypothèse d'envisager un conventionnement des loyers à un niveau plafonné en contrepartie d'aides financières ou de déductions fiscales, à l'instar de ce que propose l'ANHAH aux propriétaires bailleurs⁶⁸¹. Toutefois la dimension incitative des mesures de l'ANAH ont déjà montré leurs limites par le passé, il est possible d'en déduire que l'incitation ne serait pas davantage efficace aujourd'hui et certainement insuffisante pour répondre à l'ampleur de la situation actuelle. De plus, si ces mesures permettaient de faire baisser le taux d'effort des ménages et donc de diminuer la pression qu'exerce le logement sur leur condition de vie, elles ne résoudraient pas le problème du déficit de logement qui nécessite pour sa part une production massive. Nous en revenons à la question de l'investissement locatif et à ses impasses sociales.

La dimension patrimoniale de la propriété du logement et son aspect d'accumulation des richesses semble ainsi s'opposer fondamentalement à la réalisation de l'intérêt général d'un service-logement pour tous. Bien plus qu'une simple passade, cette impasse est institutionnalisée en France depuis que le droit de propriété a été consacré par la Révolution et le Code Civil comme le droit absolu du propriétaire sur sa chose, que l'État doit préserver. Loin d'être oublié avec le temps, il s'est enraciné au cœur du système français par son rattachement au bloc de constitutionalité sous la Vème République. Le droit « du » puis « au » logement, malgré ses effeuillements répétés du droit de propriété, n'a pas atteint le cœur du problème. En ne faisant que limiter le pouvoir absolu du propriétaire sur l'usage de sa chose il a délaissé la dimension patrimoniale du logement dont les conséquences sont dévastatrices dans la société marchande actuelle. En rendant l'État responsable de mettre en œuvre par ses propres moyens le droit à un logement décent et indépendant pour tous, il s'est lui-même contraint à manquer son objectif dans le contexte d'aujourd'hui. Pour réaliser ce qu'il porte en lui d'intérêt général, le droit au logement doit contraindre le droit de propriété à s'y conformer. Grâce à la conception même de l'article 544, la possibilité lui est donnée de le faire, encore faut-il décider de faire coïncider l'intérêt général défini par la loi avec celui énoncé par le droit au logement. Nous avons vu à ce propos que la tendance depuis deux siècles en France n'était pas celle là, et la jurisprudence récente de la Cour de Cassation et du Conseil Constitutionnel ne semble pas montrer le moindre signe de revirement en la matière. En définitive, on est en droit de penser que la sortie des apories sociales de la situation du logement nécessite une réforme fondamentale de la conception du droit de propriété français

⁶⁸¹. Toute aide à l'amélioration du logement étant assortie d'un conventionnement à loyers intermédiaires, sociaux ou très sociaux (Voir site ANAH : <http://www.anah.fr/les-aides/vous-etes-propretaire-bailleur/quels-sont-les-engagements-a-respecter.html>.) Ces conventionnements donnent droits à des déductions fiscales qui varient selon le niveau de loyer proposé (Voir site ANAH <http://www.anah.fr/les-aides/vous-etes-propretaire-bailleur/quels-sont-les-avantages-fiscaux.html>) Le revirement récent de l'Agence en direction des propriétaires occupant est cependant venu limiter l'ampleur de ces conventionnements sociaux.

pour le diriger en son principe même vers l'objectif de réponse à l'intérêt général du droit au logement pour tous. Il s'agirait par là de le détourner de la simple préservation des intérêts privés patrimoniaux des propriétaires pour le faire participer à la réalisation du bien commun en matière de logement incarné par le droit au logement. Le droit de propriété devrait ainsi se mettre au service du droit au logement.

Illusoire que cela ? Il se pourrait bien que non. La montée du droit au logement au niveau international est susceptible de venir remettre en cause la définition constitutionnelle du droit de propriété français. Mais avant d'étudier ce processus, voyons si le droit de propriété est condamné par nature à ne proclamer que l'intérêt privé du propriétaire. Se pourrait-il qu'il existe une conception différente de celle-ci ?

Pour s'en convaincre jetons un œil curieux aux systèmes de propriété à l'étranger et, tels des randonneurs bucoliques, papillonons à présent de manière non exhaustive autour du monde à la recherche d'idées nouvelles et d'organisations novatrices au regard de notre conception française.

Titre II - Droit de propriété et intérêt général à l'étranger

Le droit de propriété varie considérablement d'un pays à un autre. Dans les développements qui suivent, nous étudierons successivement les pays où le droit de propriété est défini de manière sociale puis quelques pays qui proposent des formes atypiques de démembrement ou de fractionnement de la propriété.

Section 1 - Des droits de propriété « sociaux »

§1. Au Brésil

Le droit de propriété brésilien est un droit atypique à tous points de vue. Le récent Code Civil brésilien de 2002 a reconnu la fonction sociale de la propriété conformément à la Constitution de 1988 qui proclame selon Francisco Whitaker Ferreira, secrétaire exécutif de la Commission brésilienne Justice et paix : « que le droit de propriété n'est légitime que si et lorsque la propriété accomplit une fonction sociale dirigée vers la justice sociale. Au lieu donc de rester cantonnée à un droit individuel, ou comme institution du droit privé, la propriété est devenue une institution de l'ordre économique, et doit respecter les principes de cet ordre, dont la finalité est d'assurer à tous une existence digne, conformément aux exigences de la justice sociale. »⁶⁸² Cette reconnaissance renouvelée en 2002 de la fonction sociale de la propriété marque selon Camille Jauffret-Spinosi, Professeur à l'Université Paris II Panthéon-

⁶⁸² Intervention sur le droit de propriété au Brésil dans le cadre du Colloque 5 continents pour des hommes libre : les associations, organisée par l'Assemblée nationale et la Mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi 1901, Paris, 25 juin 2001.

Retranscription par le DIAL (centre de recherche mixte entre l'Institut de recherche en développement et l'université Paris-Dauphine)

URL : http://www.dial-infos.org/05_archives/html_05texte/dialD2515.html

Assas, « la supériorité des intérêts publics sur les intérêts privés »⁶⁸³. Ce droit social conditionne tout le droit de propriété. C'est essentiellement pour répondre à la détresse sociale d'une grande partie de la population vivant dans la pauvreté, du fait du contrôle des terres par quelques grands propriétaires agricoles (latifundia), qu'a été élaboré cet article. Le code prévoit des délais brefs de prescription acquisitive permettant, après cinq années d'occupation de terres improductives, d'en devenir propriétaire et de les cultiver ou d'y habiter. De plus, il autorise une forme d'expropriation indirecte par la simple occupation d'immeubles, sous réserve du paiement au propriétaire d'une somme fixée par le juge à posteriori. « Une simple situation de fait peut donc justifier l'expropriation. »⁶⁸⁴ Si le contexte social brésilien est sans commune mesure avec la situation française, ce nouveau droit de propriété témoigne de façon exemplaire de la possibilité de réorganiser la propriété autour d'un enjeu social de lutte contre la pauvreté, dans un environnement social qui nécessite une action d'urgence. Posé de cette manière, et tout aspect quantitatif mis à part, les motivations qui ont présidé à la définition du nouveau droit de propriété au Brésil ne paraissent pas si éloignées du contexte français.

§2. En Italie

En Italie, le Code Civil de 1942 s'inspire de la Constitution de Weimar et rejette la conception individualiste du droit de propriété issu de l'influence du Code Napoléon. Le nouveau code tient compte des rapports sociaux issus de la montée des organisations syndicales à la fin du XIX^{ème} siècle. Ces dernières ont réussi à imposer le respect des intérêts collectifs face aux tenants de la propriété privée romaine. Camille Jauffret-Spinosi note que le Code apporte un changement profond en accordant « à l'élément social un rang fondamental. Les restrictions de la propriété ne sont plus « accidentelles » limitant un droit subjectif de par sa nature « absolu » et en principe « intangible ». Elles sont dorénavant inhérentes à la notion même de propriété, ayant leurs sources et leur fondement dans l'élément social qui est partie intégrante de la notion même de propriété. »⁶⁸⁵ Pour autant le droit italien ne prive pas le propriétaire d'un pouvoir exclusif sur la chose. Il limite toutefois fortement son aspect essentiellement individualiste source de nombreux maux en France.

§3. En Allemagne

A. Droit de propriété

La constitution allemande de 1947, toujours en vigueur aujourd'hui, fait de la propriété une institution sociale. Son article 14 « impose à tout propriétaire d'exercer son droit conformément à la nature de la chose qui lui appartient en respectant l'intérêt général de la société. »⁶⁸⁶ Ainsi les restrictions ne viennent pas limiter le droit de propriété par l'extérieur comme en France, elles touchent à son essence même.

⁶⁸³ Jauffret-Spinosi, Camille. *La propriété en droit comparé*, 16 septembre 2009, p.9 URL : http://www.facebook.com/note.php?note_id=134814487258

⁶⁸⁴ Jauffret-Spinosi Camille, *Op. Cit.*, 2009, p. 9

⁶⁸⁵ *Ibid.*, p.8

⁶⁸⁶ *Ibid.*, p. 3

B. Rapports locatifs

L'Allemagne est l'exemple typique d'un pays ayant basé sa politique du logement sur le parc locatif tout en veillant à ce que les loyers n'augmentent pas outre mesure. Le modèle allemand fonctionne sur la base d'un système de conventionnement qui accorde des subventions directes, sous formes de prêts à faible taux d'intérêt et d'abattements fiscaux, aux propriétaires privés afin de favoriser la construction et l'amélioration des logements. Ces subventions sont conditionnées à une location dans le cadre du logement social à des niveaux de loyer inférieur au marché. Le conventionnement peut aller de 7 à 60 ans.

L'Allemagne dispose en outre du dispositif de miroir des loyers pour le parc locatif privé. Ce dispositif permet un contrôle de la hausse des loyers sur la base d'une comparaison au niveau des prix du marché local. Si les prix à la location et relocation sont fixés librement, le locataire peut s'adresser au juge s'il estime que son loyer est supérieur de 20% à ceux pratiqués pour des logements équivalents. Le juge peut alors décider de baisser le loyer dont le nouveau montant se substituera de plein droit celui prévu dans le bail. Cette saisine du juge a également un effet rétroactif : un locataire qui entreprend cette action ultérieurement peut ainsi récupérer les indus sur un maximum de trois ans. Pour faciliter le jugement, certains Länder ont mis en place des observatoires « Miroir de loyer » qui permettent de mesurer le niveau de loyer pratiqué.

Section 2 - Démembrement et fractionnement du droit de propriété

§1. Le système de propriété au Royaume Uni

A. Le droit de propriété anglais

a. Une forme de démembrement au service du droit au logement ?

Le droit anglais opère une distinction fondamentale entre *personal property* et *real property* qui ne recouvre qu'imparfaitement les notions françaises de droit personnel et droit réel⁶⁸⁷. Peter Sparkes, professeur de droit de la propriété à l'université de Southampton, note que le terme de *real property* est traditionnellement utilisé pour traduire la notion de propriété immobilière des droits civils continentaux⁶⁸⁸. Toutefois les notions d'unité, d'exclusivité et d'absoluité du droit de propriété romain sont des concepts étrangers au droit anglais, héritier direct du système féodal que nous avons décrit en début du mémoire. Ainsi, jusqu'à la loi sur

⁶⁸⁷ Thunis X., Van der Mensbrugge F. « A la recherche de la « possession » en droit anglais ». In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 52 N°1, Janvier-mars 2000. p.80.

⁶⁸⁸ Sparkes, Peter. "Real Property Law and Procedure in the European Union Annotated Draft Questionnaire", Report from England and Wales, University of Southampton, p.1
URL:<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/ResearchTeaching/ResearchThemes/EuropeanPrivateLaw/RealPropertyProject/England%20and%20Wales.PDF> (consulté le 01.10.2012)

la propriété de 1925 (*Property Act*), l'Angleterre ne connaît pas de propriété absolue. Cet avènement, s'il marque la fin du régime féodal en 1925⁶⁸⁹, n'emporte pas pour autant la suppression du système d'empilement de droits sur les choses, dont le droit contemporain conserve l'empreinte. Ainsi le droit anglais ne reconnaît pas un droit unique et absolu sur les choses mais une multiplicité de droits qui peuvent se superposer. Xavier Thunis et François van der Mensbrugge notent à cet égard une distinction fondamentale du droit de propriété anglais par rapport au droit romain du Code Napoléon : « le droit anglais n'a pas cherché, à l'instar du droit français, à élaborer un droit de propriété absolu dont le corollaire logique est l'action en revendication. Bien plus, pour les juristes anglais, il n'est pas souhaitable de définir en quoi consiste l'*ownership*, l'essentiel étant de départager les parties en litige à partir des actions (*remedies*) qui leur sont reconnues et non de procéder à l'affirmation dogmatique de droits idéaux. [...] C'est cette absence de dogmatisme qui explique sans doute que les juristes anglais, moins préoccupés que leurs homologues continentaux de fixer l'essence, la nature juridique d'un droit absolu et opposable à tous, aient beaucoup plus facilement admis une répartition, un démembrement dirions-nous, de la propriété. »⁶⁹⁰ Camille Jauffret-Spinozi note dans la continuité de ce propos, que l'on ne peut pas vraiment parler de « démembrement » du droit de propriété dans le droit anglais puisqu'il n'y pas de propriété unifiée. Par analogie et pour rendre les choses plus représentatives, il est toutefois possible de parler d'une « forme » de démembrement de la propriété entre de multiples « possesseurs ». Cette multiplicité des droits de propriété correspond à la multiplicité des définitions énoncées par les deux sources du droit en la matière à savoir la *Common law* et l'*Equity*.

Peter Sparkes définit l'*Equity* comme un système de jurisprudence qui complète et corrige la *Common law*⁶⁹¹. Né au XVI^e siècle, il introduit délibérément, selon Peter Sparkes, un peu de la conception romaine à travers la création du *Trust*. Le *trust* reconnaît deux droits de « propriété » sur un même bien: celui du *trustee* qui exerce une propriété pleine et entière de gestion du bien (*legal ownership*) au bénéfice d'un *beneficiary* à destination duquel a été créé le trust et qui possède à ce titre une part de la propriété du bien concerné par le trust (*beneficial ownership*). Ce système permet au propriétaire d'un bien d'en confier la gestion au trustee pour son propre bénéfice : on parle d'*intérêt du bénéficiaire* sur le bien (*beneficial interest*). Ainsi, le trustee « hold land on trust for a beneficiary »⁶⁹². Trustee et beneficiary possèdent donc chacun une part du droit de propriété sur l'objet auquel s'applique le trust.

La *Common law*⁶⁹³ régie essentiellement les droits sur le *land*, c'est-à-dire sur tout bien immeuble qui caractérise la real property (foncier, immobilier...), et témoigne à cet égard de ses origines féodales⁶⁹⁴. Elle enracine en effet la centralité du pouvoir de la Couronne sur

⁶⁸⁹ Legislation Birkenhead "It consisted of six Acts, in particular the Law of Property Act 1925 ("LPA"), all operating from January 1st 1926; hence "before 1926" and "after 1925" cf. Sparkes, Peter. "Real Property Law and Procedure in the European Union Annotated Draft Questionnaire", Report from England and Wales, University of Southampton, p.2

⁶⁹⁰ Thunis Xavier, van der Mensbrugge François. A la recherche de la « possession » en droit anglais. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 52 N°1, Janvier-mars 2000. pp.80,81.

⁶⁹¹ Sparkes, Peter. *Op. Cit.*, p.3

⁶⁹² *Ibid.*, p.4.

⁶⁹³ A ne pas confondre avec le système de Common law qui définit le système anglo-saxon coutumier par opposition aux droits civils continentaux. La common law définit ici le système coutumier relatif au droit sur le sol institué sous Henry II (1154-1189) par la Cour Royale pour asseoir le pouvoir royal sur le territoire britannique. cf. Sparkes, Peter. *Op. Cit.*, p.3

⁶⁹⁴ Elle fut instituée par la Cour de justice Royale sous le règne d'Henri II (1154-1189) cf. Sparkes, Peter. *Op. Cit.*, p.3

toutes les terres du pays. Ainsi, à l’instar du système féodal, la Couronne britannique est juridiquement la seule détentrice de la terre et des biens immeubles qui la recouvrent sur laquelle ses sujets ne peuvent se prévaloir que *d’intérêts* (an *estate on the land*) : on parle à ce propos de domaine éminent de la Couronne (*Lord Paramount*)⁶⁹⁵. Ainsi, le *landowner* (détenteur d’un bien immobilier) ne possède qu’un intérêt sur le *land* et non le droit de propriété exclusif de l’immeuble lui-même⁶⁹⁶. La *Common law* institue ainsi la doctrine des *estates* (Doctrine of estate). Peter Sparkes note à ce propos : « english land owners hold of the Crown on terms defined by its tenure and for a duration defined by the estate held. The former attribute is so attenuated as to be irrelevant so duration is crucial. An estate is an ownership interest in land for a particular duration of time »⁶⁹⁷ L’*estate* est donc un droit de propriété accordée à titre de *tenure* (Cf. Partie I Titre I Chapitre I) par la Couronne pour une durée déterminée. Néanmoins, le poids de la Couronne étant dérisoire dans la jurisprudence contemporaine, seule compte la limitation de durée. C’est donc ce système d’*estate* qui régie le droit de propriété immobilier et définit l’ensemble des statuts d’occupation du logement. Le droit anglais rend possible la coexistence de plusieurs types d’*estates* sur le même logement⁶⁹⁸. L’*estate* le plus commun et le plus complet est celui du *freeholder*⁶⁹⁹. Il s’agit d’un intérêt sur la terre à perpétuité et absolu qui ne peut être divisé depuis 1925. Ce statut d’occupation est celui qui se rapproche le plus de la propriété française. Le *freeholder* est propriétaire de l’immeuble et du terrain sur lequel il est construit. Il détient un droit de propriété complet sur le logement ou *freehold* analogue à celui de ses homologues français. C’est un propriétaire à part entière. Néanmoins, cohabitent à ses côtés d’autres types d’intérêts de propriété sur les logements. Le *leasehold* est celui qui vient juste après en termes de portée de l’intérêt. La plupart des ménages considérés comme les propriétaires des appartements qu’ils occupent ne bénéficient pas en réalité de la propriété juridique complète de leur logement (*freehold*). Ils sont en effet titulaires d’un bail à très long terme, de nature emphytéotique, le *leasehold*, d’une durée impérativement supérieure à 21 ans et qui atteint en pratique entre 99 et 125 ans, certains baux ayant été conclus par le passé pour 999 ans. Bien que la plupart de ces ménages se considèrent comme propriétaire à part entière du fait de leur ignorance de la loi, ils ne sont juridiquement que locataires à très long terme de leur logement Pourquoi choisir ce statut plutôt que le *freehold* ? Tout simplement par ce que ces logements n’étaient pas accessibles directement en *freehold* et ne le seront peut-être jamais, pour des raisons juridiques complexes. Dès lors, le propriétaire bailleur (*landlord*) qui détient la propriété pleine et entière du logement (*freehold*) dispose des droits de gestion du terrain. Dans le même temps le *leaseholder* détient la propriété de l’usage du logement qu’il paye au *landlord* sous la forme d’un loyer. A la fin du bail, le bien revient au *landlord* mais le *leaseholder* peut également demander dans certains cas « l’extension » du *leasehold* qui lui

⁶⁹⁵ Thunis Xavier, van der Mensbrugge François. A la recherche de la « possession » en droit anglais. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 52 N°1, Janvier-mars 2000. p.80.

⁶⁹⁶ “A landowner owns an interest in the land, the estate rather than the land itself.” Sparkes, Peter. “Real Property Law and Procedure in the European Union Annotated Draft Questionnaire”, Report from England and Wales, University of Southampton, p.8

⁶⁹⁷ Sparkes, Peter. *Op. Cit.*, p.8

⁶⁹⁸ “English law allows the possibility of estates existing side by side in the same land” Sparkes, Peter. *Op. Cit.*, p.8

⁶⁹⁹ The basic type of estate in modern English law is the estate in fee simple, commonly called a freehold estate or “freehold”, which is simply an interest in land for ever, that is in perpetuity. The ownership concept in English law is the estate in fee simple absolute in possession. Sparkes, Peter. *Op. Cit.*, p.8, p.8

permet d'acquérir le *freehold*. La seule différence avec la location normale (*tenancy*) est la durée du bail plus protectrice. Mais le locataire (*tenant*) titulaire d'un bail court est également détenteur d'un intérêt sur le logement, équivalent à un droit de propriété.

Tous les titres d'occupation sont ainsi des droits de propriété sur le logement, du *freehold*, qui s'apparente à notre droit de propriété, à la *tenancy*, équivalent de la location, en passant par le *leasehold*, qui n'a pas d'équivalent dans notre droit. Si le droit coutumier anglais offre ainsi depuis 1925 la possibilité d'une propriété pleine et entière du bien, il offre également une forme de démembrement de la propriété qui n'est pas sans intérêt au regard de certains points d'achoppement français. Ainsi, comme le notent Noria Derdek et Marc Uhry, « en droit anglo-saxon, la défense du droit au logement (expulsions, augmentations de loyer, etc.) se fait au nom du droit de propriété. Le domicile étant *propre* à l'habitant, il dispose d'une composante de propriété. »⁷⁰⁰ Les auteurs remarquent à titre d'exemple qu'« au Royaume-Uni, c'est au nom de leur droit de propriété que les squatteurs s'opposent aux expulsions. » Cette marge d'action est en outre facilitée par l'absence de définition dogmatique du droit de propriété et par l'importance conférée par le droit anglais à la jurisprudence qui en découle. Ainsi le juge ne défend-il pas incessamment un droit positif mais juge en fonction des spécificités du cas porté devant la justice et des principes généraux du droit anglais, ce qui lui permet de faire valoir d'autres intérêts que celui du landlord équivalent de notre bailleur privé français. Le droit de propriété se met ainsi de facto au service du droit au logement. Une perspective qui paraît impensable en France. Nous aurons toutefois l'occasion de voir plus loin que cette conception pourrait bien avoir l'occasion de franchir la Manche.

b. Réforme du Leasehold et Commonhold : des systèmes de copropriété intéressants

Une réforme de 2002 (Commonhold and Leasehold Reform Act) est venue renforcer les droits des leaseholder sur le landlord. Ceux-ci disposent désormais d'un Right To Manage qui leur permet de s'associer entre eux pour obtenir la gestion de leur immeuble au détriment du landlord, s'ils disposent de plus de 50% des appartements de l'immeuble. Cela permet aux leaseholder, principaux intéressés par la qualité du bâtiment où ils habitent - et pas seulement de leur logement - de gérer comme ils l'entendent leur immeuble. Cette possibilité les met notamment à l'abri de la gestion peu scrupuleuse de certains landlords pour qui le logement n'est qu'un investissement financier et à l'abri du problème des copropriétés dégradées.

Cette réforme permet en outre l'émergence d'un nouveau statut d'occupation similaire au Leasehold : le Commonhold. Ce statut a vocation dans l'esprit du texte à supplanter progressivement le leasehold, bien qu'aucun changement obligatoire de statut ne soit prévu par le texte. A la différence des leaseholds, le Commonhold est une propriété à part entière du logement, similaire de ce point de vue au freehold. Il s'en distingue néanmoins par le mode de gestion collectif des bâtiments qu'il suppose. Ce système s'apparente en effet à celui de la copropriété française, mais en diffère par le système de décision. La spécificité vient de la constitution d'une société, la Commonhold association, qui est propriétaire des parties

⁷⁰⁰ Derdek N., Uhry M. « La propriété du logement, soluble dans le droit européen » [En ligne], In : *Housing Rights Watch*, 2008, p.5 URL : http://www.jurislogement.org/attachments/026_Propriete-du-logement-soluble-dans-le-droit-europ%C3%A9en.pdf (Consulté le 21.08.2012)

communes et responsable de leur gestion. La Commonhold association est « une société à responsabilité limitée créée sans apport et dont tout copropriétaire est membre de plein droit. »⁷⁰¹ A la différence du syndic de copropriété qui ne fait qu'exécuter les décisions de l'assemblée générale des copropriétaires et qui est donc dépendant de leur accord majoritaire, la gestion de la Commonhold association ne dépend qu'indirectement de l'AG. En effet cette dernière n'a pour rôle, comme dans toute société, que d'élire le Conseil d'Administration qui élabore les décisions. Le rôle de l'AG dans la Commonhold association est secondaire et se limite à la validation des comptes. C'est le CA qui décide de la gestion des parties communes. Ainsi « Les administrateurs ont également le devoir de tout mettre en œuvre pour permettre à chaque copropriétaire de jouir de son bien et d'exercer ses droits, le cas échéant en agissant vis-à-vis des copropriétaires qui ne respectent pas les règles de la copropriété (non-paiement des charges, comportement inadéquat, etc.). »⁷⁰² A la différence de la copropriété française dont l'organisation de la gestion des parties communes conduit souvent, comme nous l'avons vu, à la dégradation du bâti du fait du refus ou de l'impossibilité matérielle de certains propriétaires de payer les charges d'entretien, la Commonhold association peut passer outre le comportement des propriétaires qui ne remplissent pas leur devoir et bloqueraient en France la réalisation de travaux nécessaires.

c. Fractionnement et accession à la propriété

Le droit anglais permet également de fractionner de façon permanente la propriété grâce à la shared ownership. Le partage se fait entre l'acheteur et une société par rapport à la valeur du logement, mais la propriété elle-même du logement revient de plein droit à l'acheteur. En effet, dans ce dispositif, le ménage achète au prix du marché une part de la valeur du logement à une société (*Housing association*) et verse un loyer à cette société comme rémunération de la part non achetée. Disposant d'un bail long, le ménage peut ensuite étendre progressivement sa propriété à l'ensemble du logement en rachetant toujours au prix du marché, la part de la valeur qui reste en la possession de la société. Aucune limite de temps n'étant fixée pour l'acquisition de 100% des parts, ce type d'accession sociale à la propriété qui recourt à des emprunts spécifique (*mortgage shared-ownership*) reste relativement sécurisé. Aucune aide publique ne vient cependant participer à la solvabilisation du ménage.

B. Part des propriétaires et crise du logement en Angleterre

La part des propriétaires occupants dans le parc de logement anglais est très largement supérieure à celui de la France puisqu'ils représentent plus de 70% des statuts d'occupation. De fait l'ANIL notait en 2004 que « alors qu'en France, la location est un véritable mode d'habitation alternatif à la propriété, en Angleterre, la solution locative semble une option prise par défaut et est, pour l'essentiel, destinée à un public n'ayant vraiment aucune possibilité d'acquérir un bien quel qu'il soit. »⁷⁰³

⁷⁰¹ Sénat, *La gestion des copropriétés*, Paris : Ed. Sénat, Coll. Etude de législation comparée, n°172, mai 2007, p.17 URL : http://www.senat.fr/lc/lc172/lc172_mono.html (Consulté le 20.09.2012)

⁷⁰² *Ibid.*, p. 20

⁷⁰³ ANIL, *Droit et pratique de l'expulsion : une comparaison France-Angleterre* – Paris : Ed. ANIL, Coll. Habitat et actualités, décembre 2004, p2.

Cette prépondérance est le résultat d'une intense politique favorisant l'accèsion à la propriété menée depuis 1985, beaucoup plus volontaire qu'en France et symbolisée par le « right to buy » développé pour les logements sociaux dont le parc se réduit aujourd'hui à la portion congrue (10%).

Il semble ainsi que le droit de propriété anglais, s'il permet une propriété totale sur les biens immobiliers permet aussi des formes de démembrement mais aussi de copropriété et de fractionnement de ce droit qui procurent certains avantages intéressants au regard des difficultés rencontrées en France. La propriété immobilière semble ainsi accorder des bénéfices non négligeables en termes d'usage du logement. Néanmoins, il faut se garder de tout angélisme. L'Angleterre reste une nation éminemment libérale ou le droit de propriété sert avant tout des logiques d'investissement patrimoniales. De plus, les politiques d'accèsion à la propriété intensive menées auprès des ménages sans limitation de ressources a entraîné une forte précarisation des ménages les plus modeste, là où le système français d'accèsion très réglementé ne l'aurait pas autorisé. Dans son étude de 2004, l'ANIL montre ainsi les conséquences de ces accèsions non règlementées sur les taux de surendettement et de saisie immobilière des ménages, qui s'avèrent bien supérieurs à ceux de la France⁷⁰⁴. En revanche le système de protection des *tenants* entraîne un taux d'expulsion bien moindre. La crise du logement n'a ainsi pas épargné l'Angleterre. Celle-ci a connu une évolution des prix similaire à la France et ses conséquences sociales ont été sévères du fait justement de la part importante des propriétaires dans son parc de logement.

§2. Le système de Koophuur aux Pays-Bas

A. Fractionnement de la propriété

Le droit de propriété hollandais permet un fractionnement permanent de la propriété : le Koophuur. Ce système se définit selon Bernard Coloos comme « un éclatement permanent de la propriété entre l'intérieur et l'extérieur du logement »⁷⁰⁵. Cette expérience hollandaise se limite au parc social qui représente 36% des résidences principales dans un contexte de politique axée vers l'accèsion. Ce montage consiste à rendre le ménage occupant locataire du bâti et propriétaire de l'intérieur du logement, dont l'entretien lui revient. Pour ce faire, le ménage locataire-propriétaire doit acquérir la quote-part intérieure du logement fixée par l'organisme bailleur sans référence avec les prix du marché. Les droits conférés à l'occupant se résument à un droit d'usage et de disposition qui permettent au ménage de céder leur logement, de le transférer en cas de décès mais n'implique pas la possibilité de le louer. C'est donc une propriété d'usage qui relève à la fois du fractionnement et du démembrement du droit de propriété, mais le ménage ne dispose ni du titre ni du droit de propriété en lui-même. Bernard Coloos parle à ce propos d'un « droit d'usage renforcé »⁷⁰⁶. En contrepartie lorsque

⁷⁰⁴ ANIL, *Droit et pratique de l'expulsion : une comparaison France-Angleterre* – Paris : Ed. ANIL, Coll. Habitat et actualités, décembre 2004, p2.

⁷⁰⁵ Coloos, Bernard. *Statuts atypiques d'occupation du logement : une réponse pertinente, entre le locatif et l'accèsion quels enseignements des expériences étrangères pour le contexte français ?*, Ed. PUCA, 2001, p.9

⁷⁰⁶ *Ibid.*, p.10

le ménage quitte son logement, l'organisme s'engage à racheter ce droit qu'il avait cédé, revalorisé du niveau des travaux d'entretien réalisés par le ménage occupant.

Pour faciliter le financement de la quote-part, une exonération fiscale sur les emprunts souscrit à ce titre, similaire à celle appliquée pour l'accession directe, a été mise en place. Cette dernière disposition pose question à de nombreux observateurs dans la mesure où l'emprunt n'est pas destiné à la constitution d'un droit de propriété réel, comme dans le cas de l'accession, mais simplement à permettre au ménage de remplir son obligation d'entretien.

B. Encadrement des loyers

Au Pay-Bas, la protection des locataires est très développée et a contribué à réduire le parc locatif privé qui ne dépasse pas 10%, en détournant les investisseurs privés de l'immobilier. Le marché immobilier hollandais se caractérise en effet par un encadrement très étroit des loyers. Chaque logement possède ainsi une valeur locative maximale, définie à travers un système de points qui tient compte de la surface et de la qualité d'équipement. Si le loyer proposé par le bailleur est supérieur au loyer maximal, le locataire peut saisir pendant les six premiers mois de sa location, une commission (Huurcommissie) qui reverra le loyer à la baisse. 90% des loyers hollandais sont régis par ce système.

§3. L'exemple américain des Community land trust

Les CLT sont des organisations non marchandes contrôlées par des coopérateurs qui possèdent et gèrent des propriétés au profit d'une communauté, dans le but notamment de permettre un accès au logement pérenne. La genèse des CLT remonte aux années 1960 : ce principe a été alors conçu comme moyen de concrétisation de l'égalité civile formelle des afro-américains par la propriété foncière. L'idée a été reprise par la suite et la première CLT apparaît en 1969. Le modèle s'étend avant d'être reconnu au niveau fédéral en 1992 par le Housing and Community Development Act qui en fixe la définition. Les CLT se sont ensuite étendues à d'autres pays comme le Canada, le Kenya, le Royaume-Uni.

Chaque terme recouvre une signification bien précise. Ainsi Community fait référence au groupe coopératif aux aspirations démocratiques et à une coopération équitable. Land évoque la terre en tant que bien commun (Common) propriété de la Communauté. Trust rappelle la notion de confiance et la dimension non marchande à l'origine de ce projet, mais fonde aussi le système de partage de la propriété selon les principes de l'Equity que nous avons évoqués précédemment et qui sont présents dans le droit américains. Les CLT sont organisées autour de quelques principes clés : la séparation de la propriété du terrain et de la propriété bâtie ; l'accessibilité durable à un logement à un prix abordable, la gestion démocratique des transferts de la propriété. Les CLT appliquées au logement permettent de développer un habitat coopératif non spéculatif qui garantit aux membres de la communauté un logement à l'abri des avanies du marché immobilier.

Le mécanisme de fonctionnement est relativement simple. Dans un premier temps, la CLT acquiert un terrain dans le but d'en conserver la propriété à long terme. Les logements construits ou déjà existant sont ensuite vendus à des particuliers, ou à une coopérative d'habitation, ou une association à but non lucratif dédiée au soutien à la propriété de logements abordables. Il y a donc fractionnement de la propriété entre le foncier qui

appartient à la CLT et le logement à l'acheteur. Ce fractionnement implique la dissociation de la valeur liée à la propriété pleine et entière et le partage des droits et des bénéfices qui y sont rattachés.

Le but de la CLT étant à la fois la propriété pérenne du terrain et des baux à long terme pour les propriétaires des logements qui y sont construits, le bail prévoit le versement d'un loyer par ces derniers à la CLT en contrepartie de l'occupation du terrain.

La revente d'un logement suit le principe du trust, la fiducie prévue par le bail permettant à la CLT un droit de préemption sur le logement au profit de la Communauté. Le prix de vente exclut la valeur du terrain. Il se calcule avec le double objectif de garantir un retour sur investissement au propriétaire et un accès au logement équitable et abordable pour le nouvel acheteur. Le prix choisi est souvent celui du marché, ce qui permet au vendeur de récupérer la somme qu'il a investi plus une part de la valorisation de son logement définie dans le bail (25%). La CLT récupère sur la vente 5 à 10 % de la plus value pour ses frais de fonctionnement et utilise le reste au profit du nouvel acquéreur.

Comme le conclut Audrey Golluccio, chargée de mission au sein d'Habicoop, « la CLT remet le bien en vente sur le marché en retranchant du prix le coût du foncier initial ainsi que le reste de la plus-value engendrée par le bien. Ce mécanisme permet à un ménage de situation socio-économique similaire, voire inférieure, de racheter le bien. »⁷⁰⁷

Les CLT étaient à l'origine associatives. Depuis leur reconnaissance légale en 1992, elles sont mises en place par les collectivités territoriales elles-mêmes dans le but de répondre aux effets sociaux de la crise du logement. La loi de 1992 a ouvert le dispositif à des fonds publics fédéraux et étatiques tout en permettant une plus grande publicité auprès des banques qui développent désormais des prêts hypothécaires spécialisés dans les CLT. Les États Unis comptent aujourd'hui 190 CLT, présentes dans 33 états sur 50, et constituant un volume de 6.459 logements.

En Angleterre, le système moderne de CLT s'est développé sur la base du modèle américain depuis une dizaine d'années et compte près de 80 organisations. Les CLT y bénéficient également d'une reconnaissance légale que le *Housing and Regeneration Act* de 2008 est venu préciser en 2008.

Le Pays de Galle s'est également engagé en faveur des CLT en 2010. En Belgique, le mouvement CLT a pris de l'importance en signant une charte pour la création d'une CLT à Bruxelles : en 2011 a été créée l'ASBL CLT Bruxelles. Bref le modèle américain essaime un peu partout dans le monde, repris par les pouvoirs publics.

Cette tendance donne des idées en France où des projets d'habitats coopératifs non spéculatifs sous la forme de SCIC sont en cours de réalisation. Ainsi à Lyon, où l'agglomération a décidé de développer un projet de « faïtière du logement », soutenue par les acteurs de la société civile comme la Fondation Abbé Pierre ou la Fondation de France.

Nous venons de voir que de nombreuses conceptions du droit de propriété existent en dehors de la conception française et qui investissent des pistes intéressantes de réflexion au

⁷⁰⁷ Golluccio, Audrey. « Les Community land trust »[En ligne], In : *HABICOOP*, Février 2011, p.3 URL : http://www.habicoop.fr/IMG/pdf/Fiche_CLT.pdf (consulté le 01.10.2012)

regard de la situation de mal logement que l'on connaît en France. Néanmoins, sauf à imaginer une annexion de la France par un de ces pays, ces systèmes de propriété ne s'imposent aucunement au droit de propriété français. Il n'en va pas de même pour les traités internationaux que la France a signé comme nous allons le voir à présent.

Titre III - La reconnaissance internationale du droit au logement

Le droit au logement s'est progressivement développé au niveau international par le biais de la reconnaissance des droits de l'homme et des droits économiques et sociaux essentiellement sous l'effet de trois instances supranationales : l'Organisation des Nations unies (ONU) le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (UE). Plusieurs traités ont ainsi été adoptés dans ce cadre aussi bien au niveau intergouvernemental que communautaire qui ont permis de développer la reconnaissance du droit au logement dans le droit des pays signataires. Par ordre décroissant en termes de portée internationale figurent ainsi la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies ; la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) et la Charte sociale européenne (CSE) du Conseil de l'Europe ; et enfin la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

Au regard de la Constitution du 4 octobre 1958, ces textes ratifiés par la France ont valeur de traités internationaux dont l'article 55 prévoit la transcription dans le droit interne. Celui-ci énonce que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. » Les traités internationaux se placent ainsi au dessus des lois dans la hiérarchie des normes et s'imposent à elles dans le droit interne aussi bien dans l'élaboration des lois postérieures à leur adoption que de manière rétroactives, obligeant à les réécrire conformément aux nouvelles dispositions. Les traités internationaux signés par la France occupent ainsi une place déterminante dans le droit interne susceptible d'influencer ses orientations voire de lui imposer des mutations sémantiques majeures. Marc Uhry et Thierry Viard notent cependant que « malheureusement, le droit international est ainsi approprié par les États que les traités portant sur les droits civils et politiques, et les traités commerciaux apparaissent comme sacrés, tandis que l'affirmation des droits sociaux reste réputée programmatique, c'est-à-dire une orientation sur le long terme n'engageant pas les États au-delà d'une obligation de moyens, jamais évaluée. »⁷⁰⁸

Au niveau international, ces traités ont une portée juridique plus ou moins prononcée et font ainsi l'objet d'un contrôle de leur application plus ou moins contraignant par des instances désignées à cet effet. Ainsi, le Comité des Nations Unies pour les Droits Economiques, Sociaux et Culturels, et le Comité des Droits Sociaux du Conseil de l'Europe apportent des clarifications sur la portée des droits sociaux sur la base respective de la DUDH et de la CSE

⁷⁰⁸ Uhry M., Viard T.. « Le Conseil de l'Europe épingle la France sur le droit au logement et le droit à la protection contre la pauvreté » [En ligne], In : *Pauvreté, dignité, droits de l'homme* – Bruxelles : Ed. Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, 2008, p. 82

URL : http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_rapport_FR.pdf (consulté le 24.09.2012)

tandis que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) contribuent par leur jurisprudence respective sur la CESDH et la Charte des droits fondamentaux à garantir ainsi qu'à préciser contenu des normes que contiennent ces textes.

Section 1 - La DUDH et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

La Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 a joué un rôle pionnier déterminant dans la naissance du concept même de droit au logement dans la mesure où elle a été la première instance à le reconnaître. Son article 25 alinéa 1 proclame que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant [...] pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour [...] le logement ».

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pidesc) du 16 décembre 1966 prévoit quant à lui à l'alinéa un de son article 11 que « Les États parties [...] reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement suffisant(s), ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence »

L'instance chargée de la surveillance des applications du Pacte était initialement le Conseil économique et sociale de l'ONU mais celui-ci a délégué par résolution cette tâche le 28 mai 1985 au Comité des droits économiques, sociaux et culturels composé d'experts indépendants. Le comité émet périodiquement des observations générales pour préciser l'interprétation des dispositions du Pacte. En matière de droit au logement le Comité a publié deux observations de ce type.

L'observation générale n°4 relative au droit à un logement suffisant du 13 décembre 1991 affirme que « le droit de l'homme à un logement suffisant, qui découle ainsi du droit à un niveau de vie suffisant, est d'une importance capitale pour la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels. »⁷⁰⁹ Elle précise dans son paragraphe 6 que ce droit s'applique à tous sans discrimination et dans son paragraphe 7 que le logement ne peut être entendu de façon restreinte mais « comme un droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité »⁷¹⁰ et qu'il « devrait être assuré pour tous sans distinction de revenus ou de toute autre ressources économiques »⁷¹¹. Le comité précise également dans ce paragraphe les caractéristiques du logement décent ou adéquat qu'il développe dans l'article 8 et qui sont : la sécurité légale de l'occupation, l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, la capacité de paiement selon des prix raisonnables, l'habitabilité, la facilité d'accès, l'emplacement et le respect du milieu culturel. Le Comité estime en outre « qu'une détérioration générale des conditions de vie et de logement, qui serait directement imputable aux décisions de politique générale et aux mesures législatives prises par des États parties, en

⁷⁰⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels. *Observation générale n°4 du 12 décembre 1991*, U.N. Doc., 1991, §1.

⁷¹⁰ *Ibid.*, §7.

⁷¹¹ *Ibid.*, §7.

l'absence de toute mesure parallèle de compensation, serait en contradiction avec les obligations découlant du Pacte. »⁷¹² Il précise enfin que « le Pacte fait clairement obligation à chaque État partie de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin. »⁷¹³

L'observation générale n°7 du 20 mai 1997 fait état pour sa part des interprétations du Comité en matière de droit à un logement suffisant et d'expulsions forcées. A cet effet, il édicte une liste de mesures protectrices qui doivent encadrer les mesures d'expulsion par les États.

Des conventions particulières ont en outre été conclues à la marge de ces deux textes sous l'égide de l'ONU et abordent également la problématique du logement convenable ou décent. Ainsi la convention de 1951 pour les réfugiés, celle de 1959 et 1989 pour les enfants, celle de 1979 pour les femmes toutes signées par la France. Il en est d'autres en revanche auxquelles la France n'a pas souhaité être rattachées notamment celle pour les travailleurs migrants et leurs familles.

Le 23 octobre 1995 enfin, la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités fait adopter une résolution portant Promotion de la réalisation du droit fondamental au logement qui établit de façon définitive la conception de l'ONU en matière de droit du logement. L'expression consacrée au sein des Nations unies depuis cette date est celle de droit fondamental à un logement adéquat⁷¹⁴.

Section 2 - Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est l'« organisation internationale qui a été le plus en flèche sur le droit au logement »⁷¹⁵. Le Conseil d'État note ainsi à son propos qu'il « a joué un rôle décisif dans l'émergence du droit au logement. »⁷¹⁶ Son intervention dans ce domaine est essentiellement normative et s'articule autour de deux traités intergouvernementaux : la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) et la Charte sociale européenne (CSE). Jean-François Akandji-Combe note à cette occasion qu'il n'est pas neutre que les normes en matière de logement soient établis par des instruments de protection des droits de l'homme : « il suit de là qu'en principe les questions liées au logement devraient être abordées sous l'angle des droits (fondamentaux) de l'homme. » Voyons ce qu'il en est plus en détail.

§1. L'interprétation du droit de propriété au regard de l'intérêt général par la CEDH

Pour rappel, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) est une instance juridique supranationale créée en 1959 dans le Cadre du Conseil de l'Europe suite à la

⁷¹² *Ibid.*, §11

⁷¹³ *Ibid.*, §12

⁷¹⁴ Résolution 1995/27 de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, *Promotion de la réalisation du droit fondamental au logement*, 23 octobre 1995.

⁷¹⁵ Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.28

⁷¹⁶ *Ibid.*, p.28

signature par ses États membres de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH) le 4 novembre 1950. La CESDH, usuellement appelée Convention européenne des droits de l'homme, prévoit la garantie, par les membres du Conseil de l'Europe qui l'ont signé, des droits fondamentaux, civils et politiques non seulement de leurs ressortissants mais aussi de toutes les personnes relevant de leur juridiction. La CESDH avait elle-même été mise en place pour « prendre les premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle »⁷¹⁷. Elle se conçoit donc comme un outil de déclinaison local de la DUDH destiné à veiller à l'application de « certains » des droits qu'elle contient.

Cette précision n'est pas anodine. Loin de ne faire que reprendre à l'identique la DUDH pour en assurer l'effectivité au sein de ses États membres, le Conseil de l'Europe, à travers la CESDH, fait d'emblée un tri parmi les valeurs qu'il souhaite promouvoir au nombre desquels ne figure pas les droits économiques dont nous venons de voir qu'ils contiennent le droit au logement à l'article 25. Le droit au logement n'est donc pas inscrit à l'origine dans la CESDH au rang de norme. Comme le note Jean-François Akandji-Combe, Doyen de la Faculté de droit de l'université de Caen et Coordonnateur du réseau académique européen sur les droits sociaux, « cette lacune n'a pas été comblée depuis, de sorte que le droit en question demeure étranger au texte même de la Convention. »⁷¹⁸. La jurisprudence de la Cour n'a quand à elle pas œuvré dans ce sens s'y refusant même catégoriquement comme elle l'a fait savoir dans l'arrêt Chapman contre Royaume-Uni du 18 janvier 2001 : « la Convention ne reconnaît pas comme tel le droit de se voir fournir un domicile, pas plus que la jurisprudence de la Cour. Il est à l'évidence souhaitable que tout être humain dispose d'un endroit où il puisse vivre dans la dignité et qu'il puisse désigner comme son domicile, mais il existe malheureusement dans les États contractants beaucoup de personnes sans domicile. La question de savoir si l'État accorde des fonds pour que tout le monde ait un toit relève du domaine politique et non judiciaire. »⁷¹⁹ Néanmoins, la protection du droit au logement n'est pas absente de l'interprétation que donne la CEDH de la Convention. Elle passe à la fois par l'article 2 qui reconnaît le « droit à la vie » ainsi que par l'article 8 qui porte sur le droit à la vie privée à la vie familiale et au domicile, mais elle se traduit essentiellement à travers la jurisprudence portant sur le droit de propriété. Le droit de propriété au service du droit au logement, un rapprochement qui paraît antinomique au premier abord presque intempestif d'un point de français ; et pourtant...

Nous nous tiendrons ici à l'étude de ce dernier cas qui intéresse au premier chef le développement de ce mémoire. Mais avant d'entrer plus avant dans le vif du sujet, il est nécessaire de préciser les relations qu'entretiennent la CESDH et la CEDH avec le droit interne des pays signataires. Jean-François Akandji-Combe note à ce propos que s'agissant de la CESDH « il ne subsiste plus de doute sur son applicabilité directe dans les ordres juridiques

⁷¹⁷ Conseil de l'Europe, *Convention européenne des droits de l'homme*[En ligne], Vilnius, mai 2002, p.6
URL :http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/CONVENTION_FRE_WEB.pdf (consulté le 20.09.2012)

⁷¹⁸ Akandji-Combe, Jean-François. « Logement, droits fondamentaux et droit européen », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.399

⁷¹⁹ CEDH, Arrêt Chapman contre Royaume-Uni, du 18 janvier 2001, §99.

internes et assez peu sur l'autorité – autorité, au minimum, de chose interprétée – des décisions de son organe de contrôle, la Cour européenne des droits de l'homme. »⁷²⁰ La CESDH dispose ainsi d'une applicabilité totale dans le droit interne et la CEDH jouit d'une reconnaissance officielle de l'autorité de sa jurisprudence. Ce constat établi nous pouvons revenir à la jurisprudence sur le droit de propriété.

Commençons par remarquer que le droit de propriété ne figurait pas non plus à l'origine dans le texte de la CESDH du 4 novembre 1950. Il n'a été ajouté que par la suite avec le premier Protocole additionnel du 20 mars 1952 dans une formulation pour le moins évasive : « toute personne physique ou morale à droit au respect de ses biens. »⁷²¹ Cette reconnaissance apparaît à l'époque assez fragile d'autant que le droit de propriété dispose déjà d'une reconnaissance forte dans la plupart des États, comme en France.

Néanmoins depuis cette époque, le juge européen a fait preuve en la matière d'un « incontestable dynamisme interprétatif »⁷²² et a progressivement étendue la portée de ce droit dans le souci « de conférer au système de sauvegarde et aux droits garantis une véritable effectivité. »⁷²³ La CEDH a ainsi progressivement développé sa jurisprudence en matière de droit de propriété, lui prêtant des significations aussi étendues qu'inattendues au regard du droit français mais qui se sont avérées utiles pour la défense du droit au logement.

Cette extension progressive de l'interprétation du droit de propriété au niveau de la CEDH a été rendue possible par le caractère de « notion autonome » conféré aux « biens » dans la Convention européenne des droits de l'homme. Cette technique dites des « notions autonomes » permet selon Frédéric Sudre, Directeur de l'Institut de droit européen des droits de l'homme (IDEDH), « d'étendre substantiellement le champ d'application des dispositions protectrices de la Convention »⁷²⁴. En d'autres termes, elle permet une interprétation très large de la notion de « biens » par le juge européen.

Ainsi les biens à la lumière de la jurisprudence de la Cour recouvrent « tous biens à valeur patrimoniale »⁷²⁵ qui se déclinent à la fois à travers les biens corporels mais aussi par les biens incorporels tels « certains droits et intérêts constituants des actifs », une clientèle, des intérêts économiques liés par exemple à un projet immobilier, des droits sur les biens successoraux ou encore une sûreté. Une créance bénéficie également de la qualification de bien même si elle est incertaine⁷²⁶ du fait de « l'espérance légitime » qu'à l'intéressé de voir se concrétiser sa créance (IDHAE, 2005, p.4). Cette interprétation large s'est traduite en matière de logement dans plusieurs arrêts.

⁷²⁰ Akandji-Combe, Jean-François. *Op. Cit.*, 2009, n°60, p.412

⁷²¹ Article 1 : Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou amendes.

⁷²² IDHAE, *La protection du droit de propriété par la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Ed. Bruylant, Collection IDHAE, 2005, p.2

⁷²³ *Ibid.*, p.2

⁷²⁴ *Ibid.*, p.3

⁷²⁵ *Ibid.*, p.4

⁷²⁶ Une créance incertaine est une créance qui n'est ni constatée ni liquidée par une décision de justice

Ainsi, l'arrêt Oneryildiz contre Turquie du 18 juin 2002, la CEDH autorise l'habitant d'un taudis construit en toute illégalité à proximité d'une décharge d'ordure à se prévaloir du « droit au respect de ses biens » au sens de l'article 1 du premier Protocole additionnel. Le requérant, habitant d'un bidonville d'une commune proche d'Istanbul, avait en effet perdu ses sept enfants ses deux femmes et son taudis dans une explosion de gaz de méthane survenue dans le dépôt d'ordures municipales à proximité de son habitation de fortune. Sa plainte portait sur les préjudices économiques et moraux occasionnés par la destruction de son habitation. Sur le terrain de l'article 1^{er} du Protocole n° 1, le requérant affirmait que l'État devait répondre des négligences des autorités nationales à l'origine de la perte de sa maison ainsi que de tous ses biens mobiliers. A ce propos la Cour note que « la propriété du terrain sur lequel le requérant avait bâti son taudis appartenait au Trésor public. [...] La Cour estime donc, à l'instar du Gouvernement (§135 ci-dessus), que le fait pour le requérant d'avoir occupé un terrain du Trésor public pendant cinq ans environ ne peut s'analyser en un « bien » [...] car l'article 1 du Protocole n° 1 ne vaut que pour des biens actuels et ne garantit pas un droit à devenir propriétaire d'un bien »⁷²⁷. Néanmoins elle ajoute que s' « il n'appartient certainement pas à la Cour de déterminer la situation juridique du taudis litigieux au regard de l'ensemble des dispositions de droit interne [...] force est d'admettre que, nonobstant cette contravention aux normes techniques et l'absence d'un titre quelconque, le requérant n'en demeurait pas moins propriétaire du corps et des composants du taudis qu'il avait construit ainsi que de tous les biens ménagers et personnels qui pouvaient s'y trouver. »⁷²⁸

De même, la CEDH a-t-elle étendu la notion de bien au droit de bail dans son arrêt Licu contre Roumaine du 4 mars 2008. Celui-ci dispose ainsi que « le droit à un bail, reconnu par une décision judiciaire définitive, représente une créance suffisamment établie pour constituer un "bien" au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 »⁷²⁹ Dans cette perspective, le locataire dispose d'un droit de propriété sur le logement qu'il occupe au même titre que le propriétaire qui en détient le bâti. A l'image du droit anglais, la défense du droit au logement se fait ainsi au nom du droit de propriété « Le domicile étant *propre* à l'habitant, il dispose d'une composante de propriété. »⁷³⁰

Comme le font remarquer Noria Derdek et Marc Uhry « la Cour ne ferait donc pas de distinction entre propriété et possession, si cette « possession » revêt un intérêt pour celui qui en bénéficie. »⁷³¹ La distinction juridique traditionnelle dans le droit français entre propriété et possession devient ainsi caduque au regard de la jurisprudence de la CEDH. « Il y a donc une confrontation entre la définition restrictive française de la propriété, qui renvoie à l'avoir, et la définition large, celle adoptée par le droit international, qui renvoie aux conditions d'exercice de la dignité et à la singularité, ouvrant une composante de propriété à tout élément contribuant au plein exercice de la dignité humaine. »⁷³² Dès lors cela signifie que le locataire

⁷²⁷ CEDH, Arrêt Oneryildiz contre Turquie, du 18 juin 2002, §140

⁷²⁸ *Ibid.*, §141

⁷²⁹ CEDH, Arrêt Licu et autres contre Roumanie, du 4 mars 2008, §§ 36-37.

⁷³⁰ Derdek N., Uhry M. « La propriété du logement, soluble dans le droit européen » [En ligne], In : *Housing Rights Watch*, 2008 URL : http://www.jurislogement.org/attachments/026_Propriete-du-logement-soluble-dans-le-droit-europ%C3%A9en.pdf (Consulté le 21.08.2012)

⁷³¹ *Ibid.*, p.5

⁷³² *Ibid.*, p.6

serait titulaire d'une part du droit de propriété et pourrait l'invoquer pour défendre l'application de son droit au logement. Le droit de propriété au service du droit au logement voilà qui ne semble plus relevé de l'imaginaire. En effet, les juridictions françaises devront bien se conformer avec le temps à cette « définition de la propriété beaucoup moins patrimoniale que la conception française »⁷³³ du fait du statut de la Convention au regard du droit interne.

En parallèle, de la notion autonome de bien, la CEDH a basé sa jurisprudence en matière de droit de propriété sur une définition très large de l'intérêt général, laissant en la matière une très grande marge de manœuvre aux États. Dans son arrêt James contre Royaume-Uni du 21 février 1986, la CEDH instaure deux conditions nécessaires à l'existence d'une utilité publique : que le but visé soit légitime mais surtout qu'il existe une proportionnalité entre l'objectif poursuivi et l'atteinte au droit au respect des biens. Cette proportionnalité est « formulée comme la recherche d'un « juste équilibre » entre les intérêts en présence »⁷³⁴. Cela s'est traduit dans le contenu de son jugement par une prise de position en faveur du droit au logement. La CEDH était saisi pour la première fois d'une « mesure de privation de propriété destinée à assurer le logement de personnes modestes »⁷³⁵. Les bailleurs requérants avaient été contraints de céder à leurs locataires, titulaires de baux emphytéotiques à bas loyer, plusieurs de leurs biens à un prix inférieur au marché. LA CEDH a estimé à cette occasion que « les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché »⁷³⁶. Comme le note Laurence Gay « c'est clairement reconnaître que les mesures prises par les États pour satisfaire ce besoin sont susceptibles de restreindre le droit de propriété, y compris celui de personnes privées, dès lors que les autorités seront amenées à réguler un « marché ». »⁷³⁷. Le respect de la proportionnalité s'apprécie dans ce cas selon la CEDH par le dédommagement du propriétaire d'une somme « raisonnablement en rapport avec la valeur du bien »⁷³⁸. Toutefois la Cour précise que pour mener à bien des objectifs légitimes d'intérêt général il est possible « de militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande. »⁷³⁹ Ainsi Noria Derdek et Marc Uhry note que « l'entorse au droit de propriété pour motif d'intérêt général ne pose donc pas de difficulté tant qu'elle apporte des compensations permettant au propriétaire de ne pas payer plus qu'il ne perçoit, du fait des décisions de la collectivité. »⁷⁴⁰ Cet arrêt donne aux États une marge d'appréciation considérable en matière de définition de l'intérêt général face au droit de propriété. Le logement est ainsi un bien primordial dont la satisfaction pour les personnes modeste est susceptible d'entraîner des mesures d'intérêt général, tel qu'une privation de propriété, qui dérogent au prix du marché moyennant un

⁷³³ *Ibid.*, p.6

⁷³⁴ Gay, Laurence. « Droit au logement, droit de propriété, un conflit à reconsidérer », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.412

⁷³⁵ *Ibid.*, p.412

⁷³⁶ CEDH, Arrêt James contre Royaume-Uni, du 21 février 1986, § 47.

⁷³⁷ Gay, Laurence. *Op. Cit.*, 2009, p.412

⁷³⁸ CEDH, Arrêt James contre Royaume-Uni, du 21 février 1986, § 54.

⁷³⁹ *Ibid.*, § 54.

⁷⁴⁰ Derdek N., Uhry M. « La propriété du logement, soluble dans le droit européen » [En ligne], In : *Housing Rights Watch*, 2008, p.3 URL : http://www.jurislogement.org/attachments/026_Propriete-du-logement-soluble-dans-le-droit-europ%C3%A9en.pdf (Consulté le 21.08.2012)

dédommagement des propriétaires qui peut lui-même être inférieur à la valeur vénale de son logement.

La Cour énonce avec cet arrêt un principe dont elle ne se départira pas : « la Cour respecte la manière dont un État conçoit les impératifs de l'utilité publique sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable. »⁷⁴¹ Frédéric Sudre note néanmoins que « sous couvert du contrôle de proportionnalité, le juge européen se reconnaît de faire, après les autorités nationales, la balance des intérêts en cause et arrive à substituer son appréciation à celle des autorités nationales (non seulement administrative mais aussi législatives) et à exercer un contrôle d'opportunité sur la mesure incriminée. »⁷⁴²

L'arrêt Mellacher contre Autriche du 19 décembre 1989 confirme cette marge d'appréciation laissé aux États pour mener une politique du logement en fonction de l'intérêt général de logement des ménages modestes. Elle se traduit cette fois par une réglementation de l'usage des biens. Les bailleurs requérants se plaignaient de diminutions considérables de loyers obtenues par leur locataires (entre 22 et 80%) de la part des pouvoirs publics en vertu d'une loi antérieure d'encadrement des loyers qui permettait de réviser à la baisse jusqu'aux loyers perçus pour des baux en cours. L'objectif de la loi polonaise était de « réduire les écarts excessifs et injustifiés entre les loyers d'appartements équivalents et de combattre la spéculation immobilière » afin de « faciliter aux personnes de condition modeste l'accès à des logements de prix raisonnables, tout en encourageant la modernisation des immeubles ne répondant pas à certaines normes. »⁷⁴³ A ce titre, la CEDH juge que cette restriction reste proportionnée, « insistant largement, note Laurence Gay, sur l'objectif d'intérêt général poursuivi »⁷⁴⁴ à savoir « faciliter aux personnes de condition modeste l'accès à des logements de prix raisonnable »⁷⁴⁵. La Cour note ainsi que « les réductions de loyers frappent certes par leur ampleur [...] mais il n'en résulte pas qu'elles constituent une charge démesurée. Le simple fait que les loyers originaires ont été déterminés par contrat, et sur la base des conditions du marché à l'époque, ne signifie pas que pour mener sa politique le législateur ne pouvait raisonnablement les croire acceptables du point de vue de la justice sociale »⁷⁴⁶

Noria Derdek et Marc Uhry font remarquer que les bailleurs arguaient du fait qu'une politique vraiment sociale ne doit cibler que les locataires les plus défavorisés et non tous sans distinction, ajoutant que les allocations logements aux plus nécessiteux ou le contrôle du juge sur les accords relatifs aux loyers étaient amplement suffisant (Noria Derdek, Marc Uhry, 2008, p.3) La Cour juge qu'en la matière il serait « peu conforme aux objectifs recherchés, et d'ailleurs impraticable, de faire dépendre les réductions de loyers de la situation précise de chaque locataire »⁷⁴⁷.

⁷⁴¹ CEDH, Arrêt James contre Royaume-Uni, du 21 février 1986, § 46

⁷⁴² IDHAE, *La protection du droit de propriété par la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Ed. Bruylant, Collection IDHAE, 2005, p.14

⁷⁴³ CEDH, Arrêt Mellacher et autres contre Autriche, du 19 décembre 1989, § 47

⁷⁴⁴ Gay, Laurence. « Droit au logement, droit de propriété, un conflit à reconsidérer », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.412

⁷⁴⁵ CEDH, Arrêt Mellacher et autres contre Autriche, du 19 décembre 1989, § 47.

⁷⁴⁶ *Ibid.*, § 56.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, § 53.

Toujours dans cette perspective, la CEDH rappelle à travers l'arrêt Hutten-Czapska contre Pologne du 19 juin 2006, que « dans des domaines comme le logement, les États doivent jouir d'une grande latitude pour se prononcer tant sur l'existence d'un problème d'intérêt général appelant une réglementation de la propriété individuelle que sur le choix des mesures et l'application de celles-ci. » Saisie par une propriétaire qui se plaignait de ce que les loyers étaient réglementés à un niveau ne permettant pas de couvrir les frais d'entretien de son logement, qui avaient augmentés sous l'effet de nouvelles dispositions. La Cour conclut à une mesure disproportionnée faisant peser une « charge excessive » sur la propriétaire celle-ci n'ayant pas été dédommée de l'effort supplémentaire occasionné par la hausse des frais d'entretiens. Néanmoins elle dispose que « la réglementation exercée par l'État sur le montant des loyers figure au nombre [...] [des mesures de réglementation de la propriété individuelle] et son application peut souvent être la cause d'importantes réductions du montant du loyer [...] De plus, dans des situations où, comme en l'espèce, le fonctionnement de la législation sur la réglementation des loyers entraîne de lourdes conséquences pour un grand nombre de personnes et a un impact économique et social important sur l'ensemble du pays, les autorités doivent bénéficier d'un large pouvoir discrétionnaire non seulement pour choisir la forme et la portée de la réglementation de l'usage des biens, mais aussi pour décider du moment adéquat pour la mise en oeuvre des lois pertinentes. »⁷⁴⁸. La Cour précise que ce pouvoir n'est pas illimité et ne peut pas nuire aux normes de la CESDH non plus qu'être à la charge d'un seul groupe social. Comme le résume Noria Derdek et Marc Uhry : « la nécessité d'offrir un logement à chaque résident apparaît donc comme un motif d'intérêt général pour brider réglementairement les loyers. »⁷⁴⁹

« Cette latitude laissée aux États pour intervenir sur la propriété, notent les deux auteurs, prend un relief particulier à l'aune des politiques des trente dernières années, d'abandon du contrôle des prix au profit de mécanismes incitatifs, qui aboutissent à une crise incomparable du coût du logement. La France a la possibilité de restreindre les droits des propriétaires ; les principes de but légitime et de juste équilibre l'invitent à intégrer le logement, droit fondamental, dans le champ de l'économie administrée. »⁷⁵⁰ La hiérarchie des normes instaurée par la jurisprudence du droit interne se voit ainsi sérieusement remise en cause : « il est évident que dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, le droit au logement vient directement limiter le droit de propriété, sans qu'il soit question de subordination quelconque, mais dans un esprit de juste équilibre entre les deux, à l'inverse des habitudes françaises. »⁷⁵¹

Un droit de propriété au service du droit au logement et l'intérêt général comme limite fondamentale aux excès du marché, telle est donc en substance l'évolution de la jurisprudence de la CEDH sur le droit de propriété depuis sa création.

⁷⁴⁸ CEDH, Arrêt Hutten-Czapska et autres contre Pologne, du 19 juin 2006, § 225

⁷⁴⁹ Derdek N., Uhry M. « La propriété du logement, soluble dans le droit européen » [En ligne], In : *Housing Rights Watch*, 2008, p.3 URL : http://www.jurislogement.org/attachments/026_Propriete-du-logement-soluble-dans-le-droit-europ%C3%A9en.pdf (Consulté le 21.08.2012)

⁷⁵⁰ *Ibid.* p.4

⁷⁵¹

§2. La Charte sociale européenne et la « jurisprudence » du CDS

Un autre texte vient compléter l'action du Conseil de l'Europe en matière de logement : la Charte sociale européenne (CSE). La CSE a été adoptée en 1961 pour compléter la CESDH dans le domaine social. Inchangée depuis sa création, elle a été profondément rénovée en 1996 avant d'aboutir à une « charte révisée » (CSER) entrée en vigueur en 1999 et dont la France est signataire.

Depuis 1995 la charte est complétée par un mécanisme européen de recours, la procédure de réclamation collective. Cette procédure permet au Comité européen des droits sociaux (CEDS), instance non formellement juridictionnel d'être saisi par les partenaires sociaux ou par des ONG pour contrôler la conformité juridique des situations nationales aux dispositions de la charte. Le Comité réalise en outre une évaluation régulière de l'effort des États parties sur chacun des articles. Comme le notent Marc Uhry et Thierry Viard « cette évaluation dessine progressivement une grille de lecture permettant d'analyser la pertinence des politiques publiques au regard de la satisfaction des droits individuels [...] Cette instance ne demande pas aux États d'être parfaits, mais en progrès réguliers au regard des objectifs de la Charte et des avis déjà émis par le Comité des droits sociaux. C'est un instrument de mesure de la distance entre les droits proclamés et les moyens mis en œuvre pour en garantir le plein exercice. [...] Les décisions prises forment une jurisprudence internationale et nationale, en clarifiant les concepts et en interrogeant certains automatismes. »⁷⁵²

A l'instar de la CESDH, la Charte originelle de 1961 ne reconnaissait pas le droit au logement comme tel. Néanmoins à la différence de la Convention, elle nommait déjà le logement dans ses articles 15, 16 et 19. L'article 15 relatif au « droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté » s'engageait à améliorer l'accès au logement de ces personnes ; l'article 16 sur les droits de la famille à une protection juridique, sociale et économique prévoit pour sa part l'engagement des États à encourager la construction de logements adaptés aux besoins des familles⁷⁵³ ; quand à l'article 19 il pose un principe d'égalité de traitement en matière de logement entre les nationaux et les travailleurs migrants et leur familles.

Mais ce n'est qu'avec la Charte révisée de 1996 que le droit au logement fait véritablement son apparition essentiellement à travers l'article 31 qui dispose qu'« en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées: 1 – à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; 2 – à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; 3 – à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. »

⁷⁵² Marc Uhry, Thierry Viard, le Conseil de l'Europe épingle la France sur le droit au logement et le droit à la protection contre la pauvreté, In : *Pauvreté, dignité, droits de l'homme*, Ed. Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, Bruxelles, 2008, p. 82

⁷⁵³ Article 16 : « En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales, d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées. »

La « jurisprudence sans juridiction »⁷⁵⁴ du CEDS à progressivement préciser les contours de ce droit au logement dans l'esprit de la Charte essentiellement du fait des réclamations collectives.

Dans sa « jurisprudence » sur le droit au logement le CEDS à notamment été conduit à rappeler que l'article 31 de la Charte, s'il avait vocation à s'étendre à toutes les catégories de population, ne pouvait se lire qu'à la lumière de l'article E de la CSE qui stipule que la protection conférée par cet article doit assurer sans discrimination. Ce rappel systématique du CEDS lui a permis de développer une jurisprudence favorable aux plus défavorisées dont témoignent les décisions emblématiques prises à l'issue des procédures collectives menées par ATD Quart Monde et la FEANTSA contre la France en 2008. Le Comité européen des droits sociaux a conclu à la violation de chacun des trois paragraphes de l'article 31 pour les motifs suivants : insuffisance des progrès en matière de lutte contre l'habitat indigne ; mauvaise qualité de la prévention des expulsions et le manque de solution de relogement ; insuffisance des mesures en place pour réduire le nombre de sans-abris ; insuffisance de logements sociaux accessibles aux plus modestes ; dysfonctionnements du système d'attributions de logements sociaux ; et enfin insuffisance des politiques d'accueil des gens du voyage. Il a en outre conclu à la violation de l'article 30 en raison du manque d'approche coordonnée pour promouvoir l'accès effectif au logement des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté.

Marc Uhry et Thierry Viard font remarquer que cette décision pose l'objectif de plein exercice des droits comme « grille ultime d'évaluation des politiques publiques », les efforts consentis ne valant que par leurs résultats⁷⁵⁵. Le Comité introduit en la matière des obligations positives liées à l'obligation de moyens de l'État qui contraint ce dernier à fonder toute politique en matière de logement sur une évaluation préalable des besoins qui détermine à son tour une évaluation des moyens nécessaires à leur satisfaction et par rapports auxquels les résultats obtenus seront eux-mêmes évalués. Cette disposition peut sembler relever du simple bon sens mais comme le remarque les deux auteurs « c'est un élément très important, en ces temps où la recherche d'efficacité des politiques publiques n'est souvent que l'alibi d'une posture idéologique et où les données recherchées visent surtout à légitimer a posteriori les décisions prises. »⁷⁵⁶

Les arrêts permettent de préciser les 3 paragraphes de l'article 31. Ainsi l'impératif d'un logement de niveau suffisant du paragraphe un doit-il se lire selon le Comité comme « d'un logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux »⁷⁵⁷.

⁷⁵⁴ Formule employée par le conseiller d'État Denis Piveteau in : La charte sociale à l'aube du 21^e siècle, Actes du colloque de Strasbourg, 14-16 mai 1997, Éditions du Conseil de l'Europe, p. 308.

⁷⁵⁵ Uhry M., Viard T. « Le Conseil de l'Europe épingle la France sur le droit au logement et le droit à la protection contre la pauvreté » [En ligne], In : *Pauvreté, dignité, droits de l'homme* – Bruxelles : Ed. Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, 2008, p.85

⁷⁵⁶ *Ibid.*, p. 85

URL : http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_rapport_FR.pdf (consulté le 24.09.2012)

⁷⁵⁷ *Conclusions* 2003, p. 133 et s.; et *FEANTSA c/ France*. Selon le Comité (voir *ibidem*), le logement sera dit salubre « s'il dispose de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, etc.) et si certains facteurs de risque, tels que le plomb et l'amiante, sont sous contrôle »; il sera réputé surpeuplé lorsque « la taille n'est pas adaptée au nombre de

Le paragraphe deux implique d'une part, l'adoption de mesures d'urgence pour les sans-abri et à plus long terme la recherche de solution pour les loger. Le Comité précise en outre que l'obligation faite aux États ne se limite pas à prendre des mesures correctrices face aux situations de mal-logement, mais qu'elle porte sur une responsabilité positive dans l'anticipation et la prévention des difficultés d'exercice des droits sociaux. En l'espèce « Le Comité considère que l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date d'expulsion est contraire à l'article 31.2 ».

Enfin le paragraphe trois oblige les États à prendre des mesures pour favoriser la construction de logements au cout abordable⁷⁵⁸, notamment sociaux. Le Comité précise ainsi que l'État peut réglementer les loyers pour parvenir à cet objectif. De plus, « le Comité considère que l'absence de disponibilité de logements sociaux pour les personnes les plus défavorisées constitue une violation de la Charte révisée. » Il pointe également le ciblage insuffisant de la production de logement social, vers les besoins sociaux les plus prégnants. « Il semble aussi qu'aucun mécanisme d'intervention clair n'ait été mis en place pour veiller à ce que l'offre de logements aux plus défavorisés ait la priorité voulue et que l'évaluation des besoins des plus défavorisés soit intégrée dans le programme de logements sociaux. [...] le Comité constate que la mise en oeuvre de cette politique [du logement social adressé à une large catégorie de population] n'est pas en soi une démarche suffisante et ne suffit pas à expliquer l'inadéquation manifeste et persistante des mécanismes d'intervention existants pour s'assurer que l'offre de logements sociaux aux plus défavorisés bénéficie de toute la priorité qui convient. La situation constitue par conséquent une violation de l'article 31.3. » Marc Uhry et Thierry Viard font remarque à cet égard qu' « A travers le logement social, le Comité des Droits sociaux organise la priorité des paradigmes d'intervention : d'abord assurer les droits, les autres objectifs sont subsidiaires. Les politiques publiques doivent avant tout veiller à ce que les inégalités sociales ne se traduisent pas par un déni d'exercice effectif des droits sociaux, donc les politiques sociales doivent être orientées vers les besoins prioritaires. »⁷⁵⁹

En définitive, Jean-François Akandji-Combe résume la « jurisprudence » du Comité européen des droits sociaux en deux axes principaux. D'une part « les obligations résultant de l'article 31 de la charte sont des obligations d'État, qui s'imposent à celui-ci aussi bien en tant qu'opérateur qu'en tant que régulateur ou garant, ce qui signifie que sa responsabilité ne sera pas engagée seulement pour les violations commises par ses agents, mais aussi pour celles qui sont le fait de particuliers et qu'il n'aura pas su prévenir ou sanctionner »⁷⁶⁰. D'autre part « si lesdites obligations sont bien formulées comme obligations de moyens, elles s'inscrivent dans un instrument de protection des droits de l'homme dont l'objet est, partant, de protéger des droits non pas théoriques, mais concrets; ce dont il résulte que, pour la réalisation des objectifs fixés par la charte, les États sont tenus de prendre des mesures évaluables dans le

membres et à la composition du ménage qui y réside »; quant à la garantie de maintien dans les lieux, elle implique principalement la protection contre l'expulsion.

⁷⁵⁸ Cette notion est définie comme suit par le CEDS (FEANTSA c/ France): « Un logement est d'un coût abordable lorsque le ménage qui l'occupe peut supporter les coûts initiaux (garantie, loyer d'avance), le loyer courant et les autres frais (charges de fonctionnement, d'entretien et de gestion par exemple) en longue période tout en conservant un niveau de vie minimum, tel que l'entend la société dans laquelle il évolue. »

⁷⁵⁹ Uhry M., Viard T..*Op. Cit.*, 2008, p.87

⁷⁶⁰ Akandji-Combe, Jean-François. « Logement, droits fondamentaux et droit européen », In : Conseil d'Etat. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60, p.404

temps et en pertinence: mettre en oeuvre des moyens propres à mener vers ces objectifs, tenir des statistiques permettant de confronter besoins, moyens et résultats; procéder régulièrement à une évaluation des stratégies adoptées; définir des étapes pour la réalisation de celle-ci; veiller à l'impact des mesures prises sur les catégories de personnes concernées, spécialement les plus vulnérables. »⁷⁶¹ Dès lors le droit au logement promu par l'article 31 de la CSE acquiert une consistance forte et « correspond à un standard plutôt élevé de protection »⁷⁶².

Section 3 – La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne

§1. La Cour de Justice et l'extension du droit communautaire

C'est la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) qui, la première, s'est penchée sur la question des droits sociaux fondamentaux au sens de l'UE.

La CJUE veille au respect des normes des Traités européens par les Etats Membres. Elle peut être saisie aussi bien par les Etats pour interpréter une disposition communautaire à travers la procédure de « question préjudicielle » ou par la Commission elle-même contre des Etats qui contreviendraient à leurs obligations communautaires. Depuis les années 1960, elle a établi la supériorité du droit européen sur les législations nationales.

Peu à peu, la CJUE a reconnu et affirmé que le respect des droits fondamentaux faisait partie intégrante des droits protégés par sa juridiction. Dans l'affaire Nold⁷⁶³ de 1974, la Cour étend sa juridiction à tous les Traités internationaux de protection des droits de l'homme et les reconnaît comme autre source de définition des droits fondamentaux européens.

Le Traité de Maastricht de 1992 a reconnu les droits fondamentaux énoncés par la CEDH, tandis que le Traité d'Amsterdam affirme l'attachement des pays Membres aux droits sociaux fondamentaux définis par la CSE.

La reconnaissance de la Charte des droits fondamentaux comme traité en 2007 vient clôturer cette extension de la juridiction de la CJUE en matière de droits sociaux fondamentaux.

§2. La Charte : une reprise communautaire des jurisprudences de la DEDH et du CDS

A l'origine, les Traités de l'Union étaient centrés sur les objectifs de développement du marché commun et ne reconnaissaient qu'une importance secondaire ou subsidiaire aux droits économiques et sociaux.

Mais, à partir des années 1980, la notion de droits fondamentaux a commencé à émerger « pour encadrer les excès récurrents d'une économie de marché dérégulée, qui a pu entraîner

⁷⁶¹ Akandji-Combe, Jean-François. *Op. Cit.*, 2009, p.405

⁷⁶² *Ibid.*, p.405

⁷⁶³ Affaire 4/73 *Nold v Commission* [1974].

une course au moins-disant social par certains Etats membres soucieux d'améliorer leur compétitivité. »

La charte des droits sociaux et fondamentaux des travailleurs de 1989 pose les premières bases, mais dépourvues de portée juridique.

Ce n'est finalement qu'en 2000, le 7 décembre, qu'est proclamée la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, également dépourvue à l'époque de toute portée juridique contraignante. Elle sera par la suite actualisée en 2007. La Charte énonce 54 droits qui seront incorporés au Traité de Lisbonne en 2007 : il institue le nouveau traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) par son article 6 qui dispose que « L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités... ». Ce rattachement de la Charte au (TFUE) lui confère la valeur de traité international avec la portée juridique qui l'accompagne.

La reconnaissance du droit au logement par la Charte européenne passe en réalité exclusivement par une déclinaison des jurisprudences émanant de la CEDH et du CEDS. Ainsi, les articles 1, 8 et 23 de la CESDH sont repris dans la Charte, de même que la jurisprudence FEANTSA contre France du CEDS. La Charte permet donc essentiellement un redoublement, dans le droit communautaire, de normes énoncées dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle assure ainsi à la CESDH et surtout à la CDS une portée juridique supplémentaire à travers la surveillance dont fait l'objet l'application de ses normes par la CJUE.

Nous venons de voir que le droit international, à la fois par la reconnaissance du droit au logement mais aussi par l'extension de la notion de propriété et d'intérêt général, vient remettre en cause la conception française du droit de propriété. Le droit interne étant tenu de réaliser les modifications qui s'imposent pour s'accorder avec la jurisprudence internationale il semble très vraisemblable que la conception française du droit de propriété soit appelée à évoluer dans les années à venir. Toutefois il faut se garder de trop d'optimisme, les cours nationales étant encore relativement frileuse à l'idée de faire passer le droit européen au dessus du droit interne sauf si elles y sont contraintes. Cette évolution du droit de propriété français pourrait prendre du temps.

CONCLUSION

A travers ce mémoire, nous avons cherché à rendre compte de la place de la propriété privée dans la société française contemporaine au regard des enjeux sociaux soulevés par la nature même du logement.

Nous avons étudié dans une première partie l'évolution de l'acception du droit de propriété en matière de logement depuis le Moyen Age pour en définir la portée dans la société française.

Nous avons démontré en premier lieu l'aspect éminemment économique que recouvre la forme juridique du droit de propriété moderne, consacré par le Code Civil de 1804 comme droit absolu sur les choses. Nous avons aussi constaté le rôle central que lui confère le Code Civil dans l'organisation sociale, et la vocation de préservation politique que la DDHC lui reconnaît du fait de son statut de droit naturel.

Nous avons ensuite établi le lien privilégié de la propriété privée avec le logement dans la société française ainsi que les aspirations résidentielles des ménages. Dans cette logique, nous avons constaté l'importance de la constitution d'un patrimoine dans l'attrait des ménages pour la propriété privée et identifié les logiques comportementales à l'oeuvre dans les processus d'accumulation patrimoniale. Une fois ce lien étroit entre la propriété privée du logement et les aspirations des ménages établi, nous avons mis au jour la relation étroite de soutien qu'entretiennent les politiques publiques avec la propriété privée, dont le développement est devenu à la fin du XXème siècle leur priorité en matière de logement

Une des conséquences de cette convergence d'intérêts entre particuliers et politiques publiques s'observe sur le parc privé dont l'évolution majeure de la deuxième moitié du XXème siècle a été l'augmentation accélérée des propriétaires occupants, qui détiennent avec les propriétaires bailleurs privés plus de 80% du parc de logement français.

Nous avons détaillé en second lieu les limitations successives à l'absoluité du droit de propriété qu'a occasionnées l'émergence du droit au logement depuis le milieu du XIXème. Les propriétaires sont ainsi passés du statut de souverains révérencés par les pouvoirs publics à celui de maîtres contraints dans l'usage de leur logement. Ces amendements ont permis à la situation sociale du logement de s'améliorer, comme en témoigne le rééquilibrage progressif des rapports locatifs au profit des locataires.

Avec l'avènement du droit au logement en 1989 et sa mise en place en 1990, la problématique s'est déplacée des rapports locatifs aux personnes défavorisées exclues du logement. Mais la reconnaissance de ce droit par les multiples législations ne lui conférait toujours pas d'effectivité réelle, ce droit fondamental demeurant proclamatif. Les revendications se sont ainsi tournées au début des années 2000 vers l'opposabilité du droit au logement, acquise en 2007. Nous avons noté à cette occasion qu'en dépit des progrès indéniables accomplis dans le domaine des rapports locatifs, la jurisprudence interne donne toujours la priorité au droit de propriété face au droit au logement, réaffirmant par là sa supériorité dans la hiérarchie des normes.

Dans une deuxième partie, nous nous sommes employés à montrer le rôle de la propriété dans la crise du logement qui sévit en France depuis le début des années 2000, et son inadaptation dans la recherche de l'intérêt général en matière de logement accessible pour tous.

Nous avons tout d'abord démontré l'existence d'un déficit quantitatif de logements qui s'est développé depuis les années 1980 à la faveur d'une croissance démographique plus forte que celle envisagée et d'un niveau de production insuffisant par rapport à l'ampleur de la demande. Nous avons ensuite établi la responsabilité de la production privée dans la création du déficit, à la faveur du retrait de l'Etat des aides à la pierre depuis la réforme de 1977. Après une étude approfondie des caractéristiques de cette production nous avons pu établir avec certitude que, non seulement la production privée n'avait pas poursuivi un objectif de réponse à la demande de logement telle qu'elle s'exprimait, mais plus encore qu'elle avait été encouragée dans ce sens par des politiques d'incitation fiscales à l'investissement dont l'objectif n'était que quantitatif, sans soucis pour la localisation de la construction par rapport à celle de la demande. A travers cette étude, nous avons mis en évidence l'aspect purement économique et patrimonial de l'intérêt privé qui a guidé la construction des propriétaires privés occupants ou bailleurs depuis le début des années 2000.

Cette réflexion sur l'investissement locatif nous a également permis de découvrir que la recherche de la rentabilité locative par les investisseurs privés engendre un déficit qualitatif entre l'offre et la demande. La distorsion de l'offre par rapport à la demande en terme de construction présente ainsi un double aspect, et quantitatif, et qualitatif.

Dans un deuxième temps nous avons étudié les facteurs à l'origine de la hausse des prix et des loyers, dans lesquels nous avons pu établir la responsabilité de la logique économique poursuivie par la propriété privée. En ce qui concerne les prix, la hausse semble être issue d'une surévaluation des prix, principalement due à l'investissement locatif privé, et rendue possible par les conditions de financements avantageuses et par une proportion de propriétaires occupants relativement importante dans le parc de logement. La hausse des loyers, bien que moins importantes, traduit également la recherche d'une maximisation de la rentabilité locative par les propriétaires bailleurs privés.

Les conséquences sociales de cette hausse des prix et de loyers sont extrêmement inégalitaires. Les plus modestes ont de plus en plus de mal à accéder à un logement et à s'y maintenir, comme en témoigne la forte hausse de leur taux d'effort. Leur horizon résidentiel se réduit de plus en plus au parc social, ce qui n'empêche par leur mobilité au sein de ce segment de l'offre. L'accession à la propriété est devenue un processus très inégalitaire, les plus riches étant de plus en plus propriétaires à l'inverse des plus pauvres, qui, lorsqu'ils s'y risquent, fragilisent le peu de ressources dont ils disposent et s'exposent à des risques de surendettement et de dégradation des conditions de vie de leur logement. A l'inverse, les propriétaires non-accédant ont bénéficié de la hausse des prix et des loyers qui a entraîné une très forte croissance de leur patrimoine. Cette dynamique patrimoniale a laissé sur le côté les plus modestes qui ne totalisent que 10% des biens immobiliers. En définitive la hausse des

prix et des loyers, si elle fait peser un poids démesuré sur le budget des ménages modestes, a en revanche augmenté le patrimoine immobilier des plus aisés.

Au vue de ces constats, force est de reconnaître l'échec du droit au logement français à remplir son objectif de logement pour tous. Face au poids de la propriété privée et à la dimension patrimoniale qu'elle incarne, les limitations que le droit impose au propriétaire sur l'usage de son logement paraissent dérisoires. Le droit au logement a manqué sa cible. Face au renforcement de la dimension patrimoniale du droit de propriété à la faveur d'un contexte économique et politique porteur, et face aux conséquences sociales qu'il entraîne, le droit au logement paraît désarmé.

Il est possible dès lors d'envisager que seule une modification de la conception du droit de propriété en faveur de l'intérêt général d'un droit au logement pour tous serait à même d'améliorer la situation du logement sur le long terme.

C'est ainsi que nous avons observé, dans la dernière partie, comment certains pays orientent le droit de propriété dans une perspective sociale pendant que d'autres proposent des initiatives de démembrement ou de fractionnement de la propriété, intéressantes au vu du contexte français.

Mais c'est essentiellement de la traduction dans le droit interne de la jurisprudence internationale, particulièrement de la CEDH et du CEDS, à laquelle la France est reliée que viendra le changement.. La CEDH tend à favoriser une interprétation très large du droit de propriété qui la conduit à reconnaître un droit de propriété à un habitant de bidonville ou à un locataire. La hiérarchie des normes françaises entre droit de propriété et droit au logement se trouvent remise en cause. Plus encore, ultime renversement de situation, la reconnaissance du droit au logement pourrait passer désormais par le droit de propriété. Dans un autre domaine la CEDH incite les Etats à faire un usage très large de la notion d'intérêt général, n'hésitant pas à leur recommander de l'appliquer contre le droit de propriété dans des cas de détresse sociale manifeste issue des débordements du marché, notamment en matière de contrôle des loyers. Le CEDS, à travers sa reconnaissance du droit au logement, pose un cadre contraignant aux politiques publiques en termes de respect des droits de l'homme et oblige à une évaluation non par rapport aux moyens mis en œuvre mais par rapport aux résultats obtenus. Dans le droit communautaire, la CJUE vient conforter ces jurisprudences en ajoutant une obligation supplémentaire à leur transposition dans le droit interne.

En définitive, nos développements nous amènent à penser que le droit de propriété, tel qu'il a été énoncé par la Révolution et le Code Civil, s'oppose à la réalisation de l'intérêt général d'un logement pour tous en France du fait particulièrement de sa dimension patrimoniale. Le droit au logement n'a fait que limiter les risques que comportent le droit de propriété sans les neutraliser. En cause principalement son impuissance à réguler les effets pervers de l'accumulation patrimoniale.

Le soutien aveugle des politiques en matière de propriété a contribué à aggraver la crise du logement et ses facteurs privés. L'Etat joue incontestablement un rôle important au côté des propriétaires dans les conséquences sociales de la crise. La violence de la crise dans les pays où la propriété faisait office de voie unique amène à relativiser la priorité donnée aux

politiques d'accèsion à la propriété privée occupante. Toutefois, la faiblesse des capacités budgétaires de l'Etat en ces temps de crise économique hypothèque toute solution passant par le par social. Il faut donc se tourner vers le parc privé existant et à venir mais avec de nouveaux outils, les anciens ayant suffisamment montré les impasses sociales et économiques auxquels ils conduisent.

Dans cette perspective, l'espoir d'un changement semble désormais venir de l'Europe. Reste à savoir dans quelle mesure les cours nationales se plieront au droit supranationale et abandonneront leurs conceptions ancestrales. L'avenir nous le dira.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION	7
PARTIE I - LA PROPRIETE PRIVEE AUJOURD'HUI EN FRANCE	10
TITRE I - LE DROIT DE PROPRIETE ET SON EXPRESSION EN MATIERE DE LOGEMENT	10
CHAPITRE 1 - QU'EST-CE QUE LA PROPRIETE ?	10
Section 1 - La propriété, un droit sur les choses	11
§1. La propriété, une notion juridique ancienne	11
A. <i>La propriété, un droit absolu, exclusif et perpétuel</i>	<i>11</i>
B. <i>La propriété, le droit d'user, de jouir et de disposer d'une chose</i>	<i>13</i>
C. <i>La loi, un coin dans ce système absolu</i>	<i>14</i>
§2. La propriété, une notion juridique à l'histoire mouvementée	14
Section 2 - La propriété, une idée politique	18
§1. Le droit au service du politique	18
§2. Le retour du droit sur le politique : le droit naturel source du droit positif	19
§3. La prééminence de la propriété privée sur la souveraineté nationale	22
A. <i>La disparition de la fonction politique du Domaine seigneurial</i>	<i>22</i>
B. <i>L'institution d'un État de propriétaires contre l'État-propriétaire.....</i>	<i>23</i>
Section 3 - La propriété, un concept économique	24
§1. Le rapport utilitaire aux choses dans les sociétés modernes et contemporaines	24
§2. La propriété privée : incarnation suprême de la réduction économique du réel	25
§3. Intérêts économiques et politiques : l'intérêt général au service de la propriété privée	27
CHAPITRE 2 - LA PLACE DE LA PROPRIETE PRIVEE DU LOGEMENT DANS LA SOCIETE FRANÇAISE	29
Section 1 - Quels liens entre propriété privée et logement en France ?	29
§1. La propriété privée : un « goût » centré sur le logement	29
§2. La propriété privée du logement : entre rêve et patrimoine	30
A. <i>De la propriété rêvée.....</i>	<i>30</i>
B. <i>... au patrimoine capitalisé</i>	<i>31</i>
§3. Le logement-marchandise : du droit de propriété au marché immobilier	32
§4. L'accumulation patrimoniale : du marché immobilier au marché financier	33

A.	<i>Développement du marché immobilier et investissements indirects</i>	33
B.	<i>La titrisation de l'immobilier</i>	34
C.	<i>Les logiques de l'accumulation patrimoniale</i>	34
	Section 2 - Propriété privée et politiques du logement : une idylle ancienne	37
	§1. La propriété privée entre aspiration collective et politiques publiques	37
	§2. Le poids économique de la propriété privée	38
	§3. Les politiques en faveur de la propriété privée	38
A.	<i>Les politiques d'accession</i>	38
B.	<i>Les politiques de soutien aux propriétaires occupants</i>	41
C.	<i>Développer la propriété privée à finalité locative : l'investissement locatif privé</i>	42
	§4. Les raisons d'une idylle ancestrale	44
	Section 3 - La croissance de la propriété privée dans le parc de logement français	46
	§1. Les mutations du parc locatif privé	46
A.	<i>La baisse de l'investissement institutionnel dans le parc locatif privé</i>	46
B.	<i>Un parc ancien qui a faiblement progressé</i>	47
	§2. La hausse de la propriété occupante	47
A.	<i>Croissance des propriétaires non-accédant</i>	48
B.	<i>La maison individuelle symbole de la propriété du logement</i>	48
C.	<i>Un parc ancien mais plus grand que la moyenne</i>	48
D.	<i>Les caractéristiques sociodémographiques des propriétaires occupants</i>	49
	TITRE II - LE DROIT DE PROPRIETE A L'AUNE DU DROIT AU LOGEMENT	50
	CHAPITRE 1 - L'EMERGENCE CONFLICTUELLE DU DROIT AU LOGEMENT FACE A LA PROPRIETE PRIVEE : LE DROIT DU LOGEMENT ET LES RAPPORTS LOCATIFS	50
	Section 1 - Le règne absolu du droit de propriété jusqu'en 1914	51
	§1. Des rapports locatifs conflictuels dès le Moyen-Age	51
	§2. Le nouvel ordre social de 1789 : les propriétaires nouveaux souverains des locataires assujettis	52
	§3. De « Monsieur Vautour » au vol de la propriété : la critique sociale, une affaire de plumes	54
	§4. L'émergence du droit du logement ou l'intouchabilité réaffirmée du droit de propriété	55
A.	<i>La salubrité publique : une atteinte toute en retenue à la propriété</i>	55
B.	<i>Le logement ouvrier une attention publique à double tranchant</i>	55
C.	<i>L'urbanisme haussmannien et ses conséquences sur les « petits » locataires</i>	56
	§5. Les « droits » incontestés de la propriété	57

§6. L'État au service de la propriété : les débuts de la construction publique de logement ouvrier	57
§7. La mobilisation syndicale des locataires contre les loyers chers	58
Section 2 - D'une guerre à l'autre : le droit de propriété ébranlé mais triomphant	59
§1. Moratoires des loyers et prorogations des baux dans l'entre-deux-guerres : les propriétaires contraints par l'intérêt général	59
§2. Baisse de l'investissement privé, construction publique et victoires des propriétaires	60
Section 3 - De 1945 à 1982 : de l'État omnipotent au marché tout puissant, l'amélioration des rapports locatifs pour les locataires	61
§1. Refonte du système HBM-HLM, participation des locataires et amélioration des logements locatifs du parc public	62
§2. La loi de 1948 : un consensus manqué au profit des locataires	62
§3. L'essor de la construction publique en faveur des « peu fortunés »	64
§4. Naissance du droit de l'hébergement et construction publique d'urgence	65
§5. Les accords Delmon : les locataires partenaires à part entière du rapport locatif privé	65
CHAPITRE 2 - DU DROIT A L'HABITAT AU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE	67
Section 1 - Du droit à l'habitat au droit au logement : la reconnaissance d'un droit fondamental	67
§1. La loi Quillot, une première tentative infructueuse	67
§2. L'avènement du droit au logement	68
Section 2 - La mise en œuvre du droit au logement : la marche vers l'opposabilité	69
§1. La loi Besson : l'orientation du droit au logement vers les exclus	70
§2. La consécration constitutionnelle	70
§3. La loi de 1998 : la poursuite de la reconnaissance législative	71
§4. Première confrontation du droit au logement et du droit de propriété dans la jurisprudence constitutionnelle	71
§5. L'impératif de logement décent	72
§6. Premier Bilan des années 2000 : de l'obligation de moyens aux résultats	72
A. <i>Le droit au logement : une reconnaissance formelle dénuée d'effectivité</i>	72
B. <i>L'opposabilité : passer d'une obligation de moyen à celle de résultats</i>	74
§7. Le droit au logement opposable : un progrès au conditionnel	74
Section 3 - Impact juridique et politique du droit au logement sur le droit de propriété	76
§1. La portée ambiguë du DALO	76
§2. La relative remise en cause de l'hégémonie du droit de propriété	77
A. <i>Un droit de propriété fragilisé</i>	77

B. ... mais intact dans son principe fondamental.....	78
C. Une jurisprudence récente favorable au droit de propriété	79

PARTIE II - INTERET PRIVE VS INTERET GENERAL : LA PROPRIETE PRIVEE A L'EPREUVE DE LA CRISE DU LOGEMENT EN FRANCE **81**

TITRE I - DEFICIT QUANTITATIF ET QUALITATIF : QUEL INTERET POURSUIVI PAR LA CONSTRUCTION PRIVEE ? ... **81**

CHAPITRE 1 - LE ROLE DE LA PROPRIETE PRIVEE DANS LA CREATION DU DEFICIT QUANTITATIF **81**

Section 1 - Un déficit de logement ? **81**

§1. Le déficit en France, une réalité ancienne **82**

§2. Eléments de controverse sur le déficit **83**

A. Sur le déficit lui-même **83**

B. Sur son ampleur..... **84**

Section 2 - Le niveau de construction incriminé **84**

§1. Une hausse de la demande supérieure à la construction **85**

A. Des évolutions démographiques inattendues..... **85**

B. Un futur qui se doit d'être ambitieux..... **86**

§2. La construction privée mise en cause **86**

A. Retrait de l'État et croissance de la production privée..... **86**

B. Les particuliers au sein de la production privée..... **87**

CHAPITRE 2 - LA CONSTRUCTION PRIVEE AURAIT-ELLE ETE MOTIVEE PAR A UN SOUCI D'INTERET GENERAL ? **89**

Section 1 - L'intérêt privé indifférent à la demande de logements **89**

Section 2 - Les intérêts en jeu dans la construction de maisons individuelles **91**

Section 3 - Les intérêts en jeu dans l'investissement locatif **92**

§1. Rentabilité locative et disparité territoriale de la construction **93**

§2. « L'industrie de la défiscalisation » **93**

§3. L'accumulation patrimoniale **95**

Section 4 - Investissement locatif et décalage qualitatif entre offre et demande **95**

TITRE II - LA MONTEE DES PRIX ET DES LOYERS AU SERVICE DES INTERETS SOCIAUX DE LA PROPRIETE **97**

CHAPITRE 1 - LE ROLE DE LA PROPRIETE PRIVEE SUR LA HAUSSE DES PRIX ET DES LOYERS **97**

Section 1 - Le rôle de la propriété privée dans la hausse des prix **97**

§1. La hausse des prix depuis le début des années 2000 **97**

§2. Une pression haussière de la demande de logement sur les prix ? **99**

§3. Vieillesse de la population et anticipation de la fragilisation des retraites **100**

§4. Achats étrangers **101**

§5. Amélioration de la qualité des logements **101**

§6.Cherté et rareté du foncier ?	101
A. <i>Marché immobilier ou marché foncier, qui mène le jeu ?</i>	102
B. <i>Hausse de l'immobilier et du foncier: un cocktail rentable pour les propriétaires</i>	104
a. <i>L'effet multiplicateur de la hausse de l'immobilier sur la valeur du foncier</i>	104
b. <i>Rétention foncière et logiques des propriétaires privés</i>	105
§7.Les évolutions des taux d'intérêts	106
A. <i>Le poids de l'emprunt dans le financement du logement</i>	107
B. <i>La baisse des taux d'intérêt dans la hausse des prix</i>	107
C. <i>L'augmentation de la durée d'emprunt</i>	109
§8.Investissement et comportements des propriétaires : le rôle de la propriété privée	111
A. <i>L'hypothèse d'une bulle immobilière</i>	112
B. <i>La dimension patrimoniale du logement responsable de la hausse des prix</i>	112
C. <i>Les propriétaires occupants peu intéressés à la hausse des prix</i>	113
D. <i>L'investissement locatif privé principal responsable de la hausse des prix</i>	113
E. <i>Pourquoi cette hausse de l'investissement locatif privé ?</i>	114
a. <i>L'effet cliquet de l'emprunt immobilier</i>	114
b. <i>L'immobilier : une niche fiscale</i>	115
c. <i>La sécurité du placement dans la pierre</i>	115
F. <i>L'effet amplificateur de la propriété occupante sur la hausse des prix</i>	116
Section 2 - La hausse des loyers	118
§1.Pourquoi un tel écart entre prix et loyers ?	119
A. <i>La « régulation » des loyers</i>	119
B. <i>Des raisons propres aux variations des prix</i>	119
§2.Les caractéristiques de l'augmentation des loyers	120
A. <i>Une hausse moins heurté que celle des prix inégalement répartie sur le territoire national</i>	120
B. <i>Parc social parc privé des différences considérables</i>	120
§3.Les causes des la hausse de loyers	121
A. <i>Le rôle de l'Indice de référence des loyers</i>	121
a. <i>L'augmentation des loyers en cours et renouvellement de baux</i>	121
b. <i>La relocation</i>	122
B. <i>Facteurs externes</i>	123
a. <i>La rareté des logements ?</i>	123
b. <i>Amélioration de l'habitat</i>	124
c. <i>Un effet indirect de la hausse des prix ?</i>	125
d. <i>L'effet solvabilisateur des APL</i>	125

CHAPITRE 2 - IMPACT SOCIAL DE LA HAUSSE DES PRIX ET DES LOYERS	126
Section 1 - Croissance des inégalités sociales face au service logement	127
§1. Le développement des inégalités d'accès au logement	127
A. <i>Diminution du parc accessible aux ménages modestes</i>	127
B. <i>Inégalités d'accès et niveau de vie</i>	128
a. <i>Les ménages modestes de moins en propriétaires</i>	128
b. <i>... et de plus en plus locataires ou non-logés</i>	129
c. <i>Une tendance inégalitaire qui s'est aggravée au début des années 2000</i>	129
§2. Crise du logement et mobilité résidentielle des ménages	129
A. <i>La diminution de l'horizon résidentiel des ménages modestes</i>	129
B. <i>La mobilité résidentielle ascendante des ménages aisés</i>	130
§3. Hausse du taux effort, difficulté de maintien et expulsions	131
A. <i>Les inégalités de la hausse du taux d'effort entre les ménages</i>	132
a. <i>Une hausse qui frappe d'abord les plus modestes</i>	132
b. <i>Primo-accession et précarisation des ménages modestes</i>	133
c. <i>Les inégalités entre locataires : le parc privé en détresse</i>	136
d. <i>Les propriétaires non-accédants sont les moins touchés</i>	137
e. <i>Taux d'effort et structures familiales</i>	137
B. <i>Les difficultés de maintien dans le logement</i>	137
a. <i>Les impayés locatifs et expulsions</i>	138
b. <i>Une augmentation de l'endettement des ménages modestes accédants</i>	138
c. <i>L'élévation du surendettement immobilier des ménages</i>	139
Section 2 - Croissance des inégalités patrimoniales	140
§1. La croissance du patrimoine des ménages	140
A. <i>Une croissance très inégalitaire</i>	140
B. <i>Le rôle de l'immobilier dans l'augmentation des inégalités de patrimoine</i>	140
C. <i>La propriété privée : élément discriminant de l'accumulation patrimoniale</i>	141
§2. Hausse des prix, accumulation patrimoniale et perpétuation des inégalités	142
A. <i>L'effet de la hausse des prix immobilier sur le patrimoine des ménages</i>	142
B. <i>Héritage, perpétuation et approfondissement des inégalités patrimoniales</i>	142
<u>PARTIE III - LE DROIT DE PROPRIETE AU SERVICE DE L'INTERET GENERAL</u>	145
TITRE I - DROIT AU LOGEMENT EN FRANCE : UN CONSTAT D'ECHEC FACE AU DROIT DE PROPRIETE	145
TITRE II - DROIT DE PROPRIETE ET INTERET GENERAL A L'ETRANGER	148
Section 1 - Des droits de propriété « sociaux »	148
§1. Au Brésil	148
	181

§2. En Italie	149
§3.En Allemagne	149
A. <i>Droit de propriété</i>	149
B. <i>Rapports locatifs</i>	150
Section 2 - Démembrement et fractionnement du droit de propriété	150
§1.Le système de propriété au Royaume Uni	150
A. <i>Le droit de propriété anglais</i>	150
a. <i>Une forme de démembrement au service du droit au logement ?</i>	150
b. <i>Réforme du Leasehold et Commnohold : des systèmes de copropriété intéressants</i>	153
c. <i>Fractionnement et accession à la propriété</i>	154
B. <i>Part des propriétaires et crise du logement en Angleterre</i>	154
§2.Le système de Koophuur aux Pays-Bas	155
A. <i>Fractionnement de la propriété</i>	155
B. <i>Encadrement des loyers</i>	156
§3.L'exemple américain des Community land trust	156
TITRE III - LA RECONNAISSANCE INTERNATIONALE DU DROIT AU LOGEMENT	158
Section 1 - La DUDH et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	159
Section 2 - Le Conseil de l'Europe	160
§1.L'interprétation du droit de propriété au regard de l'intérêt général par la CEDH	160
§2.La Charte sociale européenne et la « jurisprudence » du CDS	167
<u>CONCLUSION</u>	<u>172</u>
<u>TABLE DES MATIERES</u>	<u>176</u>
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	<u>183</u>
<u>LISTE DES SIGLES</u>	<u>191</u>
<u>ANNEXES</u>	<u>192</u>
<u>ANNEXE 1 – TECHNIQUES ET PRINCIPES DE LA TITITRISATION IMMOBILIERE</u>	<u>192</u>
<u>ANNEXE N°2 – GRAPHIQUES</u>	<u>193</u>
<u>NOTES DE FIN</u>	<u>212</u>

BIBLIOGRAPHIE

❖ OUVRAGES

- Bergel J-L, Bruschi M., Cimamonti S., *Traité de droit civil : Les Biens* – 2ème éd., Paris : Ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2010
- Bourdieu, Pierre. *Les structures sociales de l'économie*, Paris : Ed. Le Seuil, 2000
- Bresson, Maryse. *Le SDF et le nouveau contrat social, l'importance du logement pour combattre l'exclusion* – Paris : Ed. L'Harmattan, Coll. Technique de l'action sociale, 3 mai 2000
- Carbonnier, Jean. *Droit civil Tome 3 : Les Biens (Monnaie, immeubles, meubles)*, Paris : Ed. P.U.F., Coll. « Thémis Droit », 1980
- Challaye, Felicien. *Histoire de la propriété* – Paris : Ed. PUF, Coll. Que-sais-je, 1948
- Castel R., Haroche C. *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi* - Paris : Ed. Hachette, Coll. Pluriel, 2008
- Cobast, Eric. *Leçons particulière de culture générale* – Paris : Ed. PUF, Coll. Major, 1992
- Coloos, Bernard. *Statuts atypiques d'occupation du logement : une réponse pertinente, entre le locatif et l'accession quels enseignements des expériences étrangères pour le contexte français ?*, Ed. PUCA, 2001
- Dambuyant-Wargny, Gisèle. *Quand on n'a plus que son corps* – Paris : Ed. Armand Colin, 2006
- Derathé, Robert. *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps* – Paris : Ed. Vrin, Coll. Histoire de la philosophie, Paris, 1995, p.27
- Descartes René, *Discours de la Méthode* – Leyde : Ed. Jan Maire, 1637
- Driant, Jean-Claude (dir.). *Politiques de l'habitat et crise du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Problèmes Politiques et Sociaux, n°944, janvier 2008
- Driant, Jean-Claude . *Les politiques du logement en France* – Paris : Ed. La Documentation Française, 2009
- Dumas, Jean-Louis. *Histoire de la pensée, Tome 2 : renaissance et siècle des lumières* - Paris : Ed. Tallandier, Coll. Approches, 1990
- Fijalkow, Yankel. *Sociologie du logement* – Paris : Ed. La Découverte, Coll. Repères, 2011
- Friggit, Jacques. *Les prix du logement sur le long terme* [En ligne], Paris : Ed. CGEDD, mars 2010
URL : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evolution-prix-immobilier-friggit_cle0c611b.pdf (consulté le 30.09.2012)
- Gauchet, Marcel. *La Condition Politique* – Paris : Edition Gallimard, 2005
- Guizot, François. *De la démocratie en France* – Paris : Ed. Masson, 1849
- Guerrand, Roger-Henry. *Les origines du logement social en France 1850 – 1914* – Paris : Editions de la Villette, 2010

- Hacquard G., Dautry J., Maisani O. *Guide Romain Antique* - Paris : Ed. Hachette, 1952
- Lepage, Henri. *Pourquoi la propriété ?*- Paris : Hachette, Coll. Pluriel, 1985
- Lévy, Jean-Philippe. *Histoire de la propriété* – Paris : Ed. PUF, Coll. Que-sais-je, 1972
- Locke, John. *Traité du Gouvernement Civil* [En ligne]– Chicoutimi : Edition numérique Cégep Chicoutimi, 2002, p.84 (Trad. David Mazel, du titre original *Two Treatises of Government*)
URL : <http://fr.scribd.com/doc/36159308/John-Locke-Traite-du-gouvernement-civil> (consulté le 29.09.2012)
- Locré, Jean-Guillaume. *La législation Civile, commerciale et criminelle de la France* - Paris : Treuttel et Wuertz, 1826, Volume 31
- Luchet, Auguste. *Les moeurs aujourd'hui* – Paris : Ed. Coulon-Pineau Libraire, 1854
- Pothier, Robert-Joseph. *Traité du droit de domaine ou de propriété*, Paris, Orléans, 1777
- Madjarian, Grégoire. *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande* - Paris : Ed. L'Harmattan, 1991
- Michel, Hélène. *La cause des propriétaires : État et propriété en France, fin XIX^e-XX^e siècle* – Paris : Ed. Belin, Coll. Sociohistoires, 2006
- Prager, Jean-Claude(dir.). *Villes et économie*, Paris : Ed. La Documentation française, novembre 2003
- Proudhon, Pierre Joseph. *Qu'est-ce que la propriété* - Paris : Ed. le livre de poche, Coll. Le classiques de la philosophie, 2009
- Quesnay, François. *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*, 1767.
- Raynaud P., Rials S. *Dictionnaire de Philosophie Politique* – Paris : Ed. PUF, Coll. Quadrige, Paris, 1996
- Reinhart C. M et Rogoff K. S. *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton : Princeton University Press, 2009
- Renaut, Marie Hélène. *Histoire du droit de propriété* - Paris : Ellipses, Coll. Mise au point, 2004
- Rioufol J., Sélaudoux J-F. *Le marché immobilier* – Paris : Ed. P.U.F., Coll. Que sais-je ?, 2005
- Robert, Paul. *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française Le Robert* - Paris : Société du nouveau Littré, 1979
- Saint Simon. *Œuvres de Saint Simon*, Paris : Ed. Edouard Dentu, 1867, Tome III, pp.43,44
- Siegfried, André. *L'âme des peuples* – Paris : Hachette, 1950
- Supiot ,Alain. *Tisser le lien social* – Paris : Ed. Maison des sciences de l'homme, 2004
- Terré François, *L'évolution du droit de propriété depuis le Code civil*, Droits, n°1, 1985
- Tiers, Adolphe. *Du droit de propriété* – Condé-sur-Noireau : Ed. Pagala, 2009

Topalov, Chritian. *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible* - Paris : Presses de la FNSP, 1987

❖ ARTICLES DE PÉRIODIQUES / THESES

Babes M., Bigot R. et Hoibian S. *Propriétaires, locataires : une nouvelle ligne de fracture sociale*, Ed. CREDOC, Consommation et mode de vie, n°248, mars 2012

Ballain, René. « Avancées et incertitudes du droit », *Economie & Humanisme*, mars-avril 2004, n°364

Bonvalet C., Loiseau M. « L'impact de la loi de 1948 sur les trajectoires résidentielles en Île-de-France », *Revue Population* – Paris : Ed. INED, 2005, Vol. 60

Bosvieux, Jean. « Incitations fiscales à l'investissement locatif : succès quantitatif, ciblage imparfait » - *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9)

Comby, Joseph. « Les utilisations du compte-à-rebours » [En ligne], p.1 URL : <http://www.comby-foncier.com/compte-a-rebours.pdf> (consulté le 30.09.2012)

Derdek N., Uhry M. « La propriété du logement, soluble dans le droit européen » [En ligne], In : *Housing Rights Watch*, 2008
URL : http://www.jurislogement.org/attachments/026_Propriete-du-logement-soluble-dans-le-droit-europ%C3%A9en.pdf (Consulté le 21.08.2012)

Djefal S., Eugène S. « Etre propriétaire de sa maison un rêve largement partagé, quelques risques ressentis in Consommation et modes de vie » [En ligne], *CREDOC*, n°177, septembre 2004, p.1
URL : <http://www.credoc.fr/pdf/4p/177.pdf> (consulté le 29.09.2012)

Donzel A., François D., Geniaux G., Napoleone C., « Les déterminants sociaux économiques des marchés fonciers », In : *Revue Territoires méditerranéens*, Octobre 2008, n°19

Driant, Jean-Claude. « Les trois enjeux de l'accroissement de l'offre », In : *Constructif*, novembre 2007, n°18

Driant, Jean-Claude. « Rétrospective nationale » - *Revue enjeux logement, Institut Nexity pour le logement*, n°2, Paris, janvier 2008

Driant, Jean-Claude. « Vertus et vices du développement de l'accession à la propriété », *Métropolitiques*, 25 novembre 2010 URL : <http://www.metropolitiques.eu/Vertus-et-vices-du-developpement.html> (consulté le 29.09.2012)

Etude AVendreALouer.fr / OpinionWay du 25 août 2010
URL : http://www.opinion-way.com/pdf/cp_avendrealouer_opinionway_accession_a_la_propriete.pdf (consulté le 29.09.2012)

Fack, Gabrielle. « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et statistique*, no 381-382, 2005

Forestier, Isabelle. *La fragilisation de la propriété privée immobilière* - Thèse, Droit privé, Université du Sud Toulon-Var, 18 décembre 2009
URL : <http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/50/03/02/PDF/thesemodifiee20101.pdf> (Consulté le 20.08.2012)

Friggit, Jacques. « Quelles perspectives pour le prix des logements après son envolée ? », In : *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011

Frouard, Hélène. « Tous propriétaires ? Les débuts de l'accès sociale à la propriété », *Le Mouvement Social*, 2012/2 n° 239,

Golluccio, Audrey. « Les Community land trust » [En ligne], In : *HABICOOP*, Février 2011, p.3 URL : http://www.habicoop.fr/IMG/pdf/Fiche_CLT.pdf (consulté le 01.10.2012)

Geerolf, François. « Une économie des bulles immobilières », In : *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9

Glaeser E. L., Gottlieb J. D. et Gyourko J., « Can Cheap Credit Explain the Housing Boom? », *NBER Working Papers*, 2010, n° 16230, National Bureau of Economic Research, Inc.

Iorio, Chantal. *Le droit au logement des propriétaires occupants* - Thèse, Droit Public, Université d'Aix-Marseille III, 22 juin 2011

URL : http://lhi-paca.org/IMG/pdf/Le_droit_au_logement_des_proprietaires_occupants.pdf (consulté le 01.09.2012)

Jacquot, Alain. « Doit-on et peut-on produire davantage de logements ? », In : *Regards croisés sur l'économie* 1/2011 (n° 9)

Jauffret-Spinosi, Camille. *La propriété en droit comparé*, 16 septembre 2009, p.9 URL : http://www.facebook.com/note.php?note_id=134814487258

Jolis, Sébastien. « Les premiers temps de la participation dans l'habitat : les locataires élus dans les HLM (1947-1963) », *Journée doctorale sur la participation*, 18 octobre 2011, p.4

URL : http://participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_3-1_sebastien_jolis.pdf (Consulté le 04.08.2012)

Kamoun, Patrick. « Financement du logement social et évolutions de ses missions, de 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales*, 2005/3, n°123, p.20-33

Magri, Susanna. « Les propriétaires, les locataires, la loi. Jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, 1996, 37-3, p.397-418

URL : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1996_num_37_3_5707 (consulté le 29.09.2012)

Ortalo-Magné F., Rady S., "Heterogeneity within Communities: A Stochastic Model with Tenure Choice", *Journal of Urban Economics*, 2008, n°64

Pauliat, Hélène. « L'objectif constitutionnel de droit à un logement décent : vers le constat de décès du droit de propriété ? », *Recueil Dalloz Sirey*, 1995, chr., pp.283-287

Piron, Olivier. *Demande potentielle en logement, tentative de chiffrage*, Conseil général des ponts et chaussées, note de juillet 2006

Renard, Vincent. « La ville saisie par la finance » - *Revue Le Débat*, 2008, n° 148

Renard, Vincent. *Chers logements* [En ligne], 2008

URL : http://vincentrenard.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=10 (Consulté le 30.09.2012)

Renard, Vincent. « Coût du logement : la question du foncier », In : *Informations sociales*, 2009/5 n° 155

Schaff, Clément. « Faut-il encourager l'accès à la propriété ? » - *Regards croisés sur l'économie*, 2011/1 n° 9

Sparkes, Peter. "Real Property Law and Procedure in the European Union Annotated Draft Questionnaire"[En ligne], Report from England and Wales, University of Southampton, p.1
URL:<http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/ResearchTeaching/ResearchThemes/EuropeanPrivateLaw/RealPropertyProject/England%20and%20Wales.PDF> (consulté le 01.10.2012)

Thunis X., Van der Mensbrugge F. « A la recherche de la « possession » en droit anglais ». In: *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 52 N°1, Janvier-mars 2000.

Uhry M., Viard T.. « Le Conseil de l'Europe épingle la France sur le droit au logement et le droit à la protection contre la pauvreté » [En ligne], In : *Pauvreté, dignité, droits de l'homme* – Bruxelles : Ed. Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, 2008
URL : http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_rapport_FR.pdf (consulté le 24.09.2012)

Uhry, Marc. « Le logement, agent de la dislocation sociale... Stop ou encore ? » - *Les Echos du logement*, automne 2009

Voldman, Danièle. « La loi de 1948 sur les loyers », In : *Vingtième Siècle, Revue d'histoire* n°20, octobre-décembre 1988

Vorms, Bernard . « Accession à la propriété : que change la crise ? » [En ligne], *Métropolitiques*, 19 janvier 2011 URL : <http://www.metropolitiques.eu/Accession-a-la-propriete-que.html> (consulté le 01.08.2012)

Briant, Pierrette. « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 »[En ligne], In : INSEE, *Portrait social*, Paris : Ed. INSEE, Colle. INSEE Référence, 2010
URL : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FPORSOC10H

Gallot P., Leprévost E., Rougerie C., *Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Première, n°1350, mai 2011

Laferrère A., Le Blanc D. « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et statistique*, no 351, 2002, INSEE

Lamarche P., Salembier L., « les déterminants du patrimoine, facteurs personnels et conjoncturels », In : INSEE, *Le revenu et le patrimoine des ménages en France édition 2011*, Paris : Ed. INSEE, 2011

Pirus, Claude. « Le taux d'effort des ménages en matière de logement, élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé », In : *Les revenus et les patrimoines des ménages*, Paris : Ed. INSEE, Coll. INSEE Référence, Edition 2011

❖ PUBLICATIONS D'ORGANISMES PUBLICS ET PRIVÉS

-ADEF, *Articulation du foncier et de l'immobilier*, Paris : Ed. ADEF, 1993

-Alpil. *Intermittents du logement – Les statuts locatifs précaires et le droit au logement* [En ligne]– Paris : Ed. Mario Mella, 2004 URL : <http://www.habiter.org/wp-content/uploads/Statuts-locatifs-pr%C3%A9caires-Intermittents-du-logement-2003.pdf> (consulté le 04.08.2012)

-ANIL, *Droit et pratique de l'expulsion : une comparaison France-Angleterre* – Paris : Ed. ANIL, Coll. Habitat et actualités, décembre 2004

-ANIL, « Comment empêcher l'érosion du parc de logement privé ? », *Habitat actualité*, janvier 2012

-Ben Jelloul M., Collombet C., Cusset P-Y., Schaff C., *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, Paris : Centre d'analyse stratégique, avril 2011, Note d'analyse n°221

-Ben Jelloul M., Cusset P-Y, Schaff C., *Les aides au logement des ménages modestes* - Paris : Centre d'analyse stratégique, février 2012, Note d'analyse n°264

-Comité des droits économiques, sociaux et culturels. *Observation générale n°4 du 12 décembre 1991*, U.N. Doc., 1991

-Commissariat général au développement durable. *Comptes du logement - Premiers résultats 2011, le compte 2010* - Paris : Ed. Ministère de l'Écologie du Développement Durable, des Transports et du Logement, janvier 2011

-Conseil Constitutionnel, « Quelques éléments sur le droit de propriété et le Conseil constitutionnel »[En ligne], note d'information interne aux services du Conseil Constitutionnel, p.2.
URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/propriet.pdf (Consulté le 19.08.2012)

-Conseil d'État. *Rapport public 2009 : Droit au logement, droit du logement* – Paris : Ed. La Documentation Française, Coll. Etudes et documents, 2009, n°60
URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000298/0000.pdf>
(Consulté le 29.09.2012)

-Conseil de l'Europe, *Convention européenne des droits de l'homme*[En ligne], Vilnius, mai 2002
URL : http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/CONVENTION_FRE_WEB.pdf (consulté le 20.09.2012)

-DAL, Sans-logis, un droit d'urgence tout de suite !, 21 août 2012
URL : <http://droitaulogement.org/sans-logis-un-plan-durgence-tout-de-suite/> (Consulté le 10.08.2012)

-Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. *Du droit au logement à la lutte contre les exclusions* – Paris : Ed. Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 1999

-Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature, *Rapport sur l'évolution des loyers, locaux à usage d'habitation dans le parc privé*, Paris : Ministère du logement et de la ville, juin 2008

- Direction générale du Trésor et de la Politique économique, *L'évolution du marché immobilier résidentiel en France*, Paris : Ed. Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, Trésor Eco, Lettre n°71, Paris, janvier 2010

-Dutrey, René. *Mission sur l'encadrement des loyers, quelles solutions ?*, Conseil de Paris, Novembre 2011

États généraux du logement 2011, *Diagnostic de la situation du logement en France*,
URL : <http://www.Étatsgenerauxdulogement.fr/UserFiles/file/Diagnostic-EGL.pdf> (consulté le 30.09.2012)

-Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 15ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2010

-Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 16ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2011

-Fondation Abbé Pierre. *L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel* - Paris : Fondation Abbé Pierre, 2012

-Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. « Droit au logement opposable, le temps d'une décision ? », *12^{ème} rapport*, ED. HCLPD, janvier 2007

-IDHAE, *La protection du droit de propriété par la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Ed. Bruylant, Collection IDHAE, 2005

-Mistral J., Pagnol V., *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, Paris : Ed. La Documentation française, Rapport du Conseil d'Analyse économique, 2008

-Observatoire Cetelem de l'immobilier, Rapport 2010

-Programme électoral du candidat Nicolas Sarkozy à l'élection présidentielle de 2007

- Pelletier, Philippe. *Les charges locatives* – Paris : Ed. Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, juin 2003

- Rapport de la commission Scénarii pour la métropole, *Paris-Ile-de-France demain* – Paris : Conseil Général d'Ile-de-France, 1 mars 2008,

Repentin, Thierry. « Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires économiques et du plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », In : Sénat, 29 juin 2005, N°442

Sénat, *La gestion des copropriétés*, Paris : Ed. Sénat, Coll. Etude de législation comparée, n°172, mai 2007, p.17 URL : http://www.senat.fr/lc/lc172/lc172_mono.html (Consulté le 20.09.2012)

Union Nationale de la Propriété Immobilière, *Livre blanc de la propriété immobilière* - 2^{ème} éd. Dijon, septembre 2007

❖ TEXTES JURIDIQUES

-CEDH :

- Arrêt James contre Royaume-Uni, du 21 février 1986
- Arrêt Mellacher et autres contre Autriche, du 19 décembre 1989
- Arrêt Chapman contre Royaume-Uni, du 18 janvier 2001
- Arrêt Orneryildiz contre Turquie, du 18 juin 2002
- Arrêt Hutten-Cspzka et autres contre Pologne, du 19 juin 2006
- Arrêt Licu et autres contre Roumanie, du 4 mars 2008

-Code civil :

- Article 544,
- Article 545
- Article 1713 et suivants

-Code monétaire et financier :

- Articles L.214-43

URL : http://www.lexinter.net/Legislation/fonds_communs_de_creances.htm (Consulté le 29.09.2012)

-Conseil constitutionnel :

- Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971 dite « Liberté d'association »
- Décision n°85-197 DC du 23 août 1985
- C.C., no 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Modernisation sociale*, cons. no 93, Rec. p. 49.

-Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 : Article 2, Article 16, Article 17

-Lois :

- La loi Quillot du 22 juin 1982
- loi Méhaignerie du 23 décembre 1986

- Loi dite « Mermaz-Mladain » du 6 juillet 1989
- loi dite Besson n°90-449 « de mise en œuvre du droit au logement », 31 mai 1990
- Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, Loi relative à la diversité de l'habitat, n° 7
- Article 1 de la loi n°98-657 du 28 juillet 1998
- La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, loi relative à la lutte contre les expulsions
- Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), 13 décembre 2000
- 5 mars 2007 instaurant le droit au logement opposable (DALO).

-Résolutions ONU :

- Résolution 1995/27 de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, *Promotion de la réalisation du droit fondamental au logement*, 23 octobre 1995.

❖ SITES INTERNET

ANAH : <http://www.anah.fr/les-aides/vous-etes-propretaire-bailleur/quels-sont-les-engagements-a-respecter.html>

site de l'ANIL : Copropriétés, Quelle majorité pour décider?,

URL : <http://www.anil.org/profil/vous-etes-propretaire/copropriete/assemblee-generale/quelle-majorite-pour-decider/> (Consulté le 08.08.2012)

Qu'est-ce que la pierre-papier ? : <http://www.pierrepapier.fr/quest-ce-que-la-pierre-papier/> (Consulté le 29.09.2012)

INSEE www.insee.fr (consulté le 29.09.2012)

❖ DISCOURS ET PRISES DE PAROLE PUBLIQUES

-Nicolas Sarkozy à l'Hôtel de Ville de Vandœuvre-lès-Nancy, 11 décembre 2007

-Valérie Giscard d'Estaing à Verdun-sur-le-Doubs, 27 janvier 1978, Discours dit du « Bon choix » de

-Entretien télévisé du Président de la République, Georges Pompidou, 8 février 1973, reproduit dans le Monde du 10 février 1973.

Intervention sur le droit de propriété au Brésil dans le cadre du Colloque 5 continents pour des hommes libre : les associations, organisée par l'Assemblée nationale et la Mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi 1901, Paris, 25 juin 2001.

Retranscription par le DIAL (centre de recherche mixte entre l'Institut de recherche en développement en développement et l'université Paris-Dauphine)

URL : http://www.dial-infos.org/05_archives/html_05texte/dialD2515.html

Portalis, Etienne. *Extrait du discours de présentation du Code civil*, prononcé le 3 frimaire an X

URL : <http://www.senat.fr/evenement/archives/D37/portalis.html> (consulté le 28.09.2012)

Portalis, Jean-Etienne-Marie. *Présentation du titre De la propriété devant le corps législatif*, Fenet, IX, p.132

LISTE DES SIGLES

ANAH : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

ASCLC : Association socioculturelle et du logement de la Coudraie

DAL : Droit au Logement

DDHC : Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

FNAH : Fonds national d'amélioration de l'habitat

FSL : Fond de solidarité pour le logement

HBM : Habitations à Bon Marché

HLM : Habitations à Loyer Modéré

HLM-o : HLM ordinaires

ILM : Immeubles à Loyer Moyen

ILN : Immeubles à Loyer Normal

LEN : Logements Economiques Normalisés

LEPN : Logements Economiques de Première Nécessité

LOPOFA : Logements Populaires Familiaux

OPAH : Opérations Programmés d'Amélioration de l'Habitat

PAP : Prêt à l'Accession à la Propriété

PDALPD : Plans Départementaux d'Aides aux Personnes Défavorisées

PEEC : Participation des Employeurs à l'Effort de la Construction
PLR : Programmes à Loyer Réduit

PSR : Programmes Sociaux de Redressement

PTZ : Prêt à Taux Zéro

SPL : Sociétés Pour le Logement

USH : Union Sociale pour l'Habitat

QPC : Question prioritaire de constitutionnalité