



Document de travail du LEM
2006-11

ANALYSE ECONOMIQUE DE LA RENOVATION URBAINE

Véronique Flambard

Chaire de recherche en habitat, CRESGE, Université Catholique de Lille et LEM (UMR 8179 CNRS).



Analyse économique de la rénovation urbaine

Véronique Flambard*

Chaire de recherche en habitat
CRESGE, Université Catholique de Lille et
LEM (UMR 8179 CNRS).

Novembre 2006

Abstract

Cet article propose un survol des recherches économiques qui ont trait à la rénovation urbaine. Il aborde successivement la question de l'évaluation de projets, de l'intervention du gouvernement et des effets des politiques menées. Il offre ensuite un panorama des études empiriques sur les impacts d'opérations de rénovation urbaine sur le marché immobilier et sur le peuplement. Il insiste sur le rôle que devrait jouer l'analyse économique dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques. Enfin, il replace la rénovation urbaine en perspective par rapport aux autres politiques publiques qui visent à requalifier un quartier et/ou redistribuer la richesse vers les plus défavorisés socialement.

Mots clefs : Rénovation urbaine, externalités, incitations fiscales et prix hédoniques.

Classification JEL : R2, H5 et D6

*Véronique Flambard, CRESGE, 41 rue du Port, 59046 Lille Cedex Courriel: vflambard@cresge.fr.

1 Introduction

La France doit faire face pendant « les trente glorieuses » (1945-1975) à une croissance démographique importante et à une pression urbaine forte. En raison de ces besoins importants en logements, de l'existence de friches dans les banlieues industrielles et du vieillissement des quartiers d'habitat social, on passe peu à peu d'un urbanisme d'extension à un urbanisme de conversion. A partir de 1958, cette reconstruction de la ville sur elle-même s'organise à grande échelle (les recherches sur ce thème se développent en parallèle). La croissance se fait sur le tissu urbain pré-existant et il y a re-densification. Ce phénomène concerne alors essentiellement l'ensemble des zones résidentielles qualifiées d'obsoletes dans les secteurs centraux et péri-centraux des agglomérations et les friches industrielles et militaires.

La rénovation urbaine, prise au sens large de recyclage, réhabilitation, démolition et reconstruction (et pas seulement au sens de la loi d'août 2003) prend différentes formes dans le temps et dans l'espace¹. Différentes politiques de la ville l'encadrent. Les objectifs de ces politiques sont multiples : répondre à la crise du logement, réinsérer les quartiers socialement marginalisés dans la ville, re-densifier ou au contraire dé-densifier, désenclaver un quartier, favoriser la mixité sociale et fonctionnelle, réduire les dépenses publiques dans ces quartiers² et limiter l'étalement urbain notamment. Les politiques de la ville diffèrent par leur échelle d'intervention, leur champ d'intervention (habitat, aménagement urbain, social, économie, sécurité, etc.) et leur financement.

En France, on peut constater que les opérateurs privés n'ont pas fait le choix de se porter vers les quartiers en difficulté. Cela peut s'expliquer par plusieurs raisons : la crainte de gains insuffisants, le manque d'informations sur la rentabilité de ces projets, ou encore le refus d'assumer tous les risques d'un développement dans ces quartiers. Ils ont en revanche maintenu une pression considérable sur les secteurs rentables que sont les centres-villes des grandes agglomérations et le périurbain. La sphère publique disposant de moyens limités, a du mal à s'opposer à cette pression et continue à se concentrer sur les quartiers en difficulté. Les interventions financées aujourd'hui par l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) sont massives et visent essentiellement la refonte de quartiers considérés comme socialement

¹Nous l'utiliserons comme mot générique dans ce texte.

²Il est aussi possible que les recettes publiques augmentent (à travers les impôts locaux directs, s'il y a revalorisation foncière et création d'emplois).

marginalisés. Le rôle de la puissance publique est donc très important.

Dans cet article, nous voyons comment l'analyse économique s'empare des enjeux liés à la rénovation urbaine et comment elle s'attache à fournir des critères de décision sur les démarches à adopter dans les opérations de rénovation urbaine ou plus largement sur les interventions publiques pour revitaliser un quartier. Dans un premier temps, nous examinons comment le bien-fondé des opérations de rénovation urbaine est évalué, et comment le choix de la nature de l'opération et le rôle du gouvernement sont abordés. Dans un deuxième temps, nous offrons un panorama des études empiriques sur les impacts d'opérations de rénovation urbaine sur les valeurs immobilières et sur le peuplement. Enfin, en considérant la rénovation urbaine comme un outil au service d'un objectif plus large de requalification d'un quartier et de redistribution envers les plus défavorisés socialement, nous nous posons la question des stratégies possibles.

2 Rénovation urbaine : intervention publique ou laissez-faire

Pour aborder la question du bien-fondé d'une intervention publique, nous commençons par analyser si l'état de dégradation d'un quartier est susceptible de se résorber sans intervention publique. Nous voyons ensuite différentes raisons pour lesquelles il peut être légitime pour l'Etat d'intervenir ou de ne pas intervenir. Avant de proposer des méthodes empiriques d'évaluation du bien-fondé d'une intervention, nous analysons les effets, les coûts et les bénéfices d'une opération de rénovation urbaine.

2.1 Sous-investissement résidentiel

Nous commençons par examiner comment les décisions de maintenance des propriétaires sont influencées par l'état du quartier de résidence. Shear (1983) met en évidence que *l'investissement pour l'amélioration du logement augmente avec la valeur marginale du logement³ et avec le produit marginal du capital⁴*, pour les propriétaires occupants de maisons individuelles qui

³La valeur marginale du logement augmente avec le revenu, avec la taille du foyer et avec la dégradation du quartier.

⁴Le produit marginal du capital augmente avec la dépréciation du capital existant et avec l'attractivité du quartier.

n'envisagent pas de déménager. Il augmente aussi avec la diminution attendue des taxes foncières et avec la diminution des coûts marginaux de rénovation. Il suit que la dégradation d'un quartier a deux effets de sens opposés sur l'investissement résidentiel. Elle diminue l'investissement résidentiel en diminuant le produit marginal du capital (il devient moins rentable d'investir un euro supplémentaire si le quartier se dégrade). En même temps, elle augmente l'investissement résidentiel en augmentant la valeur marginale du capital (quand les prestations de logement sont moindres, une dépense supplémentaire d'un euro procure plus d'utilité⁵). La direction de l'effet sur l'investissement résidentiel (effet produit marginal plus effet valeur marginale) est déterminée par l'effet dominant⁶. A partir d'un modèle logit multinomial, Shear conclut que les *propriétaires dans les quartiers en perte de vitesse sont moins susceptibles de réhabiliter (l'effet produit marginal est donc dominant)*. Si sa conclusion empirique est juste, un état de sous-investissement est susceptible de s'auto-entretenir. Chaque propriétaire en ignorant les externalités négatives exercées par son propre logement (essentiellement la perte de valeur immobilière des logements avoisinants) conduit involontairement au maintien du sous-développement du quartier. Les résultats classiques sur les *externalités* valent. En l'absence de coût de transaction, les propriétaires peuvent gérer le patrimoine de manière optimale en internalisant les externalités (par exemple en confiant la gestion du patrimoine commun à un tiers). Par contre, *en présence de coûts de transaction*, les propriétaires n'arrivent pas à se mettre d'accord pour tous remettre leur logement en état simultanément.

2.2 Quel rôle pour la puissance publique?

Dans ce cas, l'intervention de l'Etat pour initier des réhabilitations ou des démolitions et reconstructions est justifiée dans le sens où elle permet d'améliorer l'allocation des ressources. Il reste à discuter si le gouvernement doit intervenir de manière temporaire ou permanente et, le cas échéant, quel doit être son mode d'intervention. Pour cela, nous reprenons le modèle de Schall

⁵Ce résultat vient de l'hypothèse d'utilité marginale décroissante du logement.

⁶Les déterminants de la décision d'investir sont identiques, pour les individus qui envisagent de déménager, à une variable près. Comme la décision de déménager conduit le ménage à prendre en compte le prix de marché du logement, il faut remplacer dans la discussion du paragraphe précédent, la valeur marginale du logement par le prix de marché.

(1976). Supposons qu'initialement les logements d'un quartier soient délabrés et que cela représente une situation d'équilibre⁷. Si c'est le seul équilibre concurrentiel stable, alors le gouvernement doit en permanence inciter ou contraindre les propriétaires à bien entretenir leur logement. A l'inverse, s'il existe plusieurs équilibres concurrentiels, des incitations ou contraintes gouvernementales temporaires peuvent permettre au quartier de sortir de son état de délabrement de manière permanente (une fois le quartier revalorisé, chaque propriétaire entretient son logement car le produit marginal de son investissement est suffisant pour l'y inciter). Enfin, si le gouvernement a d'autres objectifs que l'équilibre concurrentiel pur (des objectifs d'équité ou de développement durable par exemple) alors son intervention auprès des propriétaires doit être permanente. Lorsque plusieurs objectifs sont visés, le recours à plusieurs outils peut être nécessaire.

Le gouvernement a plusieurs options à sa disposition pour l'intervention sur le bâti (nous verrons plus loin si ces interventions sont compatibles ou non avec d'autres objectifs comme la redistribution ou la mixité). Pour simplifier, disons qu'il peut choisir de ne pas intervenir sur le bâti, de subventionner des réhabilitations ou de subventionner des démolitions et des reconstructions (la section 4 détaillera davantage les moyens d'actions). Schall préconise de *choisir le mode d'intervention avec le bénéfice net le plus élevé*.

Schaaf (1964), en raisonnant en économiste, voit au moins quatre autres raisons, en plus de l'internalisation des externalités, pour lesquelles la puissance publique peut être amenée à intervenir.

Premièrement, une opération de rénovation urbaine peut n'être rentable pour des promoteurs privés, que si elle est *menée à grande échelle*. Cela peut nuire à sa réalisation par des promoteurs privés. Dans ce cas, l'Etat peut utiliser son droit de préemption pour exproprier et pour mettre à la disposition des acteurs privés une grande superficie de terrain, ces derniers prendront ensuite en charge tout le reste de l'opération⁸.

⁷Schall (1976) propose un modèle où chaque propriétaire est supposé choisir le niveau de qualité de son logement qui maximise son profit (défini comme la différence entre la valeur présente de ses revenus et la valeur présente de son investissement). Si initialement les logements du quartier sont en bon état et si c'est une situation d'équilibre, alors cette situation perdure (en l'absence de choc) et la question du renouvellement urbain ne se pose pas. Nous nous intéressons donc uniquement au cas où la situation initiale d'équilibre est celle d'un quartier dégradé.

⁸Une aide financière de l'état est inutile ensuite puisque nous sommes dans le cas d'une opération rentable à grande échelle pour le secteur privé.

Deuxièmement, le gouvernement peut être amené à subventionner une opération de démolition et reconstruction ou de réhabilitation en raison de *réglementations sur les logements*. Supposons que les bâtiments existants soient jugés socialement indignes. La prise en charge des démolitions des logements insalubres peut être justifiée (puisque c'est sur un critère social que le bâtiment est jugé non conforme) ainsi qu'une partie des frais de reconstruction (si les anciens occupants ne peuvent en assumer la totalité et ne peuvent payer qu'un logement jugé indigne par la société). Il faut cependant vérifier au préalable que des réhabilitations ne seraient pas moins coûteuses que des démolitions et reconstructions. De plus, en partant du principe économique que les ressources doivent être allouées à leur meilleur usage, il convient aussi de vérifier que les anciens occupants sont bien ceux qui accordent le plus de valeur à ce lieu.

Troisièmement, l'intervention peut être justifiée pour *éliminer des externalités négatives* comme nous l'avons déjà mentionné. Ces externalités peuvent se traduire par une perte de valeur foncière et immobilière des bâtiments à proximité d'un quartier dégradé. L'existence de quartiers dégradés peut aussi favoriser une augmentation des *coûts sociaux* liés aux actes de délinquance, criminalité, maladies, problèmes psychologiques, etc.

Enfin, d'autres bénéfices peuvent être avancés pour justifier l'intervention de l'Etat. Le gouvernement peut vouloir intervenir pour redistribuer les ressources plus également entre le centre-ville et les banlieues ou entre classes de revenu. Il peut aussi chercher à atteindre d'autres objectifs comme la *mixité sociale*. Enfin, il peut vouloir *limiter l'étalement urbain*, dans une perspective de développement durable.

2.3 Mécanismes économiques déclenchés par une opération de rénovation urbaine

Nous avons vu que Schall préconise de *choisir le mode d'intervention avec le bénéfice net le plus élevé*. Cela suppose de définir le bénéfice net d'un projet, et donc de réfléchir aux effets d'une opération de rénovation urbaine. C'est ce que nous faisons maintenant avec Schaaf (1964) et Rothenberg (1967).

Rothenberg (1967) fait l'hypothèse que les agents sont au plein emploi⁹.

⁹Une telle hypothèse a le mérite de simplifier l'analyse et d'isoler les mécanismes propres au bâti en faisant abstraction de l'effet multiplicateur des investissements (qui joue à court terme, en période de sous-emploi). On sous-estime potentiellement les bénéfices de court

Sous cette hypothèse, le résultat essentiel est qu'une augmentation d'activité dans une zone ne peut se faire qu'au détriment d'une autre zone et donc que le revenu réel n'augmente pas.

Examinons les *impacts sur la population et sur les dépenses publiques*. Les opérations de rénovation urbaine peuvent entraîner des flux de population. Les plus pauvres peuvent être forcés de quitter les logements rénovés (ou reconstruits dans le cadre d'opérations de démolitions et reconstructions) si les loyers augmentent. Ils cherchent alors à s'installer dans les quartiers devenus relativement moins chers de la communauté d'agglomération (ou d'une autre entité administrative pertinente).

La rénovation urbaine est souvent accusée de diminuer le stock de logements à prix modérés en démolissant des logements à bas coûts et en les remplaçant par des logements plus chers. Schaaf (1964) montre que le raisonnement est en fait plus complexe. Les occupants des nouveaux logements libèrent potentiellement d'autres logements à prix modérés ou des ressources pouvant servir à les reconstruire. Toutefois, en raison de pressions sur le marché de la construction (suite à la hausse de la demande) ainsi qu'en raison des difficultés de relogement, les populations déplacées subissent vraisemblablement une diminution de leur consommation réelle de logement. Elles doivent payer plus cher pour retrouver un logement similaire.

Si les populations se déplacent essentiellement au sein de la communauté d'agglomération, alors les caractéristiques sociodémographiques demeurent inchangées. Tout changement qui peut s'opérer dans un quartier est compensé par un changement de direction opposée dans un autre quartier. Il en est de même pour les dépenses publiques (qui dépendent vraisemblablement des revenus et/ou de la population - tous deux inchangés au niveau de l'agglomération). Toutefois, si les dépenses publiques dépendent aussi de l'état du bâti (à travers les risques d'incendie ou la santé des populations) alors elles peuvent diminuer à la suite d'opérations de rénovation urbaine (voir Weicher (1972)).

Discutons maintenant les *impacts sur le parc de logement*. Lorsqu'il y a démolition et reconstruction, l'âge moyen des bâtiments diminue, non seulement pour le quartier mais aussi pour toute l'agglomération (du fait de la baisse de l'âge moyen dans un quartier). Pour les autres caractéristiques des logements, les effets sont moins évidents. Si des logements "indignes" sont remplacés par des logements aux normes dans un quartier donné, alors la

terme de l'opération avec cette hypothèse si en réalité il existe du chômage conjoncturel.

qualité des logements augmente à l'échelle de ce dernier et dans une moindre mesure à celle de l'agglomération. En effet, la requalification d'un quartier est en partie compensée par une déqualification des autres quartiers, dès qu'il y a déplacement de population et augmentation de la demande pour des logements bon marché¹⁰.

On peut aussi s'attendre, en l'absence de réglementation, à ce que moins de logements soient reconstruits que détruits dans la zone rénovée¹¹. Il n'y a pas forcément non plus une augmentation de la valeur réelle totale du stock de logements. Les nouvelles constructions auraient, en effet, peut-être eu lieu ailleurs (sans la prise en charge des démolitions par l'Etat, dans la zone renouvelée). On parle d'effet d'éviction¹². La densité de population diminue alors dans le quartier rénové, mais augmente dans les autres quartiers (puisque'il y a un nombre de logements inférieur pour une population inchangée au niveau de l'agglomération).

Si on relâche l'hypothèse de plein emploi de Rothenberg (1967), il peut

¹⁰Si les populations défavorisées sont chassées par la hausse des prix, il y a une augmentation de la demande pour des logements peu chers et une augmentation de prix pour ce segment de logement. Les propriétaires répondent, en entretenant moins leur logement dans les autres quartiers et en fournissant ainsi des logements de moindre qualité aux populations déplacées. L'augmentation de qualité au niveau de l'agglomération est par conséquent moindre qu'au niveau du quartier.

¹¹Pour certains types de matériaux de construction, l'industrie du bâtiment est clairement l'acheteur principal. Toute augmentation d'activité de cette dernière (due à des opérations massives de rénovation urbaine par exemple) peut donc, en entraînant une augmentation de la demande, provoquer une pression à la hausse sur les prix des matériaux de construction. Par suite, cela décourage les constructions. En l'absence de réglementation, il est probable que les constructions restent en deçà des démolitions. Pour se protéger de cette situation, la puissance publique doit réglementer.

C'est le cas en France actuellement, où pour chaque démolition dans le cadre de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), il doit y avoir une reconstruction (règle du 1 pour 1).

¹²Il peut y avoir substitution/éviction du privé par le public si l'offre de logements est très élastique aux changements de prix. A long terme, l'élasticité de l'offre de logements est déterminée par l'élasticité de l'offre de construction (aussi bien pour le stock existant que pour les nouveaux logements). Elle varie d'un endroit à l'autre et d'une période à l'autre (notamment à cause des différences institutionnelles). Les études concluent à une substitution assez importante entre les logements subventionnés et les logements privés non subventionnés (voir notamment Malpezzi et al. (2002)). Le degré de substitution dépend des programmes d'aide et des taux de logements sociaux déjà en place. Toutefois, même si la substitution est très élevée, cela ne signifie pas que les politiques de subvention pour les logements sociaux sont inefficaces. Les services de logement subventionnés peuvent être meilleurs ou le ratio loyer sur prix plus favorable.

y avoir des *effets d'entraînements*. Un euro d'investissement initial génère plus qu'un euro de revenu dans le quartier renouvelé ou les quartiers voisins (effet multiplicateur des investissements), voir Baleiras et al. (2003).

2.4 Critères de décision pour une opération de rénovation urbaine

En se basant sur les analyses précédentes, nous pouvons évaluer empiriquement le bien-fondé économique d'une opération de rénovation urbaine. Les économistes proposent d'allouer les ressources de manière à *maximiser le bénéfice social net de la communauté* (voir Schussheim (1960) ou Schall (1976)). Une opération de rénovation urbaine est justifiée non seulement si les bénéfices excèdent les coûts, mais aussi s'il n'existe pas de meilleur projet pour la communauté. Dans ce cadre, une analyse coût-bénéfice est appropriée. Cependant, une intervention peut parfois être souhaitée par la puissance publique pour des raisons non économiques (telles que l'équité territoriale ou la mixité sociale par exemple). Il se présente alors deux cas de figure : l'opération est rentable (les bénéfices excèdent les coûts) ou ne l'est pas. Le premier cas de figure est le plus favorable puisque l'intervention publique permet aux décideurs publics d'atteindre leur objectif, tout en menant une opération économiquement rentable. Dans le second cas, les décideurs publics doivent se demander avant d'agir si le consentement à payer de la société pour la caractéristique souhaitée (amélioration du cadre de vie ou mixité sociale par exemple) excède bien le coût pour l'atteindre. Dans ce dernier cas alors la méthode d'évaluation choisie doit combiner une estimation du consentement à payer et une analyse du bien-être.

Commençons par la *méthode coût-bénéfice* et pour fixer les idées, examinons le cas simple d'un projet de démolition et construction privé. L'opération est rentable si la valeur du capital du site rasé excède la valeur du capital du site et du bâtiment dans son usage existant (voir Balchin (2000, chapitre 6)). Pour le promoteur, la valeur du capital du site rasé est déterminée par la valeur présente du site dans son nouvel usage moins le coût de démolition, moins le coût de préparation du site et moins le coût de reconstruction¹³. Pour l'analyse d'une opération de rénovation urbaine (un service public),

¹³Pour une opération de réhabilitation (plutôt qu'une opération de démolition et reconstruction), l'opération est rentable pour le promoteur si la valeur présente de l'augmentation du capital est supérieure à la valeur présente du coût de réhabilitation.

le gouvernement doit prendre en compte les coûts et les bénéfices *sociaux* (plutôt que privés) et mener l'analyse à *l'échelle de l'agglomération* (ou d'une autre entité administrative pertinente au regard des mouvements de population et des densités de logement existantes). Si l'analyse est menée à l'échelle du quartier où se déroulent les opérations de rénovation urbaine, les bénéfices nets du projet sont surévalués et la puissance publique peut subventionner des opérations de rénovation urbaine dans un quartier/une ville au détriment d'autres villes voisines¹⁴. Nous avons vu précédemment que l'assiette fiscale pouvait augmenter¹⁵ et que les dépenses publiques pouvaient diminuer¹⁶ au niveau de l'agglomération. Nous verrons plus bas que Weicher (1972) et Baleiras et al. (2003) s'inspirent de cette approche et considèrent comme bénéfice public les seuls gains découlant de l'élargissement de l'assiette fiscale et/ou de la baisse des dépenses publiques.

Alternativement, les économistes peuvent adopter une approche d'économie du bien-être. Le bénéfice social net est alors défini comme la somme du surplus du consommateur, du producteur et du gouvernement. Nous avons vu que les consommateurs / locataires peuvent subir une diminution de leur consommation réelle (du fait d'une augmentation des loyers et d'une possible diminution du stock de logements). Les producteurs / propriétaires peuvent bénéficier de gains en capital du fait de la revalorisation mais n'augmentent pas forcément leur production (évacuation des constructions privées par les constructions publiques ou subventionnées par le gouvernement). En conséquence, le surplus du consommateur (en l'occurrence ici du locataire) d'un quartier rénové peut augmenter ou diminuer (selon son consentement à payer pour l'amélioration du quartier, l'augmentation du loyer et le service con-

¹⁴Les quartiers ou villes voisines de la zone renouvelée peuvent recevoir un afflux de personnes défavorisées. Les investissements, en se relocalisant dans la zone renouvelée subventionnée, peuvent les délaissier en partie. Ces phénomènes participent à l'augmentation des dépenses publiques et à la réduction de l'assiette fiscale.

¹⁵Elle augmente notamment si la valeur totale du stock de logements s'améliore. Toutefois, si les pressions sur le marché foncier entraînent des hausses des matériaux de construction, si les effets d'évacuation sont forts et si les déplacements de population incitent à la déqualification d'autres quartiers, alors la valeur totale du stock de logements aura au contraire tendance à diminuer.

¹⁶Il est possible que les dépenses publiques (santé, éducation, police, pompiers, santé publique, dépenses sociales, etc) diminuent si elles sont liées à la qualité des bâtiments. En revanche, si elles sont davantage corrélées aux caractéristiques même des résidents alors il est possible qu'elles ne diminuent pas (puisque les habitants se déplacent du quartier rénové dans les quartiers voisins qui n'ont pas encore été rénovés).

sommé de logement). Le surplus du producteur (qui est ici le propriétaire) peut augmenter s'il bénéficie d'un gain en capital. Enfin, le bénéfice net du gouvernement peut augmenter ou non selon que les coûts physiques de l'opération dépassent ou non les bénéfices nets attendus de l'opération¹⁷. Quigley (1986) et Bartik (1986) s'inspirent de cette démarche comme nous allons le voir plus bas.

Avant de présenter les travaux empiriques mentionnés, nous concluons avec une dernière remarque d'ordre théorique. Pour calculer le *moment* où une opération de rénovation urbaine doit avoir lieu, on peut utiliser une table d'espérance de vie des bâtiments. Toutefois, cette démarche basée sur l'obsolescence physique¹⁸ est erronée et ignore que l'espérance de vie d'un bâtiment dépend aussi de la valeur des services rendus par le bâtiment. Pour transmettre cette idée, Bourne (1967) a défini le concept d'*obsolescence économique*. Cette dernière dépend essentiellement du taux de progrès technique, des possibilités d'adaptation des bâtiments, de la croissance urbaine, des changements de localisation des activités et des populations, des externalités générées par d'autres bâtiments ou groupes de bâtiments et des réglementations. Ainsi les lois qui limitent l'augmentation des loyers peuvent, par exemple, réduire la vie économique des bâtiments et mener à des logements vacants. A l'inverse, les programmes d'aide à la rénovation ont pour effet de prolonger la vie économique des bâtiments. L'obsolescence économique dépend de tellement de critères qu'elle est difficile à déterminer. Il est cependant primordial de la garder à l'esprit.

2.5 Analyses empiriques d'évaluation de projets de rénovation urbaine

Force est de constater que les analyses empiriques d'évaluation de projets de rénovation urbaine sont rares, probablement car elles sont complexes à mener. Nous verrons ici que les quatre études que nous allons résumer ne considèrent pas tous les bénéfices sociaux (ou tous les effets), elles choisissent d'en ignorer certains pour que l'analyse soit réalisable.

¹⁷Nous avons vu que le gouvernement fait face à des coûts de préparation du terrain, de démolition et éventuellement de reconstruction. Il peut espérer un élargissement de l'assiette fiscale et/ou une baisse des dépenses publiques.

¹⁸L'obsolescence physique dépend de l'âge du bâtiment, de la maintenance et des rénovations effectuées.

Les deux travaux suivants s'inspirent d'une analyse coût-bénéfice. Weicher (1972) part du principe que si l'état du quartier affecte les dépenses publiques, alors les villes avec de meilleures conditions de logement¹⁹ doivent dépenser moins en services publics. Il a retenu des indicateurs pour l'état du quartier (incidence des bâtiments dégradés, des bâtiments construits avant 1930, surpeuplés et densité de population). Pour les dépenses de services, il prend en compte les dépenses pour : la police, les incendies, l'hygiène publique, la santé publique et les écoles primaires et secondaires. Il obtient effectivement que l'état du quartier influence directement les dépenses publiques. Cependant, sur une analyse coût-bénéfice d'un projet particulier à Chicago²⁰, il obtient que les économies en dépenses de services représentent moins de 10% du coût du projet.

Baleiras et al. (2003), mène une analyse coût-bénéfice, *ex ante*, de l'expo 98 à Lisbonne (c'est bien une opération de renouvellement urbain dans la mesure où il y a eu un développement sur des friches industrielles). Il compte comme bénéfice principal l'élargissement de la base de taxation²¹ et comme dépenses la mise en œuvre du projet. Il considère explicitement les effets d'entraînement du projet. Il prédit que les bénéfices dépasseront largement les coûts.

Nous présentons maintenant deux contributions dans la veine de l'économie du bien-être. Quigley (1986) propose, pour évaluer le bien-fondé d'opérations de rénovation urbaine, de comparer le consentement à payer total pour une augmentation des services de logement - suite aux travaux -²² au coût de production de cette amélioration. Le consentement à payer total est mesuré soit par la somme des variations équivalentes Hicksiennes soit par la somme

¹⁹Il travaille bien toutes choses égales par ailleurs en corrigeant pour différents facteurs tels que les différences de revenu, de chômage, la taille de la ville et la relation de la ville par rapport à la métropole.

²⁰Ce projet a consisté à démolir 6147 logements et à en reconstruire 2150.

²¹Parmi les dividendes d'impôts on peut compter notamment les impôts fonciers, les droits de construction, les frais de transaction immobilières, les gains en capitaux sur les terrains publics, les impôts sur la personne et les impôts des entreprises. Certains effets sont temporaires (droits de construction) et d'autres permanents (ceux liés à l'appréciation foncière).

²²Le bénéfice social net défini comme la somme du bénéfice du locataire - qui ne déménage pas - et du propriétaire est égal au consentement à payer du locataire pour l'amélioration de son logement. En effet, le bénéfice du locataire est égal au consentement à payer moins le changement de loyer alors que celui du propriétaire est égal au changement de loyer.

des variations compensées Hicksiennes des individus²³. Pour estimer les demandes compensées, Quigley propose soit d'étendre la méthode des prix hédoniques de Rosen (1974) (les choix sont supposés continus) ou d'utiliser la méthode des quartiles de McFadden (1974) (les choix sont supposés discrets). En s'appuyant sur le résultat de simulations, il conclut que la méthode hédonique donne de meilleurs résultats. Bartik (1986) propose une application sur le même principe. L'enchère marginale de la condition physique du quartier est évaluée par son prix marginal (qui est lui-même déduit de l'équation de prix hédonique). Il déduit alors une mesure "Marshallienne" du consentement à payer en intégrant la fonction d'enchère marginale entre la valeur initiale et finale de la condition physique du quartier. Il obtient ainsi une variation non compensée du surplus du consommateur. Les résultats indiquent de modestes gains ou pertes pour les locataires²⁴ et ces changements ne sont pas suffisants pour expliquer les déplacements de population. Les explications sur ces derniers sont sans doute davantage à rechercher du côté de la réponse de l'offre des propriétaires, ignorée ici.

En résumé dans cette section, nous avons vu que certains quartiers pouvaient s'enfoncer dans une situation de dégradation et de paupérisation en l'absence d'une intervention publique. Pour juger du bien-fondé d'une opération de rénovation urbaine, les économistes comparent les avantages et les coûts monétaires d'une intervention à une échelle plus large que celle du quartier où ont lieu les interventions. En effet, en se limitant aux changements intervenant dans le seul quartier rénové, les bénéfices des opérations de rénovation urbaine sont surévalués. On ignore qu'une partie des améliorations se fait au détriment des quartiers voisins, et que par conséquent les bénéfices nets pour l'agglomération sont plus faibles que les bénéfices nets pour un seul quartier. Il est en outre important de bien prendre en compte les coûts et les bénéfices sociaux, plutôt que privés. Les coûts/bénéfices privés

²³Nous rappelons que la variation équivalente est le montant qui doit être versé à un individu si l'opération de renouvellement urbain n'a pas lieu pour qu'il reçoive la même utilité. La variation compensée, en revanche, est le montant qui peut être prélevé auprès du ménage qui profite de l'opération de renouvellement urbain pour qu'il retrouve son utilité initiale.

²⁴Les gains ou pertes peuvent varier d'un quartier à l'autre pour le même projet, selon le consentement à payer des locataires. Ils varient aussi selon les valeurs d'équilibre de la condition améliorée du quartier et selon les coûts de déménagement (plus élevés pour les personnes âgées, les résidents de longue date ou les familles). Bartik ne considère pas la réduction de l'offre pour les ménages à bas revenus et les pertes de revenu qu'elles peuvent occasionner. Si elle était considérée, les gains nets seraient moins élevés.

ne tiennent compte que des intérêts des propriétaires et des promoteurs par exemple alors que les coûts/bénéfices sociaux tiennent à la fois compte des producteurs de logement, des consommateurs des services de logement et de la puissance publique. Les coûts monétaires d'une intervention comportent les coûts éventuels de démolition, de préparation du site et de reconstruction du site. Les bénéfices monétaires sont éventuellement les réductions de dépenses publiques et l'augmentation de l'assiette fiscale. Parmi les objectifs traditionnels des opérations de rénovation urbaine, la revalorisation immobilière apparaît dans les bénéfices au travers de l'augmentation de l'assiette fiscale. La diminution des dépenses publiques apparaît aussi explicitement. Les autres objectifs n'apparaissent pas dans les coûts et bénéfices monétaires et ne sont donc pas "valorisés" et pris en compte dans l'évaluation du bien-fondé des opérations de rénovation urbaine. C'est le cas par exemple, des objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, de limitation de l'étalement urbain ou de réduction des inégalités. Cependant, l'approche par les consentements à payer permet de vérifier si la société est prête ou non à payer pour atteindre ces objectifs au-delà de purs critères de rentabilité monétaire.

3 Impacts des opérations de rénovation urbaine

En décrivant les effets des opérations de rénovation urbaine, nous avons prédit une revalorisation immobilière et foncière et des déplacements de population (les moins aisés quittent les quartiers rénovés et sont remplacés par des résidents plus aisés). Il reste à voir si, en pratique, on observe bien des effets significatifs. Pour les décideurs publics, il est aussi important de connaître, le cas échéant, les conditions de succès des opérations. Cela suppose de disposer de méthode d'évaluation des opérations de rénovation urbaine.

Cette section propose un rapide exposé de la méthode des prix hédoniques ou implicites. Elle survole ensuite les applications de cette méthode pour évaluer les impacts sur les valeurs immobilières. Enfin, elle passe en revue les différentes méthodes qui peuvent être utilisées pour évaluer les flux de population.

3.1 Méthode des prix hédoniques

Les préférences hédoniques ou implicites d'un ménage pour les différentes caractéristiques d'un logement, d'un quartier ou d'une ville peuvent être étudiées à partir d'une approche discrète ou d'une approche continue. La méthode communément utilisée pour étudier les fluctuations des valeurs immobilières ou foncières est l'approche continue des prix hédoniques (ou implicites). De manière moins courante, une approche discrète catégorisant les choix des ménages est aussi utilisée. Nous présentons chacune des approches.

3.1.1 Approche continue

Rosen (1974) fournit un cadre théorique, dans le cas concurrentiel, pour l'approche continue. Le marché du logement s'analyse comme un ensemble de marchés implicites pour ses différents attributs. La fonction de prix hédonique décrit l'ensemble des lieux d'équilibre. Le consommateur maximise son utilité lorsque sa courbe d'enchère (le montant maximum qu'il est prêt à payer pour les différentes combinaisons de caractéristiques, pour un niveau d'utilité et un revenu donnés) est tangente à la courbe de prix du marché. Similairement, le producteur maximise son profit lorsque sa courbe d'offre (le montant minimum que la firme est prête à accepter pour différentes combinaisons de caractéristiques, pour un niveau de profit donné, quand les quantités sont optimalement choisies) est tangente à la courbe de prix du marché. La fonction de prix hédonique décrit donc l'ensemble des prix maximum pour les acheteurs et des prix minimum pour les vendeurs. L'enchère marginale d'un consommateur ne décrit qu'un point de la fonction de prix marginal, l'introduction d'une variété de consommateurs permet la description de la fonction au complet. Rosen propose de procéder en deux étapes. Dans une première étape, la fonction hédonique est estimée en régressant la valeur du logement sur ses caractéristiques. Les prix marginaux implicites sont ainsi calculés²⁵. La seconde étape consiste à estimer les fonctions de demande et/ou d'offre, en supposant que les prix obtenus lors de la première étape sont des prix d'équilibre (i.e. le consommateur et le producteur sont supposés maximiser respectivement leur utilité et leur profit).

²⁵En pratique, dès que la fonction de prix n'est pas supposée linéaire, les prix calculés sont des prix marginaux et on ne peut pas calculer de prix moyen pour une caractéristique. En effet, le prix d'une caractéristique donnée varie non seulement avec la quantité de cette caractéristique, mais également avec les autres caractéristiques du logement.

Comme les valeurs des logements ne sont pas observées, en pratique on utilise les prix de transaction plutôt que les auto-évaluations des propriétaires. Les équations peuvent être définies à partir de modèles linéaires, semi-logarithmiques, log-linéaires, box-cox (qui inclut comme cas particulier plusieurs formes fonctionnelles dont la semi-logarithmique)... ou encore peuvent être estimées de manière semi-paramétrique. Dans un modèle semi-logarithmique, qui est une forme populaire²⁶, on régresse le logarithme des prix sur les caractéristiques du logement. Le coefficient estimé, pour une variable continue, donne le changement en pourcentage du prix suite à un changement d'une unité de la caractéristique considérée. En revanche, le coefficient estimé, pour une variable dichotomique, représente le changement en pourcentage du prix suite à l'introduction de la caractéristique par rapport à la situation de référence. On peut inclure de nombreuses variables en prenant garde cependant à ce que les variables explicatives ne soient pas fortement corrélées²⁷ et que les différentes caractéristiques qui différencient les logements soient indépendantes de celles des individus qui les acquièrent²⁸. Les catégories principales de variables sont les caractéristiques structurelles (surface habitable, surface du terrain, âge, nombre de salles de bains), les caractéristiques internes (salle de bain complète, cheminée, planchers en bois, cave), les caractéristiques externes (terrasse, balcon), les caractéristiques d'environnement naturel et social (vue sur un lac, belle vue, taux de scolarisation des enfants, taux de succès des enfants dans les écoles du quartier), le quartier et la localisation (arbres, délinquance, distance au(x) centre(s) des affaires ou des centres commerciaux)²⁹, services publics (écoles, médecins). On peut appliquer la même méthode, en tirant en plus partie des ventes du même logement à des dates différentes (voir Case et Schiller (1991) pour les ventes répétées). A l'aide de l'estimation des prix hédoniques, on

²⁶La forme semi-logarithmique a quatre avantages reconnus sur les autres formes paramétriques : (i) la valeur des caractéristiques peut changer avec la tranche de prix ; (ii) les coefficients sont facilement interprétables comme le changement en pourcentage du prix suite à un changement d'une unité de la variable ; (iii) les problèmes d'hétéroscédasticité sont minimisés ; (iv) il est possible de développer des indices.

²⁷Il faut notamment éviter de prendre des variables qui résument toutes deux la taille (nombre de pièces et surface au sol) ou le confort (nombre de salles de bain et indicateur de qualité) par exemple.

²⁸Ce problème peut notamment se poser pour des caractéristiques publiques d'une commune : ainsi le pourcentage d'étrangers habitant la commune par exemple n'est pas indépendant des individus et ne remplit pas l'hypothèse de Rosen. Voir Gravel et al. (1998).

²⁹Alternativement, le lieu peut être résumé par une variable indicatrice spatiale.

peut comparer l'évolution des prix de logements d'une zone où une opération de rénovation urbaine a eu lieu à l'évolution de ceux de zones où il n'y a pas eu d'opération.

3.1.2 Approche discrète

Dans une catégorie distincte, il existe des modèles de choix discrets de deux types : les *modèles joints* où les ménages choisissent simultanément un logement et son environnement et les *modèles séquentiels / emboîtés* où les ménages choisissent une ville, puis dans cette ville un quartier et enfin dans ce quartier un logement.

Pour la première catégorie, chaque ménage est décrit par un vecteur de caractéristiques socio-économiques dont le revenu. Quelques catégories de ménages sont retenues. Une d'entre elles est choisie comme catégorie de référence pour les estimations et l'interprétation des résultats. Le ménage choisit un logement parmi un nombre donné de catégories de logement³⁰. La probabilité qu'un logement z donné soit occupé par un ménage t peut alors être estimée (voir Ellickson (1981) par exemple)³¹. Les résultats permettent de décrire les préférences des ménages.

Une deuxième catégorie, celle des modèles emboîtés, exploite le même principe. Le ménage choisit séquentiellement une ville, un quartier et un logement (voir notamment McFadden (1974 et 1978) et Quigley (1985)). Dans Quigley (1985), la probabilité qu'un ménage choisisse un logement conditionnellement au choix d'une ville et d'un quartier est estimée³². Cette approche a le mérite de ne pas supposer l'indépendance des choix alternatifs pour le ménage (en termes de logement, de quartiers et de villes), et permet même de la tester.

³⁰Les catégories de logements sont définies en fonction d'un certain nombre d'attributs. Le prix du logement n'apparaît pas (ce serait redondant, puisque le logement est déjà défini par ses attributs).

³¹La probabilité est estimée en supposant qu'un logement z est occupé par un ménage t si l'enchère de ce dernier est supérieure aux enchères proposées par les autres types de ménages. On peut dans un deuxième temps, en déduire une évaluation des enchères pour différents types de logement.

³²En remontant dans l'arborescence, la probabilité qu'un ménage choisisse un quartier conditionnellement au fait qu'il a choisi une ville donnée et la probabilité qu'un ménage choisisse une ville donnée étant donné les services proposés par cette ville peuvent de plus chacune être estimées si besoin est.

3.2 Application de l'approche des prix hédoniques à l'évaluation des impacts sur les valeurs immobilières

Nous venons de présenter les principes théoriques d'évaluation des logements et d'analyse des appariements habitat - habitant. Nous en présentons maintenant des applications en économie de la rénovation urbaine. L'approche par les prix hédoniques permet de vérifier si une opération de rénovation urbaine, même menée sur des logements sociaux, a des impacts sur les valeurs immobilières des logements voisins du parc privé³³. Le cas échéant, la revalorisation du marché de l'accession à la propriété aura des répercussions sur les autres segments du marché immobilier (c'est-à-dire sur le marché de la location dans le parc privé mais aussi dans le parc social) en raison des possibilités de report d'un marché à l'autre, surtout dans un contexte de marché immobilier tendu. Une autre approche consisterait à étudier les changements dans les files d'attente des logements sociaux. Il n'en existe cependant pas d'application à ma connaissance.

Barthélémy et al. (2006) évaluent empiriquement *les impacts sur les prix d'appartements, des opérations de rénovation urbaine menées dans le quartier de la Goutte d'Or* à Paris, entre 1985 et 2001. La première vague de rénovation, entreprise en 1985, est presque achevée en 1999. La deuxième vague commence en 1998 dans le nord du quartier de la Goutte d'Or (Château-Rouge) et le quartier est classé en développement social puis urbain des quartiers (DSQ, DSU). La deuxième vague est toujours en cours dans la partie nord au moment de l'étude. Les opérations ont touché l'habitat, l'infrastructure publique, la composition sociale, l'animation sociale et culturelle. Pour ce qui est de l'habitat, 1400 logements (100 immeubles) ont été démolis et 800 logements sociaux construits. Les habitants déplacés ont été relogés à 40% dans le quartier rénové, à 20% dans le même arrondissement mais dans une zone différente et les 40% restant ont été relogés dans d'autres arrondissements de Paris. Les auteurs utilisent 330 000 transactions de ventes résidentielles d'appartements, de la base des Notaires de Paris, entre 1981 et 2001, en distinguant 4 périodes : 1981-1984 (avant rénovation), deux sous-périodes pendant la première phase 1985-1991 et 1992-1997 et une pendant la deuxième phase 1998-2001.

³³Cette approche est pertinente si le quartier rénové comporte une part non négligeable de logements privés.

L'objectif est de déterminer si les prix ont changé dans la zone où il y a eu rénovation et s'il y a eu diffusion des impacts dans tout le quartier et éventuellement au-delà. Ils estiment une équation de prix hédoniques avec une forme semi-logarithmique³⁴ et un indice de prix pour Paris et par quartier. Les quartiers retenus sont : la Goutte d'Or où ont eu lieu les opérations de rénovation urbaine, La Chapelle pris comme quartier de référence et des quartiers voisins de la Goutte d'Or (Clignancourt, St-Vincent de Paul, Rochechouart). Ils comparent l'évolution des indices entre la première période 1981-1984 et les suivantes. Pour évaluer s'il y a eu un impact au niveau du quartier ils comparent la dynamique des prix entre le quartier de la Goutte d'Or et un quartier de référence (La Chapelle) où il n'y a pas eu de renouvellement et qui présente des caractéristiques sociodémographiques semblables et un prix au mètre carré proche.

L'examen de l'impact de l'éloignement du centre de la zone réhabilitée sur les prix du logement indique des phénomènes différents selon les quartiers considérés. Cependant, il semble que la Goutte d'Or exerce un effet négatif moindre après les rénovations ou même en certains lieux cesse de représenter une externalité négative. Un premier *succès local de la politique de rénovation est donc perceptible*. Toutefois, on observe un changement de tendance dans la dernière sous-période, ce qui pourrait indiquer un autre phénomène : dans les périodes de dépression immobilière, les prix baissent moins dans les zones où les prix sont relativement plus faibles (avec une situation contraire dans les phases haussières) en raison des contraintes d'emprunt qui deviennent plus serrées.

Par ailleurs *en s'appuyant sur des indices de prix*, ils concluent que l'évolution des prix pour le quartier rénové ne se démarque pas vraiment de l'évolution

³⁴Ils régressent le logarithme des prix des appartements sur les caractéristiques des logements, des variables muettes pour identifier le quartier, des variables muettes pour indiquer si le logement a été vendu avant la date t (la référence est 1981), une variable distance et distance au carré au centre des rénovations et des variables muettes pour le trimestre de vente (la référence est Oct-Déc). Du fait du nombre important de variables manquantes, ils introduisent pour chaque variable (à l'exception de la surface), une modalité supplémentaire intitulée valeur manquante. Pour la surface, ils introduisent un terme polynomial (surface, surface au carré et au cube) pour capter les possibles non linéarités en la surface. Ils supposent que l'impact de chaque caractéristique privée ne change pas au cours du temps. Les caractéristiques sont décrites par des variables muettes à l'exception de la surface. Ils ont testé l'adéquation des formes fonctionnelles à l'aide d'une fonction de forme Box-Cox. La forme log-linéaire a été retenue bien que ce ne soit pas la meilleure, car ils ne pouvaient pas développer d'indices à partir d'une forme Box-Cox.

des prix pour le quartier de référence ou pour Paris, sauf en phase baissière ou les prix résistent mieux. A l'aide de cette méthode, les effets des opérations de rénovation urbaine sur les valeurs immobilières ne peuvent être mis en évidence et suggère que *l'impact global est très peu tangible*.

Ce travail d'évaluation des opérations de rénovation urbaine, est à notre connaissance, un des rares qui a été mené dans le cas français³⁵. Cela montre que les besoins en évaluation sont importants. En effet, il est difficile à partir de ce seul cas, d'inférer les impacts des opérations de rénovation urbaine en France. Par ailleurs, nulle analyse sur le rôle de la durée des opérations ou sur la taille critique des investissements n'a été réalisée à notre connaissance pour la France³⁶. Pas plus d'ailleurs que nous disposons de recherches françaises sur la mobilité résidentielle. En ce sens, les travaux de Ding et al. (2000 et 2003) sont complémentaires de ceux de Barthélémy et al. (2004).

Ding et al. (2000) s'intéressent à trois questions. Ils veulent déterminer l'étendue géographique des impacts de rénovation urbaine (plus l'étendue est grande plus les bénéfices sociaux des investissements sont importants). Ils cherchent à savoir si les impacts changent avec le niveau de richesse du quartier. Enfin, ils veulent vérifier si les impacts sont proportionnels ou plus que proportionnels aux montants investis (afin de déterminer qui des interventions lourdes et localisées ou des interventions modérées et diffuses sont plus efficaces). Pour cela, ils étudient *l'impact d'investissements résidentiels subventionnés* par la ville de Cleveland (Ohio, Etats-Unis), entre 1990 et 1995, *sur les valeurs immobilières de maisons individuelles* vendues entre 1996 et 1997. Par souci de simplicité et pour interpréter facilement les coefficients, ils choisissent une fonction de prix hédonique linéaire³⁷. Les

³⁵Calcoen et al. (2003) ont étudié les impacts sur les valeurs immobilières d'un aménagement urbain. En 1998, la couverture de l'autoroute A1 vise à réduire la pollution sonore et à remailler le quartier de la Plaine Saint-Denis aux quartiers avoisinants. Simultanément une nouvelle gare RER est ouverte et le réaménagement d'une gare existante est réalisé. Les auteurs constatent que cette politique a eu pour effet de stimuler la construction neuve. Ils estiment à l'aide d'une équation de prix hédonique que l'impact sur les valeurs immobilières varie entre 8 et 16% de la valeur des logements selon que l'on retient l'impact de la réduction sonore ou l'impact de l'aménagement global.

³⁶Il faut être prudent lors du choix d'un indice lorsque plusieurs opérations de renouvellement urbain, sur possiblement plusieurs marchés, sont analysées. Les techniques d'estimation d'un indice sur un marché unique ou sur des marchés segmentés sont différentes (voir Zabel (2004)).

³⁷Toutefois, ils testent au préalable une transformation Box Cox. Les résultats avec cette dernière sont sensiblement identiques. L'ajustement est légèrement meilleur, la plupart

prix des maisons individuelles sont régressés sur des caractéristiques structurelles, des caractéristiques du quartier (incluant la distance au centre ville : "CBD") et sur les investissements cumulés réalisés entre 1990 et 1995 aussi bien pour des logements neufs que pour des logements réhabilités³⁸. Pour évaluer si l'investissement a plus d'effet sur les quartiers défavorisés que sur les quartiers riches, les coefficients pour les vecteurs de constructions neuves et de réhabilitation sont définis comme des fonctions affines des caractéristiques du quartier et réintroduits dans l'équation de prix hédonique.

Leurs résultats indiquent clairement que les *investissements résidentiels participent à la revalorisation immobilière*. Ainsi un dollar (\$1) d'investissement dans un logement neuf permet une réévaluation des maisons de l'ordre de 6 cents (soit une réévaluation de \$5,000 pour un investissement de \$82,000) dans un périmètre d'environ 50 mètres. *L'effet diminue avec l'éloignement au centre des rénovations* ou des constructions et devient nul, au-delà de 100 mètres environ pour le neuf, et au-delà de 50 mètres environ pour les réhabilitations. L'effet de la construction neuve est plus important pour les quartiers pauvres que pour les quartiers riches, et est plus important pour les quartiers de « blancs » que pour les autres. Paradoxalement par rapport à ce qui précède, l'effet des réhabilitations est plus important pour les quartiers riches que pour les quartiers pauvres. Finalement, comme on pouvait s'y attendre des investissements à petite échelle ont peu d'impact sur les prix, alors que des *opérations massives ont des impacts significatifs*. Sur la base de cette étude, les propriétaires ont plus tendance à rénover quand le quartier se revalorise (quand les voisins rénovent aussi). Auquel cas, *un euro d'aide dans un quartier cible génère plus d'investissement et de retombées qu'une aide diffuse sur tout le territoire*. Ce résultat suggère que des opérations de rénovation urbaine ciblées sur un quartier sont plus efficaces qu'une aide diffuse sur tout le territoire.

McConney (1985) corrobore aussi l'hypothèse selon laquelle l'effet produit marginal d'un investissement domine l'effet valeur marginale (voir Shear (1983)), ou autrement dit qu'un euro d'aide dans un quartier cible (où d'autres rénovations ont lieu) génère plus d'investissement et de retombées pour le quartier qu'une aide diffuse sur tout le territoire. Pour cela, il examine les variations spatiales de rénovation entre propriétaires dans quatre

des variables restent significatives et conservent leur signe.

³⁸Ils utilisent à la fois les montants financiers en dollars et le nombre de projets et croisent ces variables avec la distance par rapport aux logements.

zones éligibles aux subventions résidentielles (dites « Neighborhood Strategy Areas »), dans deux villes aux Etats-Unis. Il conclut à l'existence d'une corrélation spatiale (ou influence des décisions des voisins, ou bien encore influence de l'état du quartier). Cette corrélation est plus souvent observée pour les dépenses qu'un propriétaire fait de sa poche que pour les dépenses totales. L'effet tend à être plus fort à l'échelle de la rue, mais des effets moindres se font aussi sentir à l'échelle des rues voisines.

Ding et al. (2003) élargissent leur étude notamment aux impacts des migrations de population. Ils obtiennent comme résultats que les zones où les départs de population sont les plus forts sont situées dans le centre de la métropole, alors que les arrivées de population sont plus fortes dans la première couronne. Ils recourent à une *fonction de prix hédoniques pour explorer la relation entre les valeurs immobilières et les changements du quartier*. Ils introduisent, en plus des variables de l'étude précédente, des variables donnant le cumul des arrivées dans un quartier et le cumul des départs ainsi qu'une variable mesurant le changement cumulatif du nombre d'établissements (donc une variable proxy des possibilités d'emploi). Ils trouvent que *les valeurs immobilières d'une zone tendent à diminuer avec les départs vers une autre zone alors que les arrivées n'ont pas d'impact* (le coefficient n'est pas significatif). Toutefois, leurs données sur les flux sont très incomplètes : ils n'ont pas de données sur les nouveaux propriétaires ni sur les locataires, ils n'ont pas non plus d'information sur ceux qui quittent la métropole. Leurs données sont aussi à un niveau assez agrégé (zones définies par le code postal). De manière surprenante, ils trouvent que le nombre d'établissements (commerce de détail et services aux producteurs) a un impact négatif alors que les *services sociaux (tels que les hôpitaux et les écoles) ont, comme on pouvait s'y attendre, un effet positif*.

D'autres études démontrent aussi l'effet des investissements résidentiels sur les valeurs immobilières. Lee et al. (1999) par exemple trouvent des *effets positifs mais modestes sur les valeurs immobilières des programmes publics d'accession à la propriété, et des programmes de constructions neuves ou de réhabilitations subventionnées* (dans le cadre du programme « Section 8 » aux Etats-Unis).

Les études mentionnées précédemment recourent à des formes paramétriques. Toutefois, si le chercheur est particulièrement intéressé à détecter de possibles non-convexités en une caractéristique alors une forme semi-paramétrique est plus appropriée (voir Bin (2004) par exemple). Si l'objectif est plutôt d'étudier les effets boule de neige suite à un choc initial et / ou le phénomène

de gentrification alors Ioannides (2003) offre une autre piste de recherche intéressante. La méthode de Ioannides permet en effet d'évaluer empiriquement l'effet social endogène. Si un tel effet existait, il multiplierait l'ampleur des opérations de rénovation urbaine³⁹. Pour cela, il utilise des données très fines, où les valeurs d'une propriété et des propriétés avoisinantes sont connues (ces dernières sont définies comme les 10 résidences les plus proches). Il obtient empiriquement, en rajoutant des termes pour mesurer les effets sociaux, que l'effet social endogène est fort. Autrement dit, *la valeur d'une maison est fortement influencée par la valeur des maisons immédiatement voisines*. Dans Ioannides et Zabel (2003), les effets sociaux endogènes et exogènes sont estimés, en utilisant des données sur les choix des ménages et la quantité de logement consommée. Ils utilisent des méthodes de choix interactifs discrets et de préférences interdépendantes. Ils montrent que les deux effets sont importants et qu'il existe un possible effet multiplicateur. Nous reparlerons de ces recherches dans la sous-section suivante sur les dynamiques de quartiers et de peuplement.

3.3 Méthodes permettant d'étudier les impacts sur les flux de population

Il n'existe à notre connaissance aucun travail qui analyse les changements qui s'opèrent au niveau des quartiers à la suite d'une opération de rénovation urbaine. Nous allons voir cependant que différentes approches peuvent être utilisées.

3.3.1 Séries temporelles

Premièrement, on peut recourir à des modèles de séries temporelles pour *examiner les relations dynamiques entre une série de données* économiques reliées entre elles. Aaronson (2001) par exemple, a choisi d'estimer un vecteur

³⁹D'après une typologie des modèles d'interactions sociaux de Manski (1993), on distingue deux types d'effets sociaux. Un effet social endogène est présent si le comportement d'un individu change avec le comportement présent ou attendu de ses voisins (tel que l'entretien de sa maison). Un autre effet social dit exogène est présent si le comportement d'un individu change avec les caractéristiques socioéconomiques moyennes de ses voisins.

Ces deux effets peuvent donner lieu à un multiplicateur social. Les effets d'un choc sont multipliés respectivement pour les effets sociaux endogènes et exogènes du fait d'un changement de comportements des agents (qui s'influencent mutuellement) ou des attributs moyens d'un quartier (qui ont des effets importants si les gens y sont sensibles).

de trois variables : la race, le revenu et les conditions de logement. Ce vecteur est défini comme un vecteur autorégressif où les variables au temps présent sont définies en fonction de leurs valeurs passées. Cette technique permet d'étudier la dynamique des quartiers, d'étudier la persistance de chocs et la diffusion de ces derniers. Une opération de rénovation urbaine peut être considérée comme un choc exogène qui améliore les conditions de logement. En donnant cette interprétation au choc sur les valeurs immobilières, on a un exemple d'évaluation des impacts sur les flux de population.

Pour la race, il considère la proportion moyenne de blancs, de noirs et d'hispaniques. Pour le revenu, il prend en compte notamment le 10ème, le 50ème et le 90ème décile. Pour les conditions de logement, il inclut la valeur moyenne du logement, le nombre moyen de pièces et la proportion de maisons pour différentes catégories d'âge. Il ajoute également des valeurs moyennes passées, au niveau du comté, sur l'emploi, le revenu et la race. Il utilise des données du recensement de 1970, 1980 et 1990 aux Etats-Unis au niveau des regroupements d'îlots (« tracts ») et des comtés⁴⁰. Pour simplifier, « tract » est ici traduit par quartier. Aaronson simule notamment une augmentation d'un écart-type des valeurs immobilières. Cette simulation permet d'évaluer les effets d'une revalorisation immobilière à la suite d'une opération de rénovation urbaine. Il obtient que les valeurs immobilières demeurent 0.85 écart-type plus élevées après 20 ans. Le choc simulé provoque une augmentation des revenus à tous les niveaux, et plus particulièrement pour les revenus les plus élevés. La proportion de noirs diminue de 0.22 écart-type mais il n'y a pas d'effets sur la proportion d'hispaniques. Les constructions neuves augmentent temporairement. Il affine ensuite l'analyse pour étudier les externalités d'un quartier à l'autre. L'ordre de grandeur des effets est identique dans un périmètre de 8 kilomètres. En conclusion, les chocs sont persistants et se diffusent dans un rayon de 8km (ce qui représente un rayon bien plus élevé que ce que suggère les travaux empiriques à partir des prix hédoniques).

⁴⁰Il travaille sur des données de recensement américaines au niveau des comtés ("county", plus grande division administrative des états américains) et des regroupements d'îlots ("census tract", défini comme une aire géographique homogène appartenant à un même comté et comportant de 2,500 à 8,000 personnes).

3.3.2 Modèles emboîtés

Deuxièmement, on peut *analyser les préférences des consommateurs*, notamment en ce qui a trait à la condition physique du quartier. Pour cela, on peut comme Ellickson (1978), étudier les appariements entre les logements et les ménages. On peut *calculer le consentement à payer pour la condition physique du quartier par catégorie de ménages* (voir Bartik (1986)) et ainsi inférer quels sont les ménages les plus susceptibles de venir habiter dans une zone rénovée.

On peut aussi examiner les effets sociaux et les appariements ménages / logements (voir Ioannides et al. en section 4.2) si on s'intéresse particulièrement aux phénomènes de boule de neige. Ainsi Ioannides et al. (2002) montrent que *la ségrégation s'auto-entretient* puisque les *individus qui sont les plus prédisposés à réussir économiquement tendent à se regrouper*. L'élasticité de la demande de logements par rapport au revenu des voisins est de 0.26. Cela signifie que *la demande de logements des ménages augmente de 0.26% lorsque le revenu de leurs voisins augmente de 1% (effets sociaux exogènes)*.

Des travaux théoriques peuvent aussi alimenter la réflexion sur le peuplement. Par exemple, le modèle de Brueckner et al. (1999) suppose que l'utilité que retirent les ménages d'un logement dépend de la surface habitable, de la distance au centre et des aménités (*naturelles*- être près d'un lac par exemple, *historiques*- vivre au cœur historique d'une ville, et *modernes* être près des restaurants notamment). Ils distinguent deux catégories de ménages : les riches et les pauvres avec des fonctions d'enchères différentes. Ils supposent qu'un groupe occupe principalement une zone géographique s'il est prêt à payer plus que l'autre groupe pour y résider. La théorie traditionnelle indique que les riches tendent à vivre plus près du centre car leur coût de transport est plus élevé à distance donnée. En introduisant une variable d'aménité exogène⁴¹, le résultat principal est que *les riches ont plus tendance à vivre au centre lorsque celui-ci a un fort avantage sur les banlieues pour les aménités et lorsque les aménités augmentent rapidement avec le revenu*. C'est ce qu'on tend à observer en France par exemple. Ce résultat tient en présence ou non d'aménités endogènes. La présence d'aménités endogènes est donc plus la conséquence des choix de localisation que la cause. A l'aide

⁴¹Par exemple, la présence d'une rivière ou de monuments historiques peut-être considérée comme exogène. Au contraire, la présence d'une vie de quartier de qualité avec la présence de bons restaurants par exemple est endogène : elle dépend du revenu des habitants du quartier.

de modèles de ce type, on pourrait essayer de définir les aménités particulières des quartiers rénovés et voir quels groupes de ménages y sont le plus sensibles.

3.3.3 Migrations

Troisièmement, on peut chercher à *expliquer les migrations* d'un quartier à l'autre à partir de modèles spatiaux, en incorporant les aménités, et si on le souhaite des variables caractérisant les marchés de l'emploi (voir Jayet (1996) pour une revue de la littérature). Les résultats que l'on peut trouver dans cette littérature soulignent que *le développement d'un quartier dépend des aménités, des caractéristiques du marché de l'emploi et de façon générale de la localisation* (en particulier de la proximité de quartiers attractifs, avec des marchés de l'emploi dynamiques). Une meilleure compréhension de ces dynamiques, permettrait de mieux comprendre les conditions de succès d'une opération de rénovation urbaine.

Nous avons, dans cette section, évalué l'impact des opérations de rénovation urbaine sur les valeurs immobilières à travers la littérature. Il ressort que la valorisation immobilière n'est pas systématique. Les effets deviennent importants lorsque les investissements sont massifs. Il est donc plus efficace de concentrer l'aide sur une zone cible que d'avoir une politique d'aide diffuse sur tout le territoire (en raison probablement d'un seuil minimal d'efficacité, des effets multiplicateurs des investissements en période de sous-emploi et enfin en raison des effets sociaux endogènes et exogènes). La force des impacts diminue avec l'éloignement au centre des investissements résidentiels. De plus, les effets sont différents selon que le quartier est plus ou moins favorisé (les constructions neuves ont un plus grand impact dans les quartiers défavorisés alors que la réhabilitation de logements a plus d'impact dans les quartiers favorisés). Finalement, nous avons vu qu'une opération qui parvient à augmenter les valeurs immobilières d'un écart-type à un instant donné permet de les augmenter durablement, ce qui provoque ensuite une augmentation des revenus de la population et change la composition ethnique des quartiers.

4 Renouveau urbain : les autres politiques publiques

Il nous paraît important pour finir notre analyse des opérations de rénovation urbaine, de mettre ces dernières en perspective en décrivant d'autres instruments qui permettent de réinvestir dans les quartiers. Parmi les outils à disposition, figurent les réglementations, les schémas d'aménagement, la fiscalité directe locale⁴², les plans locaux d'urbanisme ainsi que leur contrepartie la fiscalité d'urbanisme⁴³ (voir annexe). Nous mettons ici l'accent sur quatre instruments.

Nous examinons d'abord dans quelle mesure la fiscalité locale directe peut influencer les choix d'investissement résidentiels et commerciaux. Puis, nous abordons la question des incitations fiscales pour investissement. Ensuite, nous passons en revue le développement économique. Enfin, nous analysons la manière dont les aides au logement peuvent avoir des effets en retour sur l'investissement résidentiel.

4.1 Taxes foncières

Les taxes foncières ne sont pas neutres en terme d'incitations. Nous les abordons ici comme outils d'action du gouvernement local. Nous voyons qu'à la fois le niveau des taxes et la façon dont elles sont calculées jouent un rôle.

Les incitations à la construction et à la rénovation sont différentes selon que le fardeau fiscal porte davantage sur le foncier ou sur le bâti, et selon qu'il tient compte ou non de l'état du bâtiment. Nous considérons deux propositions théoriques bien connues des économistes : (1) les sous-évaluations des propriétés dégradées (dans le calcul des taxes foncières) tendent à renforcer et

⁴²Les composantes essentielles de la fiscalité locale directe sont la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti. Depuis la loi de janvier 1980, les communes disposent de la liberté de voter les taux de ces taxes. Cette fiscalité permet de financer les services publics locaux dont bénéficient les résidents, les entreprises et les salariés des entreprises.

⁴³La fiscalité liée à l'urbanisme est une recette d'investissement concernant certaines catégories de dépenses d'équipement. Elle est avant tout un outil de la politique d'aménagement. Elle comprend la taxe locale d'équipement et ses taxes annexes, les versements pour dépassement du plafond légal de densité et pour dépassement d'occupation des sols, la redevance pour création de bureaux.

à perpétuer les quartiers défavorisés et (2) pour stimuler le renouveau d'un quartier, le fardeau fiscal doit être davantage mis sur le foncier que sur le bâti. Pour la proposition 1, le raisonnement est le suivant. Si les propriétés dégradées sont sous-évaluées aux fins d'impôts (c'est-à-dire taxées à un plus faible pourcentage de leur valeur de marché) par rapport aux propriétés non dégradées, alors tout propriétaire rationnel, toutes choses égales par ailleurs, conservera ses actifs dans leur usage avec le plus faible taux de taxation - soit dans un état dégradé⁴⁴. Pour la proposition 2, l'utilisation du foncier comme seule base fiscale libère les promoteurs de toute taxe sur leurs investissements résidentiels et donc stimule l'immobilier.

Schaaf (1969) teste ces deux propositions pour le nord de l'Alameda en Californie. Pour la première proposition, la conclusion principale est que les évaluations foncières ne semblent pas encourager, dans la plupart des cas, le sous-développement foncier. En revanche, il note que l'évaluation foncière ne tient pas compte des utilisations potentielles alternatives des terrains, comme elle le devrait. Schaaf évalue ensuite la validité de la deuxième proposition. Il remarque que les arguments consistant à dire que l'investissement résidentiel serait encouragé si seul le foncier était taxé ne tiennent pas à court terme quand typiquement le foncier et les développements immobiliers appartiennent au même propriétaire. Ainsi un changement pour une *taxe sur le foncier seul*, sans changement des recettes de taxes totales pour la commune, *résulterait en une augmentation des taxes à payer pour les propriétaires avec des ratios foncier / bâti au-dessus de la moyenne, qui sont souvent associés à des quartiers dégradés*⁴⁵. Dans le cas de propriétés locatives, on peut argumenter que la hausse des taxes serait supportée par les propriétaires et non par les locataires. Cependant, *le marché locatif des quartiers dégradés étant de nature oligopolistique, il est probable que les hausses de taxes se traduisent à court terme par une hausse des loyers*. Schaaf conclut que le changement de taxe ferait peu de différences pour les principaux types d'utilisateurs. Les perdants seraient les propriétaires de commerces et les résidents de faibles

⁴⁴En Amérique du Nord, la valeur marchande de la propriété sert de base au calcul alors qu'en France c'est la valeur locative cadastrale qui n'a qu'un lointain lien avec la valeur marchande. Cependant, même dans la valeur locative cadastrale, l'état d'entretien de l'immeuble est pris en compte.

⁴⁵Le ratio foncier / bâti donne la valeur du terrain en pourcentage de la valeur des développements. Quand le ratio foncier / bâti d'une propriété est plus élevé que la moyenne des ratios des propriétés alors la valeur du bâti pour cette propriété a toutes choses égales par ailleurs moins de valeur que la moyenne du bâti pour les autres propriétés.

revenus. Hartzok (1997) décrit les effets observés sur le bâti d'une expérience similaire menée en pratique dans l'Etat de Pennsylvanie⁴⁶. Hartzok, en s'appuyant sur les valeurs des permis de construire et sur une étude de Oates et al. (1997), argumente que ce changement *encourage la régénération des centres urbains*. Les effets sur les changements des charges fiscales pour les différents utilisateurs n'ont en revanche pas été analysés.

4.2 Incitations aux investissements

De nombreux pays ont recours à des incitations fiscales aussi bien pour stimuler les investissements que l'emploi dans un quartier. Curieusement, la littérature économique s'y intéresse peu. Nous évoquons ici quelques expériences menées pour inciter au redéveloppement : directement ou indirectement (par le biais de création d'emploi).

En France, les recherches sont très limitées sur ce sujet. Nappi-Choulet (2006) a étudié les motivations des investisseurs privés à leur participation aux initiatives de régénération urbaine, entre 1997 et 2002, dans la plaine Saint-Denis, à partir d'une enquête auprès des promoteurs et constructeurs qui ont été actifs sur cette période. Un des résultats principal est que les acteurs privés ont cherché à investir dans des investissements risqués avec un fort potentiel de profit sur une très courte période. Ce comportement spéculatif est plus susceptible de s'observer dans un creux du marché immobilier, comme c'était le cas entre 1997 et 2002, car alors la probabilité d'un gain en capital est plus forte. Cela suggère plus généralement que *les opérations de rénovation urbaine (sur l'habitat également) sont plus susceptibles de réussir dans une période de boom immobilier que dans une période de déclin immobilier*.

Le Royaume-Uni, avec le "Urban Task Force" initié en 1999, promeut le recours aux *réductions de taxe* et aux *pénalités fiscales* pour respectivement *inciter à construire sur d'anciens sites industriels ("brownfields")* et pour *décourager les investissements sur des terres agricoles ("greenfields")*.

En Irlande, deux lois de 1986, ont permis de mettre en place des programmes de rénovation urbaine à partir de mesures fiscales. Ce sont le "Urban Renewal Act" et le "Finance Act". Des *déductions fiscales pour investissement* commerciaux ou résidentiels et des *réductions de l'impôt sur*

⁴⁶ Ainsi, Pittsburg a commencé à utiliser cette approche en 1913 et aujourd'hui le terrain est six fois plus taxé que le bâti.

les bénéfiques ont été proposées sur des zones particulières *pour stimuler les redéveloppements*. Selon McGreal et al. (2002), ces instruments ont réellement servi d'effets de levier au redéveloppement des quartiers à Dublin (tout en étant ensuite relayés par la croissance économique). Les valeurs foncières et immobilières ont fortement augmenté dans les zones renouvelées, au point que les prix/loyers dans ces zones ont dépassé ceux des bons quartiers. De surcroît, quand des aménagements urbains ont été simultanément entrepris, les effets de levier ont été plus forts. En règle générale, pour être efficaces, les incitations et les interventions doivent être lourdes et massives.

Aux Etats-Unis, les dispositifs fiscaux de revitalisation sont initiés à différents niveaux de gouvernement : les Empowerment Zones au niveau fédéral, les Enterprise Zones au niveau d'un Etat, les Tax Incremental Financing (TIF) au niveau d'une ville et les Business Improvement Districts (BIDs) au niveau d'un quartier⁴⁷. Les TIF permettent aux communes de *financer des opérations de renouvellement urbain ou de développement, sur la base des futures augmentations de recettes fiscales*⁴⁸. Ces montages financiers reposent sur l'hypothèse que les augmentations des recettes fiscales couvriront les coûts d'acquisition et de préparation du site. Chicago est une des villes qui a le plus recouru, avec succès, à ces dispositifs (voir McGreal et al. (2002)).

4.3 Incitations à la création d'emplois

Dans certaines zones (zones franches françaises, "entreprise zone" aux Etats-Unis ou "maquiladoras" en Amérique latine), la puissance publique combine différents instruments : incitations fiscales, subventions publiques, services aux entreprises, formation et parfois même réglementation plus souple dans le but de stimuler l'emploi et indirectement le développement de la zone. La littérature sur le sujet est aussi à notre connaissance très réduite.

Ge (1995) étudie les impacts des zones franches ("entreprise zone") sur l'emploi à partir d'un modèle théorique qui comporte deux zones : une zone urbaine et une zone rurale. Pour maximiser les bénéfices en terme d'emploi, la zone de redynamisation doit avoir la plus *grande capacité productive* possible⁴⁹. A défaut, elle doit *favoriser les entreprises qui emploient intensé-*

⁴⁷Il n'existe pas de dispositif "universel" national. Chaque pallier de gouvernement utilise ou non, à sa discrétion, ces outils.

⁴⁸Lorsqu'une opération de renouvellement urbain permet l'augmentation des valeurs foncières et immobilières, les recettes des impôts fonciers augmentent.

⁴⁹Cette dernière dépend à la fois de la force des incitations gouvernementales et de la

ment le facteur travail. La création ou le *renforcement de liens entre les entreprises* de la zone de redynamisation et les autres entreprises de l'unité urbaine d'accueil doivent être également encouragés pour favoriser les effets d'entraînement indirect sur l'emploi.

Bartik (2004) passe en revue les différents moyens d'évaluer l'efficacité des politiques de redynamisation urbaine. L'évaluation de ces dernières doit notamment se faire à une échelle plus large que la zone de redynamisation elle-même. En effet, l'emploi peut effectivement augmenter dans la zone elle-même, mais au détriment de zones voisines. Les entreprises peuvent, en effet, profiter des effets d'aubaine offerts par les zones de redynamisation et uniquement déplacer leur production d'un site vers un autre. Il conclut, pour les Etats-Unis, que le *développement économique apporte plutôt des bénéfices importants en termes de fiscalité et d'emploi.* Ces derniers varient grandement d'une zone à l'autre et dépendent des conditions locales. Ils peuvent être modestes dans les zones défavorisées si les moyens mis en oeuvre ne sont pas assez importants et ne s'inscrivent pas dans la durée.

Il reste à savoir si l'ensemble de ces moyens fiscaux, directs et indirects, est plus efficace et approprié que des opérations de renouvellement urbain initiées et menées par la puissance publique, que des subventions publiques pures ou que des réglementations publiques ("command-and-control").

4.4 Aides au logement

Solvabiliser les ménages avec des aides au logement peut à la fois améliorer les conditions de logement des ménages et internaliser des externalités - liées au surpeuplement ou à l'inconfort notamment. Ces aides peuvent prendre la forme d'aide à la consommation de logement (aides personnelles, prêts aidés) ou d'aide à la pierre (permettant de financer des logements sociaux⁵⁰).

4.4.1 Aides à la location

Les aides personnelles au logement ont le potentiel de contribuer à la rénovation urbaine en induisant une réponse de l'offre. Les aides tendent à augmenter la demande en logement et exercent des pressions à la hausse sur les

santé des investissements productifs dans l'unité urbaine d'accueil.

⁵⁰Le parc social tend maintenant à être stigmatisé. On pense souvent qu'il exerce une externalité négative sur les logements avoisinants. Cela n'a pas toujours été le cas cependant.

prix. L'offre de logements peut alors réagir, plus ou moins rapidement. Si elle augmente à long terme, cela peut favoriser le renouveau urbain (en incitant les propriétaires à construire, à rénover, à remettre des logements vacants sur le marché, etc.). En revanche, si l'offre est suffisamment inélastique, le ménage ne profite pas de l'aide et il n'y a pas d'effet sur le renouveau urbain, c'est uniquement le propriétaire qui bénéficie de l'offre. Cet effet est souvent cité à propos des logements des étudiants ou des logements indécents. Fack (2005), même en prenant en compte les changements structurels qui se sont opérés⁵¹, conclut que les aides personnelles ont causé une hausse des loyers des ménages à bas revenus⁵². Cela suggère, comme aux Etats-Unis⁵³, un marché du logement segmenté et une offre de logements inélastique, au moins pour les logements pour les ménages bas revenus.

Cela pose la question de savoir si l'aide à la consommation de logement est la plus adaptée pour solvabiliser la demande en logement. En particulier, cela amène à comparer les aides aux personnes et les aides à la pierre. Il est souvent dit que les programmes d'aide au logement à grandes échelles, comme les *logements sociaux publics*, tendent à *concentrer les familles défavorisées*, à accroître la ségrégation raciale et l'isolation⁵⁴. Les *aides aux personnes* (certificats et coupons aux Etats-Unis) *en revanche augmentent la probabilité que les personnes aidées ne vivent pas dans les quartiers les plus défavorisés socialement et économiquement, en donnant en théorie le choix de localisation aux ménages*. Toutefois, en pratique, l'absence de logements à prix abordable dans certains quartiers voire dans certaines villes, peut aussi favoriser la ségrégation sociale et empêcher certains ménages de vivre près de leur lieu de travail où peut les inciter à ne pas rechercher un

⁵¹Les logements se sont améliorés et le profil des ménages à bas revenus a changé (ces derniers sont plus jeunes et occupent des logements plus petits et plus chers au mètre carré, et sont occupants depuis moins longtemps ce qui augmente encore le coût du logement).

⁵²Les résultats de Laferrère et Le Blanc (2002) vont dans le même sens.

⁵³Susin (2002) a étudié l'impact des aides personnelles au logement (« vouchers » et « certificats ») sur les loyers de grandes métropoles américaines et a conclu que les ménages à bas revenus ont connu de plus fortes hausses de loyer, dans les villes où les aides au logement étaient plus importantes. Par conséquent, les aides personnelles au logement ont représenté un transfert important vers les propriétaires et ont amélioré la situation des allocataires au détriment des non-allocataires.

⁵⁴La réforme du financement du logement en 1977, en France, illustre un changement de politique du gouvernement qui reflète cette croyance. Le gouvernement se désengage de la construction de logements neufs pour concentrer son effort sur le versement d'aides personnelles.

emploi dans certaines zones⁵⁵. De plus, les aides personnelles (Allocation Logement et Aide Personnalisée au Logement) incitent quand même les plus modestes à vivre dans le parc social (voir Cornuel (1995)) car le taux d'effort y est moins élevé⁵⁶. Du point de vue du coût de revient de ces politiques, le *consensus* après Weicher (1990) a été que *plus de personnes pouvaient être subventionnées dans des logements anciens* que dans des logements neufs (ce qui tendrait à favoriser les aides aux personnes plutôt que les aides à la construction neuve). Ce consensus repose sur deux constats. Le neuf se loue plus cher que l'ancien. Et les logements collectifs pour personnes à faibles revenus entraînent souvent des coûts supplémentaires (résistance à la construction de ces logements ou financements publics qui s'accompagnent de contraintes et augmentent les coûts). La comparaison des coûts de revient des deux politiques aux Etats-Unis (logements sociaux publics versus aides aux personnes avec les "coupons") permet de valider cette hypothèse (voir Shroder et al. (2000))⁵⁷.

4.4.2 Aides à l'accession

Dans de nombreux pays, l'accession à la propriété a également été encouragée notamment dans les quartiers défavorisés, au nom de la mixité sociale et comme un instrument indirect de rénovation urbaine. La propriété est supposée générer des externalités positives pour un quartier (revalorisation foncière, meilleur entretien des bâtiments, moins grande mobilité des résidents, etc.)⁵⁸. Rohe et al. (2000) ont testé s'il y avait bien un lien entre le

⁵⁵L'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi SRU instaurant 20% de logements sociaux par commune, pour les communes vérifiant certaines conditions, tente de lutter contre cette possibilité.

⁵⁶Le 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.

⁵⁷De manière isolée McClure (1998) a remis en cause ce consensus, en disant qu'à terme les deux politiques doivent être équivalentes. Les coûts initiaux sont bien différents mais il argumente qu'à terme, le gouvernement se protège de l'inflation en ayant ses propres logements sociaux.

⁵⁸Il faudrait vérifier que c'est bien la propriété en soi qui change les comportements. Il est possible, en effet, que ce soit plutôt les incitations fiscales qui décourage les dépenses de rénovation pour les logements locatifs par rapport aux logements en propriété. Dans ce cas, la solution pour lutter contre la dégradation des logements locatifs n'est pas d'encourager l'accession à la propriété. Par ailleurs, il y a clairement un phénomène d'autosélection. Les ménages attirés par la propriété sont des ménages à plus haut revenu, plus âgés et

taux de propriété et les valeurs foncières. Ils concluent par l'affirmative : une hausse du taux de propriété dans un quartier entraîne une revalorisation des valeurs immobilières. Les résultats de Lee et al. (1999) et Ellen et al. (2001) vont dans le même sens, alors que DiPasquale et al. (1999) ne trouvent pas d'effet significatif du taux de propriété sur les valeurs foncières. Encourager l'accession à la propriété peut avoir des effets positifs pour la revitalisation de quartier et la cohésion sociale. Mais ce n'est pas un « élixir magique ». Ainsi, la Suisse, par exemple, est un pays où le taux d'accession à la propriété est le plus faible, et également certainement une des sociétés les moins conflictuelles, avec le stock de logements le mieux entretenu.

Gobillon et al. (2005) ont étudié l'effet du prêt à taux zéro (PTZ), mis en place en France pour favoriser l'accession à la propriété. Le PTZ a permis d'augmenter les flux vers l'accession. Mais il souffre d'un effet d'aubaine (une majorité des bénéficiaires de PTZ auraient accédé à la propriété sans aide). Ils prédisent aussi une baisse de la valeur moyenne des logements achetés avec un PTZ (l'effet déclencheur du PTZ domine l'effet de desserrement de la contrainte budgétaire). L'explication est peut-être à rechercher du côté d'une réponse de l'offre : des produits moins chers sont proposés pour accommoder le nouveau segment de la clientèle solvabilisé par les aides. Renard (2006) va dans le même sens en constatant que les PTZ ont surtout permis des constructions de maisons individuelles localisées dans le périurbain et ont plutôt renforcé le phénomène d'étalement urbain que favorisé le renouveau des villes.

En résumé, à la fois la façon dont les propriétés sont évaluées pour les fins d'impôts et le niveau des impôts fonciers peuvent décourager les investissements résidentiels à long terme. Pour ne pas que cela se produise, le foncier doit être davantage taxé que le bâti et la base fiscale doit tenir compte de la valeur marchande de la propriété (et non pas de la valeur cadastrale comme en France). Les utilisations potentielles alternatives des terrains doivent être prises en compte. En outre, les propriétés dégradées ne doivent pas être taxées à un plus faible taux de taxation que les propriétés entretenues sinon cela décourage les investissements.

Au delà d'un environnement fiscal favorable, la puissance publique peut subventionner les investissements par des transferts directs ou par le biais de déductions fiscales. Elle peut aussi pénaliser la détention de terrains vacants.

moins mobiles.

Les études montrent que les déductions fiscales pour investissement sont de puissants effets de levier de redéveloppement des quartiers. Elles favorisent par conséquent la revalorisation immobilière et l'augmentation des recettes fiscales pour l'Etat.

De plus, le développement économique peut être utilisé pour stimuler la création d'emploi. Il favorise aussi indirectement les investissements commerciaux. Les études montrent qu'il peut avoir des effets importants en terme de recettes fiscales et d'emploi. Les effets sur les valeurs immobilières sont mixtes. Nous avons vu dans une section précédente avec Ding et al. (2003) que le nombre d'établissements (commerce de détail et services aux producteurs) a un impact négatif sur les valeurs immobilières alors que les services sociaux (tels que les hôpitaux et les écoles) ont un effet positif.

Enfin, les aides au logement peuvent permettre un renouveau urbain. Les aides à la pierre favorisent l'accès au logement par l'augmentation de l'offre alors que les aides à la consommation de logement favorisent l'accès au logement par la solvabilisation de la demande. Les politiques d'offre ont un effet direct sur un quartier et font souvent partie des opérations de rénovation urbaine. Les politiques de demande ont aussi un effet, mais indirect en induisant une réponse de l'offre (plus ou moins rapide et plus ou moins forte). Si elles induisent une réponse de l'offre à long terme, cela peut favoriser le renouveau urbain (en incitant les propriétaires à construire, à rénover, à remettre des logements vacants sur le marché, etc). En revanche, si l'offre est suffisamment inélastique, le ménage ne profite pas de l'aide et il n'y a pas d'effet sur le renouveau urbain. C'est uniquement le propriétaire qui bénéficie de l'offre. Ce dernier effet est souvent cité à propos des logements des étudiants ou des logements indécents.

Les différentes études montrent qu'en règle générale, pour être efficaces, les incitations et les interventions doivent être lourdes, massives et durables.

5 Conclusion

Il est frappant de constater que malgré les sommes importantes investies, en France, dans les opérations de rénovation urbaine, aucun crédit n'est alloué pour financer une recherche sur les politiques de rénovation urbaine menées et sur leur efficacité⁵⁹. Par ailleurs, les économistes eux-mêmes n'ont pas eu

⁵⁹Dans le cadre du Programme National de Rénovation Urbaine, un Comité d'Evaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU a été installé par Jean-Louis Borloo. Ce comité est chargé de

tendance à étudier beaucoup ce sujet (comparativement, par exemple, aux nombreuses recherches menées sur les valeurs hédoniques des logements) et peut-être donc à proposer leurs services. Peut-être les outils d'analyse ne sont-ils pas assez connus et les données/informations sur les opérations de rénovation urbaine pas assez accessibles ? Quoi qu'il en soit, le sujet mérite toute l'attention des économistes et des pouvoirs publics car les analyses et évaluations sont encore trop rares.

Cet article offre un panorama des recherches existantes. Il permet de définir et d'examiner les enjeux soulevés par une opération de rénovation urbaine. Il décrit les techniques qui s'offrent aux chercheurs pour analyser les impacts des opérations de rénovation urbaine. Il passe aussi en revue les méthodes d'analyse et les outils à disposition respectivement des chercheurs et des pouvoirs publics pour revitaliser un quartier. Nous rappelons les principales conclusions en soulignant comment les économistes peuvent contribuer aux débats et décisions publiques.

L'analyse des différents effets des opérations de rénovation urbaine, permet de mettre en lumière les difficultés qui existent pour atteindre simultanément certains objectifs. Ainsi, au terme d'une opération de rénovation urbaine, à l'exclusion de toute autre intervention, les valeurs immobilières tendent à augmenter, ce qui peut compromettre le droit au logement, la réduction des inégalités et la mixité sociale et fonctionnelle. A l'inverse, certains objectifs semblent aller de pair : revalorisation foncière et immobilière, diminution des dépenses publiques et augmentation des recettes fiscales. Ce constat suggère deux choses. Premièrement, les vertus principales des opérations de rénovation urbaine (prises au sens large comme les démolitions et reconstructions et les réhabilitations) sont la revalorisation immobilière, la réduction des dépenses liées à un quartier dégradé (soit notamment les incendies et les problèmes de santé publique) et l'augmentation de la base fiscale. De façon générale, les vertus sont celles liées à l'internalisation des externalités négatives exercées par un quartier dont l'habitat est dégradé. Deuxièmement, ce constat suggère que si la puissance publique vise d'autres objectifs simultanément, comme l'équité et la mixité sociale alors l'utilisation d'autres outils d'accompagnement s'avère nécessaire pour redistribuer les revenus et pour favoriser l'accession au logement dans l'ensemble des quartiers pour les ménages défavorisés. L'analyse économique de l'articulation

suivre la mise en oeuvre du programme, mais pas de mener des recherches sur les politiques de renouvellement urbain et sur leur efficacité.

de ces politiques reste cependant à faire.

Nous avons vu en outre qu'il est facile de se méprendre sur les bénéfices réels des opérations de rénovation urbaine. Aussi les bénéfices peuvent être surestimés en ignorant le fait que les améliorations du quartier réhabilité se font partiellement au détriment des quartiers voisins. A l'inverse, certains bénéfices (liés à l'élimination des externalités négatives) sont oubliés. Une évaluation du bien-fondé économique des opérations de rénovation urbaine est hautement souhaitable. Elle permettrait de ne pas mener des opérations à tort (soit parce que les coûts excèdent les bénéfices dans une perspective purement monétaire, soit parce que le consentement à payer de la société, pour les améliorations apportées par l'opération, est inférieur au coût de l'opération). A l'inverse, elle permettrait de montrer le bien-fondé d'une intervention dans d'autres cas. Nous avons aussi souligné l'importance de travailler à l'échelle de l'agglomération (ou à une autre échelle pertinente) car tout changement qui s'opère dans un quartier est en totalité ou en partie compensé par des changements de direction opposée dans l'agglomération à laquelle ce quartier appartient (que ce soit pour la qualité des logements, les caractéristiques socio-démographiques des habitants ou les dépenses publiques par exemple). Pour la population par exemple, les caractéristiques socio-démographiques du quartier rénové se modifie vraisemblablement (des résidents plus aisés sont attirés alors que les plus défavorisés partent et recherchent des logements moins chers), mais à l'échelle de l'agglomération les caractéristiques socio-démographiques demeurent inchangées.

Nous avons de surcroît souligné l'intérêt d'estimer les impacts des opérations de rénovation urbaine, et ce à la fois pour évaluer si les effets sont à la hauteur de ce qui est anticipé et pour mettre en lumière les conditions favorables au succès d'une opération. On retient des conclusions empiriques de la littérature que la valorisation immobilière d'un quartier réhabilité est très variable. Les impacts sont différents selon que le quartier est plus ou moins favorisé (les constructions neuves ont un plus grand impact dans les quartiers défavorisés alors que la réhabilitation de logements a plus d'impact dans les quartiers favorisés). Les impacts diminuent avec l'éloignement au centre des investissements résidentiels. Ils diminuent aussi avec le niveau des investissements. Il est donc plus efficace de concentrer l'aide sur une zone cible que d'avoir une politique d'aide diffuse sur tout le territoire. Les effets multiplicateurs des investissements (en période de sous-emploi) et les effets sociaux endogènes et exogènes amplifient les impacts d'un investissement initial. En revanche, les études montrent l'existence d'un effet d'éviction (les investisse-

ments publics évincent en partie les investissements privés). Les espoirs de gains en capital étant plus fort en période de boom immobilier, les opérations de rénovation urbaine (sur l'habitat également) sont en outre plus susceptibles de réussir dans une période de boom immobilier que dans une période de déclin immobilier. Les travaux ont par ailleurs établi qu'une revalorisation immobilière dans un quartier est persistante. Elle tend à causer une augmentation des revenus de la population de ce quartier et à en changer la composition ethnique. Des recherches complémentaires sont cependant nécessaires pour préciser davantage les conditions de succès d'une opération de rénovation urbaine. En particulier, la relation entre les investissements (montants investis, nombre d'opérations et durée des opérations) et la revalorisation immobilière est méconnue. Le seuil minimal d'investissement public nécessaire pour déclencher une augmentation des valeurs foncières et immobilières n'est pas défini. Nous ne savons pas enfin si chaque euro d'investissement supplémentaire génère une revalorisation à un rythme croissant ou au contraire décroissant. Enfin, il n'existe pas de recherche empirique sur les impacts des opérations de rénovation urbaine sur les flux de population.

Il nous a aussi semblé important de mettre en perspective les opérations de rénovation urbaine par rapport aux autres politiques publiques. Nous avons passé en revue des outils qui peuvent être des substituts aux opérations de rénovation urbaine et qui permettent de stimuler les investissements résidentiels ou commerciaux. Ces instruments peuvent aussi être vus comme des compléments. On peut retenir de la littérature empirique que les incitations et les interventions, quelles qu'elles soient, doivent être lourdes, massives et durables pour être efficaces, surtout si l'action a lieu sur un quartier "difficile". L'objectif premier de ces outils (ou politiques publiques) diffère (prélever des revenus, stimuler l'investissement, stimuler l'emploi ou faciliter l'accès à un logement, voir section 4) et indique donc en première lecture leurs avantages comparatifs. La question des avantages comparatifs de ces politiques pour revitaliser un quartier reste, en revanche, ouverte. En règle générale, les économistes préconisent d'utiliser, pour un objectif donné, l'instrument qui permet d'agir directement sur la source du problème. Ainsi pour lutter contre la dégradation et la paupérisation d'un quartier, il faut commencer par identifier les facteurs qui en sont la source pour agir au mieux. Il faut donc se demander si c'est la piètre qualité des résidences, la concentration de personnes défavorisées en un même lieu (due à une concentration de logements sociaux ou à une auto-sélection des ménages en fonction du prix au mètre carré), le manque d'attractivité d'un quartier (enclavement,

éloignement, faibles services publics... qui risque de causer une concentration de personnes défavorisées et peut-être décourager les investissements) ou encore une combinaison de facteurs qui expliquent la dégradation d'un quartier. Si la source du problème est liée à la dégradation des bâtiments et à l'enclavement du quartier, alors des politiques de rénovation urbaine (avec investissements résidentiels et aménagements urbains) sont adaptées. Si au contraire, la source est plutôt le faible développement économique d'une zone par exemple, alors les politiques de rénovation urbaine ne sont pas adaptées au problème. Une politique de développement économique est plus appropriée. Si les sources sont multiples, il peut être nécessaire d'utiliser plusieurs politiques complémentaires. Ces politiques et leur articulation dépassent le cadre de cette réflexion mais méritent d'être étudiées. L'agenda de recherche est ouvert et riche.

Bibliographie

Aaronson, D., Neighborhood Dynamics, *Journal of Urban Economics*, 2001, Vol. 49, p. 1-31

Adair, A., J. Berry, S. McGreal, N. Hutchison, C. Watkins et K. Gibb, Urban Regeneration and Property Investment Performance, *Journal of Property Research*, Décembre 2003, Vol. 20, n°4, p. 371-386

Alonso W., *Location and Land Use : Toward a General Theory of Land Rent*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1964

Arnott, R., R. Davidson et D. Pines, Housing Quality, Maintenance and Rehabilitation, *The Economics of Housing*, 1997, Vol. 1, p. 195-222

Arnott, R., R. Davidson et D. Pines, Housing Quality, Maintenance and Rehabilitation, *Review of Economic Studies*, Juillet 1983, Vol. 50, n° 3, p. 467-494

Arnott, R. et B. Ralph, A Filtering Model with Steady-State Housing, *Regional Science and Urban Economics*, Août 1997, Vol. 27, n° 4-5, p. 515-546

Baleiras, R. N., R. S. Monteiro et A. B. Reis, Tax Dividend Evaluation of Major Urban Renewal Projects, Document de travail de l'université de Lisbonne, avril 2003.

Ballain R., Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés, *Recherches et Prévisions*, n° 62, 2000, p. 3-11

Barthélémy, F., A. Michelangeli et A. Trannoy, La Goutte d'Or, Impact d'une rénovation sur le marché immobilier, études foncières, n°121, mai-juin

2006

Barthélémy, F., A. Michelangeli et A. Trannoy, La rénovation de la goutte d'or est-elle un succès ? Un diagnostic à l'aide d'indices de prix immobilier, document de travail, 11 juillet 2006, à paraître dans *Economie et Statistique*

Bartik, T., Evaluating Local Economic and Employment Development : How to Assess What Works Among Programmes and Policies, Document de travail de l'OCDE, 2004, p. 113-141

Bartik, T., Neighborhood Revitalization's Effects on Tenants and the Benefit-Cost Analysis of Government Neighborhood Programs, *Journal of Urban Economics*, n° 19, 1986, p. 234-248.

Berry B., R. Bednarz, The Disbenefits of Neighborhood and Environment to Urban Property, dans D. Segal, *The Economics of Neighborhood*, 1979, p. 219-246

Bin, O., A prediction comparison of Housing Sales Prices by Parametric versus Semiparametric Regressions, *Journal of Housing Economics*, Vol. 13, 2004, p. 68-84

Bonetti M., Les risques de dérive dans la transformation des grands ensembles : Analyse d'une vingtaine de projets de renouvellement urbain, *Annales de la recherche urbaine*, 2004, n° 97

Bonneville M., Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France : Effets d'annonce, continuité ou rupture ?, *Annales de la recherche urbaine*, 2004, n° 97

Butler, The Law and Economics of Historic Preservation in St Petersburg, Russia, *Review of Urban and Regional Development Studies*, Mars 1999, Vol. 11, n° 1, p. 24-44

Brueckner J., J. Thisse, Y. Zenou, Why is Central Paris Rich and Downtown Detroit Poor ? An Amenity-Based Theory, *European Economic Review*, Vol. 43, 1999, p. 91-107

Calcoen F. et D. Cornuel , Les aides personnelles au logement : finalités, impacts et perspectives, *Dossiers d'études n° 34, Allocations Familiales*, juillet 2002

Calcoen F., D. Cornuel et H. Leleu, Caractéristiques hédoniques et changement environnemental : la couverture de l'autoroute A1, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 4, 2003, p. 597-621

Can, A., Measurement of Neighborhood Dynamics in Urban House Prices, *Economic Geography*, Vol. 66, 1990, p. 254-272

Carmon, N., Three Generations of Urban Renewal Policies : Analysis and Policy Implications, *Geoforum*, Vol. 30, n° 2, Mai 1999, p. 145-158

Case, K.E. et R.J. Schiller, Price of Single Family Homes since 1970 : New Indexes for four Cities, Review of Economics and Statistics, Vol. 79, p. 50-58

Cavailhès, Le prix des attributs du logement, Economie et Statistique n° 381-382, 2005, p. 91-123

Cornuel, D., Mécanismes économiques de la marginalisation dans le logement social en France, Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n° 3, 1995, p. 527-542

Cummings, J.L., D. DiPasquale, M. E. Kahn, Measuring the Consequences of Promoting Inner City Homeownership, Journal of Housing Economics, Vol. 11, 2002, p. 330-359

Didline, L. J. et F. A. Massey, Dynamic Model of Private Incentives to Housing Maintenance, Southern Economic Journal, Avril 1974, p. 631-639

Driant J-C., Les conditions de logement des ménages à bas revenus, INSEE première, n° 950, 2004

Dye, R.F. et Merriman D.F., Popular Financing Tool Hurts, Engineering News Record, Vol. 243 n°4, p. 123

Ding, C., R. Simons et E. Baku, The Effect of Residential Investment on Nearby Property Values : Evidence from Cleveland, Ohio, Journal of Real Estate Research, Vol. 19, n° 1/2, 2000

Délégation interministérielle à la ville, Les politiques de la ville depuis 1977, Chronologie des dispositifs, 14 juin 2004, 30 pages.

Ellen, I. G., Schill, M., Susin, S. et S. Swartz, Building Homes, Reviving Neighborhoods : Spillovers from Subsidized Construction of Owner Occupied Housing in New York City, Journal of Housing Research, Vol 12, n° 2, 2002, p. 185-216

Ellickson, B., Hedonic Theory and Housing Markets, Discussion Paper n° 124, 1978

Ellickson, B., An Alternative Test of the Hedonic Theory of the Housing Markets, Journal of Urban Economics, 1981, Vol. 9, n° 1, p. 56-79

Fack G., Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002), Economie et Statistique, n° 381-382, 2005

Ford, E. J. Jr., Estimating Consumer's Surplus Losses of Relocates from an Urban Renewal Project, Land Economics, Vol. 50, n° 2, Mai 1974, p. 168-171

Gateau-Leblanc N., Economie du renouvellement urbain, Annales de la recherche urbaine, 2004, n° 97

- Ge, W., The Urban Enterprise Zone, *Journal of Regional Science*, Vol. 35, n° 2, 1995, p. 217-231
- Gleeson, M. E., Renovation of Public Housing : Suggestions from a Simple Model, *Management Science*, Vol. 38, n°. 5, Mai 1992, p. 655-666
- Gobillon, L. et D. Leblanc, Quelques effets économiques du prêt à taux zéro, *Economie et Statistique* n° 381-382, 2005, p. 63-89
- Goetz, E., et al., There Goes the Neighborhood? The Impact of Subsidized Multi-Family Housing on Urban Neighborhoods, Minneapolis : Center for Urban and Regional Affairs, 1996, 55.
- Gravel, N., Martinez, M. et Trannoy A., L'approche hédonique du marché immobilier, *Etudes Foncières*, n° 78, mars 1998, p. 14-17
- Greenberg, M. R., Improving Neighborhood Quality : A Hierarchy of Needs, *Housing Policy Debate*, Vol. 10, n° 3, 1999, p. 601-624
- Haig, R. M., Toward Understanding of the Metropolis, *Quarterly Journal of Economics*, Février 1926, Vol. 40, n°. 2, p. 179-208
- Hartzok, A., Pennsylvania's Success with Local Property Tax Reform : The Split Rate Tax, *American Journal of Economics and Sociology*, Avril 1997, C. 56, n° 2, p. 205-213
- Hastie, T. et R. Tibshirani, *Generalized Additive Models*, 1990. Chapman & Hall, New York
- Ioannides, Y. M., Interactive Property Valuations, *Journal of Urban Economics*, January 2003, Vol. 53, n° 1, p. 145-170
- Ioannides, Y.M. et J.E. Zabel, Neighborhood Effects and Housing Demand, *Journal of Applied Econometrics*, Septembre-Octobre 2003, Vol. 18, n° 5, p. 563-584
- Ioannides, Y.M. et J.E. Zabel, Interactions, Neighborhood Selection and Housing Demand, Document de travail Tufts University, 7 Juin 2002
- Jayet, H., L'analyse économique des migrations, une synthèse critique, *Revue économique*, Vol. 47, n° 2, p. 193-225
- Kain, J. F. et J. M. Quigley, Evaluating the Quality of the Residential Environment, *Environment and Planning*, Vol. 2, 1970, p. 23-32
- Kern C., Private Residential Renewal and the Supply of Neighborhoods, in D. Segal, *The Economics of Neighborhood*, 1979, p. 121-146
- Kern C., Upper-Income Renaissance in the City : its Sources and Implications for the City's Future, *Journal of Urban Economics*, Vol. 9, 1981, p. 106-124
- Koven, A. et S. Koven, Tax Reform : Housing Incentives in Des Moines, Iowa, *Journal of Urban Affairs*, 1993, Vol. 15, n° 6, p. 491-503

- Laferrère A., La politique économique du logement : les enseignements de l'expérience française, journée d'étude RIB/RBDH, 23 avril 2004
- Laferrère A. et D. Le Blanc, Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?, *Economie et Statistique*, n° 351, 2002, p. 3-30
- Le Blanc D., A. Laferrère et R. Pigois, Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages, *Economie et Statistique*, n° 328, 1999-8, p. 37-60
- Lee, C.-M., Culhane, D. P. et S. M. Wachter, The Differential Impacts of Federally Assisted Housing Programs on Nearby Property Values : A Philadelphia Case Study, *Housing Policy Debate*, 1999, Vol. 10, n° 1, p. 75-93
- Linossier R., S. Russeil, R. Verhage and M. Zepf, Effacer, conserver, transformer, valoriser : Le renouvellement urbain, *Annales de la recherche urbaine*, 2004, n° 97
- Listokin, D., B. Listokin et M. Lahr, The Contributions of Historic Preservation to Housing and Economic Development, *Housing Policy Debate*, 1998, Vol. 9, n° 3, p. 431-478
- Lhommeau B., Le logement des allocataires du RMI, *Recherches et Prévisions*, n° 62, 2000, p. 116-124
- Malpezzi, S. et K. Vandell, Does the Low-Income Housing Tax Credit Increase the Supply of Housing?, *Journal of Housing Economics*, Vol. 11, 2002, p. 360-380
- Manski, C. F., Identification of Endogenous Social Effects : The Reflection Problem, *The Review of Economic Studies*, Vol. 60, n°. 3, Juillet 1993, p. 531-542
- Mao, J. C. T., Efficiency in Public Urban Renewal Expenditures through Benefit-Cost Analysis, *Journal of American Institutional Planners*, Vol. 32, n°. 1, Mars 1966, p. 95-107
- Mayer, N. S., Rehabilitation Decisions in Rental Housing : An Empirical Analysis, *Journal of Urban Economics*, Juillet 1981, p. 76-94
- McClure, K., Housing Vouchers versus Housing Production : Assessing Long-Term Costs, 1998, *Housing Policy Debate*, Vol. 9, n° 2, p. 355-371
- McFadden, D., 1974, Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice Behavior, in : Paul Zarembka, ed., *Frontiers in Econometrics*, Academic Press, New York, p. 105-140
- McFadden, D., 1978, Modelling the Choice of Residential Location, in Karlqvist, Anders et al., eds, *Spatial Interaction Theory and Planning Models*, North-Holland, Amsterdam, p. 75-96

McGreal S., Berry J., Lloyd G. et J. McCarthy, Tax-Based Mechanisms in Urban Regeneration : Dublin and Chicago Models, *Urban Studies*, Vol. 39, n° 10, 2002, p. 1819-1831

Mendelsohn, R., Empirical Evidence on Home Improvements, *Journal of Urban Economics*, Octobre 1977, p. 459-468

Messner, S. D., Urban Redevelopment in Indianapolis : A Benefit-Cost Analysis, *Journal of Regional Science*, Vol. 8, n° 1, Hiver 1968, p. 145-158

Mills E., An aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area, *American Economic Review*, Vol. 57, 1967, p. 197-210

Muth R., *Cities and Housing*, University of Chicago Press, Chicago, 1969

Nappi-Choulet, I., The Role and Behaviour of Commercial Property Investors and Developers in French Urban Regeneration: The Experience of the Paris Region, *Urban Studies*, Vol. 43, n° 9, p. 1511-1535, août 2006

Needham, B. et al., Measuring the Effects of Public Policy on the Finances of Commercial Development in Redevelopment Areas : Gap Funding, Extra Costs and Hidden Subsidies, *Journal of Property Research*, Décembre 2003, Vol. 20, n° 4, p. 319-342

Novarina G. and P. Pucci, Renouvellement en France/requalification en Italie : Formes récentes du partenariat public-privé, *Annales de la recherche urbaine*, 2004, n° 97

O'Sullivan, A., *Urban Economics*, fifth edition, 2002, Irwin Series in Economics.

Oates W. E. and R. M. Schwab, The Impact of Urban Land Taxation : The Pittsburg Experience, Mars 1997, *The National Tax Journal*

Priemus, H., Housing and New Urban Renewal : Current Policies in the Netherlands, *European Journal of Housing Policy*, Volume 4, n° 2, Août 2004, p. 229-246

Quigley, J., The Evaluation of Complex Urban Policies, Simulating the Willingness to Pay for the Benefits of Subsidy Programs, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 16, 1986, p. 31-42

Quigley, J., Consumer Choice of Dwelling, Neighborhood and Public Services, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 15, 1985, p. 41-63

Renard, V., *Finances locales et formes du développement urbain*, document de travail, avril 2006, 9 pages

Roback, J., Wages, Rents, and the Quality of Life, *The Journal of Political Economy*, vol. 90 n° 6, p. 1257-1278

Rohe, W., G. McCarthy and S. Van Zandt, The Social Benefits and Costs of Homeownership, Document de travail 00-01, Washington DC : Research

Institute for Housing America, 2000.

Rosen, S., Hedonic Prices and Implicit Markets : Product Differentiation in Pure Competition, *The Journal of Political Economy*, Vol. 82, n° 1, Janvier-Février 1974, p. 34-55

Rothenberg, J., Urban Renewal Benefits, in *Measuring Benefits of Government Investments*, édité par Robert Dorfman, Washington : Brookings Inst., 1965

Rothenberg, J., *Economic Evaluation of Urban Renewal*, Washington : Brookings Inst., 1967

Santiago, A. M., Galster, G.C. et P. Tatian, Assessing the Property Value Impacts the Dispersed Housing Subsidy Program in Denver, *Journal of Policy Analysis and Management*, Hiver 2001, Vol. 20, n° 1, p. 65-88

Schaaf, A. H., Effects of Property Taxation on Slums and Renewal : A Study of Land-Improvement Assessment Ratios, *Land Economics*, Vol. 45, n° 1, Février 1969, p. 111-117

Schaaf, A. H., Public Policies in Urban Renewal : An Economic Analysis of Justifications and Effects, *Land Economics*, Vol. 40, n° 1, Février 1964, p. 67-78

Schall, L. D., Urban Renewal Policy and Economic Efficiency, *The American Economic Review*, Vol. 66, n° 4, Septembre 1976, p. 612-628

Schear, W. B., Urban Housing Rehabilitation and Move Decisions, *Southern Economic Journal*, Vol. 49, n° 4, Avril 1983, p. 1030-1052

Schill, M. et R. Nathan, *Revitalizing America's Cities*, State University of New York Press, Albany, 1983

Schussheim, M. J., A Pure Theory of Urban Renewal : A Comment, *Land Economics*, Vol. 36, n° 4, Novembre 1960, p. 395-396

Schwartz, A., New York City and Subsidized Housing : Impacts and Lessons of the City's \$5 Billion Capital Budget Housing Plan, *Housing Policy Debate*, Vol. 10, n° 4, 1999, p. 839-877.

Shroder, M. et A. Reiger, Vouchers versus Production Revisited, *Journal of Housing Research*, 2000, Vol. 11, n° 1, p. 91-107

Simons, R.A., A.J. Magner et E. Baku, Do Housing Rehabs Pay Their Way? A National Case Study, *Journal of Real Estate Research*, Octobre-Décembre 2003, Vol. 25, n° 4, p. 431-461

Simons, R., R. Quercia et I. Maric, The Effect of New Housing Construction and Neighborhood Disinvestment on Residential Sales Price, *Journal of Real Estate Research*, 1998, Vol. 15, p. 147-161

Susin S., Rent Vouchers and the Price of Low-Income Housing, *Journal of Public Economics*, vol. 83, 2002, p. 109-152

Sweeney, J. L., Housing Unit Maintenance and the Mode of Tenure, *Journal of Economic Theory*, June 1974, p. 111-138

Tuminaro, S.J. et A. Solis, A Case Study of Neighborhood Housing Services of Savanna, Préparé pour : Neighborhood Reinvestment Corporation, 1997.

Wallace, D.A., The Conceptualizing of Urban Renewal, *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 18, n° 3, Été 1968, p. 248-258

Weaver, R., Current Trends in Urban Renewal, *Land Economics*, Vol. 39, n°. 4, Novembre 1963, p. 325-341

Weicher, J.C., The Effect of Urban Renewal on Municipal Service Expenditure, *The Journal of Political Economy*, Vol. 80, n°. 1, Janvier-Février 1972, p. 86-101

Weicher, J.C., The Voucher/Production Debate, in *Building Foundations : Housing and Federal Policy*, édité par Denise DiPasquale and Langley C. Keyes, p. 263-292. Philadelphia : University of Pennsylvania Press

Zabel, J., The Demand for Housing Services, *Journal of Housing Economics*, Vol. 13, 2004, p. 16-35

Annexe : Les dispositifs français

Les opérations de renouvellement urbain

Le terme de renouvellement urbain a été introduit en France dans le titre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi SRU de décembre 2000. Jusque-là, on utilisait d'autres termes : rénovation, reconstruction, recyclage, réhabilitation, régénération urbaine, etc. Ce terme renouvellement urbain n'a pas été utilisé longtemps. Dans la loi Borloo de 2003, on retrouve le mot rénovation. Il apparaît difficile de considérer le renouvellement urbain d'une façon uniforme, en raison de la diversité des contextes et des contenus qu'il recouvre. On peut distinguer au moins trois grands types de renouvellement urbain qui correspondent à trois contextes différents. Il s'agit du renouvellement urbain en quartiers prioritaires en périphérie majoritairement d'habitat social, du renouvellement urbain dans les autres quartiers résidentiels dégradés et du renouvellement urbain de friches.

Dans le premier cas, le renouvellement urbain en quartiers prioritaires en périphérie majoritairement d'habitat social, il s'agit essentiellement d'éliminer des concentrations socio-résidentielles en les éparpillant ailleurs ou en les relogant sur place dans de petites unités. L'objectif est essentiellement un objectif de dédensification et de mixité sociale, voire de mixité fonctionnelle. L'échelle privilégiée est celle du quartier et non de l'agglomération. Les actions reposent en majorité sur les bailleurs sociaux et les investissements publics. Selon Bonneville (2004), les politiques ont démontré jusqu'ici une certaine incapacité à remettre ces quartiers dans un fonctionnement normal de la ville, à promouvoir la mixité des fonctions et des populations⁶⁰. Les opérateurs privés n'ont pas fait le choix de se porter vers les quartiers les plus en difficulté n'estimant pas que les espérances de gains y soient suffisantes, en tout cas à court terme. Ils maintiennent en revanche une pression considérable sur les secteurs rentables que sont les centres-villes de grandes

⁶⁰Cette continuité, fait-il remarquer, doit être replacée dans l'histoire de ces quartiers pour souligner qu'ils ont toujours été traités de façon spécifique. Ainsi, après avoir produit des quartiers d'habitat social spécifiques (et indirectement contribué à la mise en place des ségrégations spatiales résidentielles), l'Etat et les acteurs publics locaux ont ensuite mis en place des politiques spécifiques pour traiter ces quartiers. Aujourd'hui, ils proposent encore de réserver le renouvellement urbain de façon spécifique à ces mêmes quartiers. Cette logique de spécificité enferme ces quartiers. De plus, cette logique cherche à résoudre les problèmes sociaux par des interventions sur l'habitat plutôt que par des interventions directes sur les populations comme cela est pratiqué dans les pays anglo-saxons.

agglomérations et le périurbain. La sphère publique disposant de moyens limités a du mal à s'opposer à cette pression et tente de se concentrer sur les quartiers en difficulté.

Les autres cas de renouvellement urbain en quartiers résidentiels dégradés (mais pas en périphérie et majoritairement d'habitat social), recouvrent en fait plusieurs cas selon la typologie des territoires. Lorsque les quartiers sont bien desservis par les transports en commun, les chances de transformation sont plus grandes. Lorsqu'il s'agit de secteurs anciens dans des villes où le marché immobilier est déprimé et où les investisseurs privés sont rares ou absents (comme à Roubaix, Saint-Etienne, Bordeaux ou Mulhouse), il est en revanche plus difficile de recréer les conditions d'un marché immobilier attractif⁶¹.

Enfin le renouvellement urbain de friches industrielles, militaires ou urbaines offre la troisième catégorie de renouvellement urbain. Souvent bien insérées à proximité des quartiers centraux et bien desservies par les transports en commun, elles offrent des possibilités plus aisées de recyclage (si on exclut les situations où les sols sont pollués par exemple), dès lors que les marchés immobiliers sont suffisamment actifs et que les investisseurs sont demandeurs de sites de développement. Ces opérations, souvent conduites sous forme de zones d'aménagement concertées (ZAC), sont caractérisées par un changement d'usage. Les investisseurs privés y jouent un rôle essentiel.

Les deux derniers types de renouvellement urbain ne sont pas répertoriés dans les zones prioritaires du contrat de ville, ne sont pas classifiés au sens strict comme des opérations de renouvellement urbain et ne bénéficient pas des aides de l'Etat.

Parmi les acteurs du secteur privé, dans le renouvellement urbain, on compte des aménageurs - promoteurs qui engagent des opérations défiscalisées (Besson ou de Robien), des entreprises profitant des effets d'aubaine que sont les zonages à fiscalité spécifique type ZFU, des groupes financiers (fonds de pension, banques). On peut sans doute aussi inscrire dans cette catégorie les bailleurs sociaux (qui peuvent être de statut privé ou public et construire aussi bien du logement social que de l'accession à la propriété). Les modes d'intervention du secteur privé à l'initiative publique existent (au-delà des

⁶¹Bonneville (2004) est même assez pessimiste et conclut qu'on n'observe pas d'impacts réels sur le marché immobilier local, aussi bien pour les prix qui demeurent à un niveau bas que pour l'activité immobilière privée. Sa conclusion est probablement à relativiser. Car la pression sur le marché immobilier a été telle ces dernières années que les investisseurs reviennent aussi dans ces villes.

bailleurs sociaux), mais ils ne donnent que très rarement lieu à un partenariat observable à grande échelle, sinon à titre exceptionnel⁶². Un problème fondamental est celui du partage des risques. Les risques sont mal connus. On ne dispose que de très rares études concernant ces investissements, encore moins d'observatoires permettant d'évaluer l'état initial des sites de projets et d'y suivre le réinvestissement privé. Les flux réels et potentiels d'investissements privés sont donc mal connus.

Un consensus semble se dégager autour de la nécessité pour la sphère publique⁶³ de prendre à sa charge le coût de la défragmentation sociale et urbaine. Le consensus sur le partenariat public/privé est marqué par une vision de l'action publique comme élément moteur et encadrant de l'action privée. Les collectivités publiques doivent assumer toute une série de tâches (mobilisation du foncier, démolitions préalables, mise à niveau des équipements...), préalablement à l'intervention des investisseurs privés qui agissent alors comme des promoteurs - constructeurs à l'échelle d'îlots urbains, ou d'une simple parcelle.

La maîtrise des dépenses publiques réduit les marges de manœuvre des administrations publiques et peut entraîner un manque de moyens des administrations chargées du suivi des opérations.

Les acteurs sont confrontés à un *dilemme*. Ils peuvent choisir de privilégier la voie du *développement social et urbain* en se concentrant sur le traitement des quartiers et des populations défavorisés. Bonneville (2004) défend la thèse que cette voie est porteuse du maintien de l'enfermement de ces quartiers (essentiellement d'habitat social) dans leur statut particulier. Alternativement, les acteurs peuvent choisir de ne pas se spécialiser sur un type de quartier précis et surtout promouvoir une *stratégie de rupture*. Ils acceptent alors les risques et les conséquences des logiques de marché immobilier. Cela revient à accepter un renouvellement social, à rétablir les possibilités de mobilité résidentielle, la mixité des usages et des fonctions, aux conditions du marché. Mais cette voie laisse entière la question de l'exclusion sociale et du relogement des populations modestes.

La première option est celle qui semble prévaloir en France pour l'instant. Les zones urbaines sensibles, et les quartiers majoritairement d'habitat social, sont le lieu privilégié d'action. Le programme national de rénovation

⁶²C'est moins vrai cependant des sites de friches d'activités.

⁶³Par sphère publique, on entend l'Etat avec à ses côtés les villes, les intercommunalités, les départements et les régions, de même que dans certains cas l'Union européenne.

urbaine (PNRU), tel que défini par la loi du 1er août 2003 (dite loi sur la cohésion sociale ou loi Borloo)⁶⁴ a pour objectif de "transformer l'environnement, d'améliorer la qualité des espaces publics, de renforcer les services publics de proximité, d'améliorer l'accessibilité, de diversifier les fonctions et de retrouver un habitat digne pour tous". Le principe de projet global et de guichet unique est affirmé. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, créée en novembre 2003, est chargée de mettre en œuvre ce programme. Son rôle consiste essentiellement à financer des opérations d'aménagement urbain, de réhabilitation ou de démolition et reconstruction de logements, de requalification d'équipements publics ou de restructuration des espaces d'activités économiques et commerciales et ce dans les zones urbaines sensibles.

Aménagement du territoire et actions sur les quartiers

Les différents paliers de gouvernement (communes, intercommunalités, départements, régions et Etat) disposent de différents outils pour transformer les quartiers et pour les réinsérer dans la ville si besoin est.

Premièrement, des orientations sont données par les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) qui s'inscrivent dans la continuité des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et des Plans de déplacements urbains (PDU). Les PLH, qui dépendent de la compétence des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), fixent les grandes lignes d'actions pour équilibrer l'offre résidentielle, la diversification et la requalification de certains quartiers. Les communes ou les structures intercommunales peuvent se doter d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui doit être compatible avec les consignes données par différents documents émanant "d'autorité supérieure" (comme le SCOT). Le PLU a pour objet de justifier et d'explicitier les *choix d'aménagement* retenus et leur cohérence. Il définit notamment les coefficients d'occupation du sol (COS) qui influencent directement la *densité* de population et donc contraignent les constructions sur leur occupation au sol. Si les constructeurs veulent dépasser ces coefficients, ils le peuvent dans certaines limites. Ils versent alors une participation de surdensité et une participation pour dépassement de Plafond Légal de Densité (PLD). Cette *fiscalité, dite d'urbanisme*, vise initialement à lutter contre une densification jugée ex-

⁶⁴Le PNRU marque le retour d'une approche focalisée sur le seul traitement urbain des quartiers et conduite à cette seule échelle. En cela, il se distingue des Grands Projets de Ville (GPV) et des Grands Projets Urbains (GPU), ainsi que de la loi SRU qui privilégiait l'échelle de l'agglomération.

cessive du territoire communal. Les objectifs actuels tendent au contraire à éviter un étalement urbain et à densifier autour des dessertes de transports et des équipements déjà réalisés. Toutefois comme ces "normes de densité" sont définies à un niveau local, on peut craindre certaines disparités et les réticences de certaines communes à accueillir des logements collectifs de haute densité.

Deuxièmement, des incitations sont fournies par différentes politiques. Pour *inciter à l'investissement locatif* (dispositifs Perrisol, Besson ou Robien), des déductions fiscales sont accordées dès lors qu'un agent investit dans un logement qu'il envisage de louer pendant une période minimum. On peut se demander si ce type de dispositif ne favorise pas davantage la construction sur terrain vacant que la rénovation urbaine et n'est pas susceptible de conduire à une suroffre dans certains lieux où le foncier est moins cher (voir Renard (2006)). Dans le même esprit, pour éviter que des logements qui pourraient être loués ou vendus restent vacants, il existe une *taxe annuelle sur les logements vacants* perçue dans les communes des agglomérations de plus de 200 000 habitants, au profit de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH). Pour promouvoir la diversité sociale et une répartition équilibrée de l'habitat locatif social des quartiers, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU de 2000) prévoit que chaque commune de plus de 1500 habitants en Ile-de-France et de plus de 3 500 habitants dans les autres régions avec certaines exemptions⁶⁵ devra accueillir *au moins 20 % de logements sociaux*. Pour donner les moyens à une collectivité locale de requalifier une zone, les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) ont été mises en place. Les propriétaires bailleurs tout comme les propriétaires occupants reçoivent des subventions pour les aider à réaliser des travaux. De plus, depuis la loi du 6 juillet 1989, des dispositions obligent tout propriétaire à fournir à son locataire un *logement décent*, répondant à des normes minimales de confort le rendant conforme à l'usage d'habitation.

Troisièmement, la fiscalité locale directe dont les composantes principales sont les taxes d'habitation, les taxes foncières et la taxe professionnelle vont aussi avoir des impacts notamment sur la disponibilité foncière, sur l'entretien des bâtiments et sur les nouvelles constructions. Les taux de ces différentes taxes sont très différents d'une commune à l'autre. Les *taux* des taxes fon-

⁶⁵Sont notamment exemptées les communes comprises dans une agglomération dont le nombre d'habitants a décliné entre les deux derniers recensements de la population ou dont plus de la moitié du territoire urbanisé est soumis à une inconstructibilité.

cières sur les *propriétés bâties* sont *inférieurs* aux *taux* des taxes foncières sur les *propriétés non bâties*, et les écarts entre les taux peuvent être très variables d'une commune à l'autre. Les *incitations à vendre ou à construire* pour ne pas garder des terrains nus sont donc très hétérogènes d'une commune à l'autre. Elles sont d'autant plus fortes que le différentiel entre les deux taux est fort. Cependant, les incitations ne dépendent pas juste des taux mais aussi de la base fiscale qui est égale à la valeur locative cadastrale diminuée d'un abattement de 20%⁶⁶ pour les propriétés non bâties et de 50% pour les propriétés bâties. La valeur locative cadastrale n'a pas de lien direct avec la valeur marchande ou le loyer réel d'un bien foncier ou immobilier. La base ne dépend donc pas de la valeur vénale ou valeur marchande.

La valeur locative cadastrale pour les propriétés non bâties a été calculée en 1960 en tenant compte du rendement à l'hectare pour les propriétés non-bâties. Avec les progrès de la science, les rendements agricoles ont considérablement augmenté et les bases élaborées dans les années 1960 sont totalement déconnectées de la réalité. De plus, comme la France n'est plus un pays rural ce système peut sembler archaïque. La valeur locative cadastrale pour les propriétés bâties a été calculée en 1970 en tenant compte du confort. Les valeurs locatives dépendent de la surface, des éléments de confort et de l'état d'entretien de l'immeuble, elles sont réactualisées en fonction de l'inflation ou des réhabilitations apportées. Au moment du calcul, les Habitations à Loyer Modéré (HLM) étaient considérées comme plus confortables et furent donc surcôtées par rapport aux habitations des centres-villes qui ne disposaient alors pas de sanitaires individuels, de chauffage central ou de double vitrage. Depuis, nous savons bien que les choses ont évolué mais les bases sont restées les mêmes. Dans le système actuel, les logements sociaux ont donc une valeur locative cadastrale plus élevée que des habitations en centre-ville. De plus, du fait de ces bases, l'impôt foncier sur les propriétés non bâties reste faible et incite peu à vendre ou à construire. Au contraire, dans des pays comme les Etats-Unis ou le Canada, la "property tax" ou taxe foncière est assise sur la valeur vénale des propriétés foncières et immobilières et cette valeur est régulièrement réévaluée. Les changements de taux et les réévaluations représentent de forts effets incitatifs sur l'aménagement urbain et reflètent les pressions foncières.

Enfin, la revitalisation économique, plus ou moins liée selon les cas à la

⁶⁶Cet abattement est destiné à compenser forfaitairement les frais et charges du propriétaire.

fiscalité locale, représente un autre volet d'intervention publique. L'idée de créer des zones avec une fiscalité intéressante pour les entreprises vient du constat que les quartiers défavorisés sont caractérisés par un taux de chômage élevé. Les revenus potentiels fiscaux s'en trouvent alors aussi réduits. En attirant des entreprises, l'idée est surtout de promouvoir l'emploi et la mixité des fonctions. En France, les Zones Franches Urbaines (ZFU) puis ensuite les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) ont été créées dans cet esprit. Ces zones sont implantées dans des Zones Urbaines Sensibles (ZUS). Les petites entreprises, déjà présentes ou qui s'installent dans ces zones, se voient accorder des exonérations fiscales et sociales pendant une période de 5 ans. En contrepartie, elles doivent réserver un tiers de leurs embauches ou de leurs emplois à des habitants des quartiers classés en ZUS dans l'unité urbaine. Cette mesure peut donc bénéficier, tant à des résidents de la ZFU ou ZRU d'implantation de l'entreprise qu'à des habitants d'autres ZUS de l'agglomération. Elle s'ajoute à d'autres interventions sur ces quartiers comme la rénovation urbaine qui nous intéresse ici, mais aussi la formation professionnelle ou des efforts de désenclavement et de meilleure desserte par les transports en commun.

Aide au logement

Pour un économiste, l'existence d'aides au logement suggère des externalités liées à la consommation de logement. Des effets négatifs d'une sous-consommation de logement viennent en effet facilement à l'esprit. Un surpeuplement accentué et des logements insalubres peuvent avoir des effets négatifs sur la santé mentale et sur la scolarité pour le premier, et sur la santé physique pour les seconds. De plus, quand l'accès ou le maintien dans un logement n'est pas assuré, des problèmes d'exclusion sociale et de sécurité se posent. On ne s'étonnera donc pas que la notion de « droit au logement », reconnue depuis 1946, ait été réaffirmée avec la loi du 31 mai 1990 et renforcée par l'ajout d'une notion de droit à un « logement décent », et par une loi contre les exclusions. On comprend aussi mieux pourquoi des aides spécifiques, telles que les aides au logement, ont été créées.

Les aides personnelles au logement représentent une part croissante des aides publiques versées pour le logement (deux tiers des aides publiques versées au secteur du logement en 2004, soit 14.4 milliards d'euros). Depuis la fin des années 1970, les aides directes à la personne ont été privilégiées au détriment des aides à la pierre, dont l'efficacité avait été remise en cause

lors de la réforme de 1977. Il existe deux principales aides au logement pour les locataires : l'allocation logement (AL) qui se subdivise elle-même en une AL familiale (ALF) et une AL sociale (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL). Outre ces allocations, le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), institué dans chaque département, peut aider les locataires à accéder à un logement et venir en aide aux locataires en difficulté. Pour l'acquisition d'un logement, sont de plus notamment accessibles : le prêt à 0%, le prêt à l'accession sociale (PAS) et le prêt du 1%.

Comme nous l'avons mentionné, *le système a accordé une place croissante aux aides personnelles. Ce choix n'est pas neutre en termes d'impacts pour les personnes et sur les marchés (voir notamment Laferrère (2004)).* En effet, *les impacts et le coût de revient des aides personnelles* dépendent de la conjoncture et de l'offre de logements, mais aussi de changements sociodémographiques (décohabitations, naissances). Tous ces facteurs peuvent augmenter le nombre potentiel de bénéficiaires et compromettre l'objectif de solvabilisation et d'équité qui est assigné aux aides si les plafonds, les paramètres et les revenus implicites d'exclusion des barèmes ne sont pas suffisamment révisés. De plus, si les aides personnelles ont un effet inflationniste à court terme sur les loyers, alors une partie de l'aide peut être captée par les bailleurs (de même les prêts aidés peuvent causer à court terme une hausse des prix des logements bon marché). Ces effets inflationnistes induisent à terme une augmentation plus ou moins importante de l'offre. Ainsi, même si les aides sont par nature « adaptables » (du fait des paramètres qui dépendent de la situation présente du ménage) et même si l'offre de logements répond aux changements de demande, l'existence des délais d'ajustement (à la fois des marchés et des barèmes) peut créer des situations de rupture pour les ménages ou empêcher l'accès à un logement.

On peut trouver une discussion des finalités des aides en terme de redistribution, dans Calcoen et al. (2002). Le souhait d'obtenir un taux d'effort constant ou croissant avec le revenu traduit la volonté politique de concentrer l'aide sur ceux qui en ont le plus besoin et d'organiser une redistribution verticale par les aides au logement. Il existe aussi une volonté de redistribuer horizontalement entre groupes de population (en redistribuant vers les familles avec des enfants ou d'autres personnes à charge notamment). L'échelle d'équivalence entre catégories de ménages constitue un instrument de mesure de cette redistribution entre catégories de ménages. Enfin, il existe une volonté d'équité territoriale. Pour cela, le barème tient compte de trois zones géographiques selon le niveau des prix du logement. Les réajustements

des montants de l'aide à la personne, avec l'évolution des revenus et de la composition familiale ou du lieu de résidence, évitent les rentes de situation (qui peuvent exister par ailleurs, avec les aides à la pierre, dans le parc social).

Malgré cette volonté, il n'est pas certain que ces aides soient toujours équitables ni qu'elles parviennent à solvabiliser tous les ménages qui en auraient besoin. Ainsi, les statistiques montrent, par exemple, que le taux d'effort net reste plus élevé dans le parc privé que dans le parc social, touchant davantage les ménages modestes. Il est aussi plus élevé en accession qu'en location (voir par exemple Driant (2004)) incorporant sans doute ainsi l'acquisition d'un patrimoine. Les échelles d'équivalence des aides personnelles au logement semblent aussi légèrement avantager les personnes seules et les familles monoparentales. Par ailleurs, il existe toujours des personnes sans logement, très mal logées (logements surpeuplés, logements indécents, logements vétustes) et qui assument difficilement la charge financière de leur logement, et ce souvent malgré la perception d'aides au logement (voir par exemple Lhommeau (2000)). Ballain (2000) conclut à une dégradation de la situation de logement des personnes défavorisées depuis 1990. Les barèmes ne sont pas suffisamment adaptés, les plafonds sont trop bas et leur revalorisation se fait avec retard et est insuffisante (jusque récemment, elle était basée sur l'indice des coûts de construction qui est inférieur à l'évolution de l'indice réel des loyers).

Les économistes se sont aussi intéressés aux impacts des aides sur l'offre et la demande de logements. Le versement d'aides personnelles au logement tend à augmenter la demande en logement. Face à la hausse de la demande, les prix montent. La quantité offerte de logement peut réagir, plus ou moins rapidement. A court terme, si l'offre est suffisamment inélastique, c'est le propriétaire bailleur qui profite de l'aide (et pas le ménage). Cet effet est souvent cité à propos des logements des étudiants ou des logements indécents. A long terme, la répartition des aides entre bailleurs et locataires dépend de l'élasticité relative de l'offre et de la demande. Laferrère et Le Blanc (2002) trouvent que les allocations logement ont conduit à une augmentation des loyers. Une autre étude française (Fack (2005)) même en prenant en compte les changements structurels qui se sont opérés, obtient une hausse des loyers des ménages à bas revenus. Cela suggère, comme aux Etats-Unis, un marché du logement segmenté et une offre de logements inélastique, au moins pour les logements pour bas revenus.

A côté des aides personnelles au logement et des prêts aidés au ménage que nous venons d'évoquer existent des prêts aidés locatif social et d'autres

aides qui permettent de subventionner la construction de logements locatifs sociaux⁶⁷. L'importance des HLM au sein du parc locatif s'est accrue pour atteindre au recensement de la population de 1999, une part de 39% des locataires. Le Blanc et al. (1999) se sont intéressés à l'effet de l'existence de ce parc sur la consommation des ménages. Ils soulignent notamment qu'en se restreignant à l'habitat collectif, les HLM offrent des appartements de loyer inférieur de 40% environ à celui du marché. Les gains sont plus élevés pour les locataires les plus pauvres. Les transferts en faveur des ménages, ainsi opérés sous forme de loyers plus bas que les loyers de marché, sont moins ciblés sur les populations les plus pauvres que les aides personnelles au logement du fait de la présence de ménages aux revenus élevés au sein du parc HLM (ces ménages sont présents au titre de la mixité sociale ou du fait de rentes de situation).

⁶⁷La rénovation urbaine et son analyse économique, qui a fait l'objet de cet article, se déroule d'ailleurs souvent sur des quartiers majoritairement d'habitat social.