

**Compte-rendu du débat « Avenir et Habitat », autour d'ICF Habitat.
Maison de l'Amérique Latine (Paris)
21 mars 2012**

Mme Cécile Queille, Présidente-Directrice Générale d'ICF Habitat.

M. Michel Piron, député du Maine et Loire (UMP).

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, maire de Cachan, député du Val de Marne et président de comité syndical de Paris Métropole (Parti Socialiste).

Mme Emmanuelle Cosse, vice-présidente du Conseil Régional IDF, chargée du logement (Europe Ecologie Les Verts).

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur du pas de Calais (MODEM).

Table ronde autour de Dominique Rousset, journaliste à France Culture.

Le think-tank « Avenir et Habitat » a pour but d'aider ICF Habitat à créer les conditions d'une réflexion partagée sur la question du logement en France, en rassemblant régulièrement autour d'elle des élu(e)s politiques, des responsables de parcs locatifs et des experts.

En ouvrant ce premier débat, **Mme Cécile Queille, Présidente-Directrice Générale d'ICF Habitat**, a tenu à rappeler les trois objectifs qu'elle assignait à cette série de débats sur l'habitat : comprendre, anticiper, partager.

Comprendre les demandes de ceux qui ont besoin d'un logement ; anticiper sur les évolutions sociétales (la taille et la forme des familles de demain, l'exigence de logements plus économes en énergie ou mieux adaptés aux personnes âgées, etc.) ; partager un constat et une vision d'avenir commune sur ces questions qui touchent à notre vivre-ensemble, selon le fameux principe qui veut « qu'on soit toujours plus intelligent à plusieurs que tout seul ».

Ce que nous nommons « crise du logement » en France est un phénomène complexe à aborder, car il fait intervenir une multiplicité d'acteurs sur des problématiques très diverses (la diversité sociale, la mobilité des salariés, les politiques de transports publics, la circulation dans les métropoles, l'accès aux services de vie, l'aménagement d'un territoire, etc.)

Autre élément de complexité : cette question est, bien sûr, une question politique – elle est régulièrement placée en tête de liste des préoccupations des Français – mais le pouvoir d'agir dans ce domaine est émietté entre les mains de nombreux acteurs susceptibles d'intervenir, directement ou indirectement. Les maires des communes, les propriétaires fonciers, l'Etat, les intercommunalités, les constructeurs, les préfets, les entreprises publiques, les bailleurs des parcs locatifs privés, sociaux ou intermédiaires : cette liste – qui n'est pas exhaustive – montre qu'un des aspects essentiels de ce débat porte sur la gouvernance, c'est-à-dire sur l'organisation de ces différents pouvoirs, pour qu'ils parviennent à dégager ensemble une vision stratégique commune, sans laquelle aucune continuité dans l'action n'est envisageable.

Troisième élément de complexité : tout le monde s'accorde à dire que ce manque de continuité est préjudiciable à une politique du logement efficace, en France, depuis une trentaine d'années. Il paraît donc nécessaire, aujourd'hui, à la fois d'analyser les conséquences d'un nécessaire rattrapage du retard accumulé, de préparer l'avenir et de réorganiser la gouvernance autour de cette question.

Le tout dans un contexte de crise internationale qui met la pression sur le principal levier d'action de l'Etat : le financement.

On le voit, pour toutes ces raisons, la crise du logement en France ne peut se traiter correctement que dans le temps long et avec continuité. Ce temps long et continu est aussi celui de la construction ou celui de la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire.

Malheureusement, le temps des acteurs économiques (investisseurs, propriétaires, bailleurs, constructeurs, etc.) est souvent court et changeant. Quant au temps des politiques...

Cela étant, il reste urgent d'apporter des réponses rapides à l'accroissement de la demande de logement en France. C'est une réalité que personne ne conteste et la situation est par endroits alarmante. Mais doit-on parler d'une pénurie de logement, d'une mauvaise adaptation aux évolutions sociétales, ou d'une sous-estimation par les pouvoirs publics de réalités liées à l'aménagement du territoire ?

L'enchevêtrement des causes et des effets, le nombre très élevé des intervenants sur ce marché, l'absence de vision directrice, pire : la difficulté d'établir des données statistiques prévisionnelles, tout concourt à rendre opaque les termes d'un débat public pourtant nécessaire.

Il est important pour ICF Habitat de comprendre et d'anticiper les besoins de ses clients, notamment pour asseoir un modèle économique qui assure la pérennité de l'entreprise. Mais l'intensité des échanges, lors de ce débat, a montré que ce sentiment était partagé par tous les intervenants.

Sur l'offre et la demande de logement

Examiner la question de l'offre et de la demande de logements en France nécessite, avant tout autre considération, un rapide travail d'analyse des tendances lourdes de la société française sur le plan démographique et sur le plan sociétal.

La population française augmente.

Nous sommes 65,4 millions d'habitants aujourd'hui, et les craintes des années 70 sont oubliées : contrairement à ce que craignaient les démographes de la génération précédente, la natalité s'est rétablie après une baisse momentanée consécutive au baby-boom de l'après-guerre. A cela, se sont ajoutés le taux de fécondité des populations immigrées et l'allongement de la durée de la vie. Nous comptons aujourd'hui 15 000 centenaires, mais nous en compterons... 200 000 dans un demi-siècle ! Nous serons deux millions de plus en 2025, d'après l'INSEE, et huit millions de plus en 2060.

Cette pression démographique devra nécessairement être accompagnée d'une augmentation du nombre de logements.

M. Vincent Renard, économiste, conseiller à la direction de l'IDDRI (Institut du Développement Durable et des Relations Internationales), constate donc logiquement que « la crise du logement est incontestable ».

A cette augmentation « mécanique » de la demande de logements s'ajoute des évolutions sociétales qui l'amplifient. **Mme Ferial Drosso, professeur et démographe (Institut d'Urbanisme de Paris)**, souligne par exemple que l'augmentation du nombre des divorces (15 000 de plus entre 2000 et 2012), la décohabitation des jeunes ou le maintien des personnes âgées à domicile, provoquent un desserrement des ménages qui concourt à faire diminuer le nombre des occupants d'un même logement.

Ces quarante dernières années, le nombre de logements occupés par une seule personne a bondi de 11 % ; celui des logements occupés par deux personnes, de 5 %. Dans le même temps, le nombre des logements occupés par trois, quatre ou cinq personnes, a baissé de 3 à 6 %.

Selon les données de l'INSEE, si on agrège les hommes et les femmes vivant seuls, en famille monoparentale ou en « ménages complexes », l'augmentation du besoin de logements a augmenté de quatre millions d'unités entre 1990 et aujourd'hui.

Mme Drosso souligne que l'INSEE envisage une poursuite de cette tendance dans les années à venir.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, maire de Cachan, député du Val de Marne et président de comité syndical de Paris Métropole (Parti Socialiste), souligne la difficulté que rencontrent les élus politiques : selon lui, personne n'a été capable de prévoir l'ampleur de ces évolutions sociétales : *« Il faut bien le dire, tous nos grands experts se sont plantés sur ce sujet, comme sur celui de la démographie. Je vais par exemple inaugurer bientôt une 6^{ème} crèche, dans ma commune, et je pensais avoir réglé la quasi-totalité des demandes du mois de septembre. Mais mes services me répondent que non, ça ne suffira pas »*.

M. Michel Piron, député du Maine et Loire (UMP), manifeste son accord sur ce point avec M. Le Bouillonnet : *« Certaines évolutions sociétales importantes ont été totalement occultées par l'INSEE, et c'était encore le cas il y a une dizaine d'années »*. Selon M. Piron, il faut savoir de quelle crise du logement on parle. *« Il existe une énorme hétérogénéité de la situation nationale. La question parisienne n'est pas la réalité hexagonale. En Champagne Ardennes ou en Limousin, ou dans l'une des Régions françaises où les loyers baissent en ce moment, on s'aperçoit au contraire qu'on a trop de logements »*.

On peut, sans prendre beaucoup de risques, prédire que d'autres évolutions sociétales risquent d'amplifier le besoin de logements, comme la désindustrialisation, par exemple, qui touche principalement des villes moyennes dont les habitants en recherche d'emploi convergent vers les grandes métropoles, où ils créent parfois de brusques déséquilibres sur le marché du logement ; ou la dé-corrélation des bassins de logements et des bassins d'emplois, qui obligent des populations importantes à parcourir de grandes distances, deux fois par jour, pour se rendre au travail et en revenir ; ou encore le maintien au domicile de personnes âgées plus nombreuses, ou l'exigence nouvelle d'une meilleure prise en compte du handicap, qui feront naître une demande spécifique pour des logements plus faciles d'accès.

Parmi les évolutions à prévoir, sur le marché du logement, d'autres sont de nature purement économique et sociale.

M. Roger Thune, de la direction du logement du MEDEF, cite une enquête du CREDOC, établissant le lien évident entre le logement et l'accès à l'emploi : 70 % des personnes qui ont un emploi ne sont pas prêtes à en changer, même pour un emploi plus intéressant, à cause du problème que poserait le logement ; et 500 000 personnes sans emploi, au cours des cinq dernières années, ont refusé une offre d'emploi pour les mêmes raisons. 40 % des entreprises considèrent par ailleurs que la question du logement leur pose des problèmes de recrutements dans leur bassin d'emploi ou d'organisation de la mobilité de leurs salariés ; parmi ces entreprises, 70 % considèrent que la réponse à ces problèmes concerne les collectivités territoriales ; et 25 % d'entre elles se disent prêtes à consacrer du temps pour participer à l'élaboration des PLH et des PLU.

M. Thune relève également que le principal levier de l'action des entreprises, pour contribuer au logement de leurs salariés, est la participation des employeurs à l'effort de construction. Mais du fait de ses difficultés budgétaires, « l'Etat a utilisé 80 % de la ressource annuelle, pour financer l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), sans forcément tenir compte des problématiques de logement intéressant les entreprises ».

Mme Emmanuelle Cosse, vice-présidente du Conseil Régional IDF, chargée du logement (Europe Ecologie Les Verts) juge que l'utilisation du 1 % *« vaudrait, en soi, un débat »* et que *« la situation actuelle n'est pas bonne »*. Il faudrait selon elle *« en revenir à un financement de l'ANRU à parité avec*

l'Etat, comme c'était le cas jusqu'en 2009 », et elle écarte les difficultés budgétaires de l'Etat dans la mesure où cela ne l'a pas empêché de mettre en place le dispositif Scellier.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur du Pas de Calais (MODEM) se félicite, au sujet de l'ANRU, de l'initiative prise en son temps par M. Jean-Louis Borloo. *« Où en serions-nous, sinon, aujourd'hui. En sanctuarisant les crédits pour la rénovation urbaine, on a vraiment mené une action extraordinaire. Le financement, au départ avait son équilibre et il faut en revenir à cet équilibre. Le problème, ça va être pour trouver les moyens financiers, alors qu'il y a une crise financière considérable. Mais je pense qu'une des priorités du prochain mandat présidentiel, ce sera le logement ; et il faudra trouver les moyens, c'est-à-dire déplacer les curseurs ».*

M. Jean-Yves Le Bouillonec (PS) répond à cela que *« l'ANRU de Borloo représentait 42 milliards d'€, dont 30 milliards était déjà financés par les collectivités locales et la Caisse des Dépôts et Consignations. Sur les 12 milliards restants, le 1 % Action Logement en a mis 7 alors que l'Etat n'a mis que 900 millions, à aujourd'hui, alors qu'on est dans la dernière partie d'ANRU 1. Le problème de l'ANRU 2, c'est donc déjà de finir correctement ANRU 1 ! »*

Par ailleurs, M. Le Bouillonec souligne que *« la catastrophe du territoire francilien, c'est qu'on vit d'un côté, alors qu'on produit la richesse de l'autre côté ! Ces deux mondes s'autonomisent, s'évitent, se ghettoïsent, c'est la pire des choses. Le projet initial du Grand Paris voulait réunir entre eux les pôles de développement économique. Ca a bien bougé et on est porteur en Région francilienne de ces enjeux nouveaux, qu'on veut imposer ».*

Mme Claire Julliard, docteur en sociologie à l'Université de Paris-Dauphine et co-directrice de la chaire Ville et Immobilier, revient sur la question de la mobilité. En matière de logement, l'adaptation de la demande à l'offre demande de considérer la mobilité comme un enjeu majeur.

« Il existe, dit-elle, différentes sortes de besoins en mobilité. La mobilité de courte distance concerne les mouvements de recompositions familiales, qui multiplient les étapes des parcours résidentiels et les situations de transitions, marquées par une plus grande précarité. La mobilité de longue distance concerne la mobilité professionnelle, et elle engendre des flux de populations considérables : en entrées/sorties des grandes métropoles, cela représente plus de 900 000 personnes en Région parisienne, et entre 100 et 200 000 personnes à Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux ou Nantes ».

Il apparaît donc nécessaire d'opérer un rééquilibrage des parcs de logements, pour redonner au parc locatif son rôle d'instrument de la mobilité. Mme Julliard pose trois questions, qui sont presque des réponses : *« Faut-il s'attaquer au parc locatif privé et à sa cherté ? Comment améliorer la rotation dans le parc locatif social ? Comment booster le parc locatif intermédiaire qui fait rageusement défaut » ?*

Pour M. Piron (UMP), la crise du logement fait apparaître de grandes disparités, selon les Régions, autour de quelques grandes métropoles. *« En Région IDF comme dans le Genevois français (Isère et une partie de la Savoie), dans une partie de la Région PACA, dans le sud-ouest (Toulouse), ou plus au nord (Nantes), etc., on voit un phénomène de métropolisation extrêmement important, lié à la tertiarisation de l'économie qui a renforcé les emplois sur les métropoles alors que dans le même temps la désindustrialisation a touché essentiellement les grosses villes moyennes. Il faut donc repenser le lien entre l'emploi et le logement. Et, pour cela, il faut donc interroger la question de l'aménagement du territoire ».*

Mme Cosse (EELV) ajoute, à ces besoins de mobilité, ceux des jeunes en parcours d'études ou ceux des personnes qui partent à la retraite. *« Ce qui fait frein, dit Mme Cosse, est-ce l'absence de logement, sa cherté, ou la situation sociale de départ ? En IDF, par exemple, le frein est la cherté, notamment dans le parc locatif privé. Mais il existe aussi un frein lié à l'endettement de ceux qui s'engagent dans l'accès à la propriété.*

Le problème est qu'aujourd'hui, nous sommes face à des PLH communaux, et c'est ça qui ne va pas. Même dans les grandes communes, avec des bassins de vie importants, ce n'est pas suffisant. Il faudrait toujours interroger la question de la mobilité au sein d'un bassin de vie et d'activité économique ».

Sur le parc locatif intermédiaire, Mme Cosse explique qu'une question importante est de savoir comment on fait revenir les institutionnels, pour qu'ils aient des stratégies patrimoniales. Dans les métropoles, le phénomène de vente à la découpe par ces institutionnels est une vraie difficulté.

M. Vanlerenberghe (MODEM) précise qu'il est favorable à un encadrement du parc locatif privé. Pour faciliter l'utilisation de ce parc privé, il se dit également favorable à l'utilisation de la GRL (garantie du risque locatif) : *« il faudrait même créer une mutuelle du risque locatif pour sécuriser propriétaires et locataires sur le fait que le loyer sera payé quels que soient les accidents de vie, au cours de la location ».*

M. Piron (UMP) se dit, lui, extrêmement sceptique sur la question de l'encadrement des loyers dans le parc privé. Nous n'avons pas les outils qui permettraient de le faire au niveau de précision requis. *« En Allemagne, ça fonctionne bien parce qu'il n'y a pas de pénurie et parce que la politique du logement est menée à l'échelon des Länders ou des grandes villes, avec des associations de locataires et de propriétaires. Les propriétaires allemands doivent faire des efforts pour garder leurs locataires, et ça change tout ! »* Ce n'est pas l'encadrement des loyers qui va éliminer les tensions, explique M. Piron. *« A Angers ou à Saumur, il n'y a pas besoin d'encadrement des loyers, parce que l'offre est supérieure à la demande ».*

Pour comprendre la crise du logement en France, la question de l'offre de logements est donc centrale.

La France connaît-elle réellement une pénurie de logement ?

Il n'est pas facile de répondre dans l'absolu à cette question. Aucun des intervenants de ce débat n'a d'ailleurs cité un nombre idéal et indiscutable de logements, qui seraient nécessaires et suffisants pour sortir de la crise. Mais tous s'accordent à considérer que la pression sur le logement est bien réelle et qu'elle n'a guère varié depuis une trentaine d'années.

La France compte, selon l'INSEE, 29,3 millions de logements, hors résidences secondaire, pour 26,4 millions de ménages, soit 1,11 logements par ménage (un excédent normal pour permettre la mobilité résidentielle).

Par rapport à nos voisins européens, nous sommes dans la norme. Le marché français est plus tendu que son homologue espagnol (où le ratio atteint 1,52), mais moins que le marchés américain (1,10) ou anglais (1,04). Les prix n'en reculent pas moins dans ces deux derniers pays, sous l'effet de la crise économique... alors qu'ils continuent de grimper en France !

Autre argument pour mieux comprendre ce débat sur une pénurie supposée de logement en France : la densité dans les habitations. En dix ans, la population française a augmenté de plus de trois millions d'individus. Si la pénurie était complètement avérée, les ménages devraient donc compter plus d'individus, en moyenne. Or, c'est l'inverse ! Entre 1999 et 2008 (derniers chiffres connus), la taille moyenne des ménages français est passée de 2,4 à 2,27 personnes.

Les nouveaux ménages ont donc trouvé à se loger ailleurs. Ce qui tendrait à établir que la France compte suffisamment de logements.

Du coup, il apparaît aujourd'hui de plus en plus que l'argument évoquant « des centaines de milliers de logements manquants » n'est peut-être qu'une façon commode de... justifier commodément la hausse des prix de l'immobilier !

L'envolée des prix de l'immobilier (+140% en dix ans) apporte un éclairage partiel sur la crise du logement. Témoigne-t-elle d'une surabondance de la demande de logements, par rapport à l'offre, ou plutôt des motivations des investisseurs, professionnels et particuliers, qui attendent tous une plus-value importante pour réaliser leurs bénéfices ? Les intervenants penchent plutôt pour la deuxième proposition, en établissant toutefois une distinction entre les zones dites « tendues » et les zones non-tendues : il est possible, voire probable, que dans certaines zones tendues des grandes métropoles Régionales, ou en IDF, la raréfaction de l'offre et l'augmentation de la demande provoquent une flambée des prix de l'immobilier. Mais cela n'est pas une explication que l'on peut étendre à tout le territoire national, ni la seule explication de l'augmentation des prix dans les zones tendues.

Plusieurs experts, dans la presse, évoquent régulièrement une demande non satisfaite de près d'un million de logements, pour l'essentiel sociaux. Mais l'INSEE relève qu'il existe environ deux millions de logements inoccupés, dont 330 000 en IDF.

Ce simple rapprochement statistique montre qu'il est plus facile de dresser un constat (oui, l'offre de logement ne satisfait pas ceux qui en recherchent) que d'en donner les raisons exactes (la France ne construit pas assez de logements sociaux ? certains propriétaires louent avec réticence à certains publics ? la pénurie de logement est bien réelle, mais circonscrite à des zones bien spécifiques dans les principales métropoles Régionales ? etc.)

Prétendre qu'il y aurait en France une véritable pénurie de logements semble donc discutable. Mais on notera que ces chiffres ne sont que des moyennes nationales : des variations locales sont bien évidemment possibles. Le débat fait clairement apparaître le contraste qui existe entre les zones « tendues » et « non tendues ». Mais il semble qu'il existe une spécificité française du maintien des logements à un coût élevé, malgré la crise mondiale. Prenons l'exemple de la ville de Londres : c'est aussi une zone tendue, mais elle n'échappe pas à la baisse des prix de l'immobilier qui frappe l'ensemble du Royaume-Uni, malgré son attractivité.

En France, ce phénomène de baisse des prix fait également son apparition. Les prix de l'immobilier baissent dans onze Régions sur vingt-deux – de l'ordre de 5% – après cette hausse de 140% en une dizaine d'années, alors que le nombre de logements rapporté au nombre des ménages n'a pas varié significativement.

Il est donc théoriquement possible que cette pénurie apparente de l'offre de logements recouvre une multiplicité de facteurs, dont certains seraient propres à la France.

En fait, le débat fait apparaître que s'il y a une crise du logement en France, elle se manifeste de manière incontestée par un manque de logements localisés dans des zones tendues, adaptés à la population locale et à des prix abordables, mais pas obligatoirement par un manque global de logements.

Il existe notamment de fortes disparités entre des Régions dont l'offre est insuffisante (pas assez de construction, fort accroissement de la population) et celles qui subissent au contraire une surabondance d'habitations, pas toujours adaptée aux besoins de la population (investissements trop massifs en loi Scellier, solde du flux migratoire négatif, par exemple). Les types d'habitations et leur qualité ne correspondent pas forcément à la population (surface inadaptée, logement inabordable par rapport aux revenus de la population locale, logements trop éloignés des zones de travail, etc.)

Pour les intervenants à ce débat, il apparaît en tous cas nécessaire de créer des outils d'évaluation indépendants, pour mieux comprendre la demande et l'offre de logements en France, afin de permettre à tous les acteurs de mieux anticiper l'évolution des besoins.

M. Vanlerenberghe (MODEM) affirme par exemple avec force qu'il faut mettre en place un observatoire des loyers, comme les Allemands ont su le faire, ne serait-ce que pour limiter la hausse des loyers à chaque changement de locataire. *« On court à la catastrophe, assure-t-il, en continuant dans cette voie-là ».*

Pour M. Piron (UMP), la question des Observatoires est primordiale. *« En France, aujourd'hui, on est largement dans le brouillard ».*

Quel modèle économique pour les bailleurs sociaux ?

M. Karim Zéribi prend la parole pour souligner que les bailleurs sociaux s'interrogent sur l'avenir de leurs financements, car *« il existe de moins en moins d'aides à la pierre, de subventions des collectivités, de plus en plus d'utilisation de leurs fonds propres, pour répondre à un besoin de construction, de réhabilitation, afin de satisfaire une demande croissante et complexe, avec des services multiples. Cette interrogation sur les financements, dit M. Zéribi, est une façon de nous interroger sur une ambition collective. Comment fait-on pour trouver un financement à la hauteur de ces ambitions ? »*

M. Jean-Luc Vidon (ICF Habitat La Sablière) fait une observation sur la question de la réhabilitation des logements : sans engagement de l'Etat, ni possibilité d'augmenter les loyers, qui sont au plafond, comment les bailleurs sociaux peuvent-ils financer cette réhabilitation prévue dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, afin, par exemple, de lutter contre la précarité énergétique ? *« Nous sommes confrontés à une réglementation nouvelle qui fait que cette réhabilitation coûte de plus en plus cher ».*

Jean-Yves Le Bouillonnet (PS) pense qu'on ne doit pas contingenter les bailleurs sociaux, comme on tente de le faire, à loger les plus pauvres, surtout dans les villes où les bailleurs sociaux sont le seul outil d'action : il faut assurer une diversité.

Michel Piron (UMP) le rejoint sur ce point, et reconnaît très volontiers aux bailleurs sociaux la juste préoccupation de ne pas accueillir que des gens en extrême difficulté. *« Mais, dit M. Piron, c'est quand même leur vocation. Qu'ensuite, ils sollicitent le parc privé, sous condition de ressources, ça me paraît aller de soi ».*

La deuxième idée de **M. Le Bouillonnet** est que les bailleurs sociaux devraient avoir accès au logement intermédiaire, pour accentuer l'offre. Parce que dans les zones tendues, *« les gens n'ont guère le choix : ou ils obtiennent un logement d'un bailleur social ou ils partent. Il faut donc que l'offre des bailleurs sociaux soit la plus large possible ».*

Mais M. Le Bouillonnet estime *« qu'il n'y aura jamais de constructions suffisantes pour répondre à la demande s'il n'y a pas une participation réelle de l'Etat. Parce que pour construire du logement social sur des territoires où on doit payer de telles ardoises de foncier, de telles ardoises de construction, on n'y arrive pas sans subventions, et le processus de financement actuel n'est pas adapté ».*

M. Piron prend la parole pour manifester son désaccord sur ce qu'il considérerait être « un retour en arrière ». Et il dénonce une articulation Etat/collectivités territoriales qui remonte selon lui *« à Mathusalem, dans un schéma quasiment post napoléonien ».* Il pense que l'Etat n'est capable que de répondre de manière uniforme, ce qui ne convient pas, et qu'il devrait confier davantage de pouvoir aux Régions, dans leur diversité territoriale.

Jean-Marie Vanlerenberghe (MODEM) est d'accord sur les deux premières idées énoncées avec M. Le Bouillonnet. Et ajoute qu'*« il faudrait maintenir un parcours résidentiel qui mène jusqu'à l'accession à la propriété ».*

Sur le modèle économique des bailleurs sociaux, M. Vanlerenberghe explique qu'il y a des milliards d'€ à retrouver en luttant contre la défiscalisation abusive, dans la mesure où elle n'a pas d'objet social. *« Avec le Robien, on a utilisé beaucoup d'argent à tort, ça a coûté énormément d'argent à l'Etat, et on paie toujours. Si l'Etat recycle cet argent, il a la possibilité de financer davantage de logements, et notamment du logement social. Mais j'ai deux suggestions : il existe un dispositif qui s'appelle l'usufruit locatif social et le démembrement de propriétés, qui peuvent apporter des solutions dans les zones où il existe un surcoût foncier important ; ou le prêt à taux zéro, qu'heureusement on a plafonné. C'était une erreur, que j'ai dénoncée, mais le dispositif est excellent, et je l'ai utilisé dans ma communauté urbaine, en doublant, même, l'effort de l'Etat, parce que nous avons le souci de développer l'accession sociale à la propriété. L'effet a été important : pratiquement 50% des utilisateurs de ce PTZ provenait du parc HLM et ont donc libéré du locatif, permettant une rotation. »*

Mme Emmanuelle Cosse (EELV) répond à M. Piron par une question : *« Si le pouvoir doit revenir aux Régions, pourquoi leur a-t-on supprimé leur autonomie fiscale ? »* Elle explique que les résultats des baisses des aides à la pierre, du fait qu'Action Logement ne puisse plus financer les programmes, que beaucoup de collectivités se retirent, ou que les départements soient totalement asphyxiés (c'est le cas en IDF), tout cela fait qu'on demande souvent à la Région de compenser par des subventions. *« Mais nous n'avons plus d'autonomie de budget. Posons donc les bonnes questions ! On a mis en place une réforme des collectivités territoriales qui, je l'espère, ne sera pas appliquée en 2014, mais si elle l'est, je ne sais pas du tout comment on mettra en place ce qu'on défend aujourd'hui dans les zones denses où, aujourd'hui, des collectivités sans compétences mettent plus que l'Etat, en aides à la pierre... »*

Mme Cosse est par ailleurs d'accord sur le fait que *« les bailleurs sociaux ne peuvent pas être cantonnés au logement des personnes les plus défavorisées »*. Elle insiste aussi sur le fait qu'on ne peut pas réduire le modèle économique des bailleurs sociaux à une injonction à vendre. C'est une erreur fondamentale. *« Dire qu'on va vendre du patrimoine pour construire les logements dont on a besoin, ça veut dire qu'on demande aux bailleurs sociaux de se dessaisir d'un parc qui est rentable, qui leur permet d'avoir des loyers, donc une logique économique, je pense sincèrement que c'est une gabegie. Par ailleurs, il faut retrouver un niveau acceptable d'aides à la pierre, qui permette de construire et qu'on n'attende pas des collectivités, qui n'ont pas de compétences en matière de logement, de payer sur leurs budgets et de compenser l'absence de l'Etat, comme cela se fait en IDF ».*

Sur la gouvernance

L'offre et la demande de logements en France dépendent de bien des facteurs, relevant d'un grand nombre d'acteurs. Elle dépend des communes, des constructeurs, des élu(e)s politiques, des bailleurs, de l'Etat, des entreprises publiques, des Régions ou des Départements, des particuliers ou des entreprises, etc.

Modifier le curseur de la gouvernance entre tous ces centres de décisions et de pouvoirs paraît être, pour tous les intervenants, une solution relativement efficace et peu onéreuse à mettre en place. Mais cela réclame une volonté politique clairement affirmée et un engagement commun à mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire qui fasse consensus dans la durée.

Il semble que nous en soyons encore loin d'un schéma de gouvernance permettant d'atteindre cet objectif...

Une des premières raisons invoquée dans ce débat a trait au fait que la question du logement demande que les décisions et les actions soient gérées sur un temps long, alors les évolutions sociétales sont rapides.

L'action de l'Etat ne se traduit qu'avec des années de décalage. Et **M. Le Bouillonnet** relève que « les ministres du logement ne voient jamais les résultats des politiques qu'ils conduisent ».

Pour **M. Piron (UMP)**, « une politique du logement s'inscrit forcément dans la durée, et aucune politique du logement ne peut obtenir des résultats immédiats, qu'ils soient bons ou mauvais ».

Mme Cosse (EELV) préfère poser la question de façon volontairement plus provocatrice : « A-t-on envie vraiment de loger tout le monde, dans ce pays ? » Mme Cosse relève qu'il faut à la fois rattraper un retard de trente ans, en politique de logement et en même temps construire pour préparer l'avenir. A cela s'ajoute un élément de complexité : « est-on sûr que les logements qu'on prévoit aujourd'hui pour tel public seront utilisés par ce public dans dix ans ? » « Est-on capable de construire une politique du logement pérenne, avec des outils de programmation, de concertation et de coercition, et avec un financement public adapté ? Cela nécessite une vision plus décentralisée de la politique du logement pour qu'on travaille en fonction du territoire en anticipant les évolutions économiques et industrielles ».

La question du foncier paraît être, aux yeux de tous les intervenants, un révélateur de ces dysfonctionnements de gouvernance.

Comment gérer la question du foncier, dont **M. Renard (IDDRI)**, relève qu'elle est « le type même de la question empoisonnante, car à chaque fois qu'il y a une crise du logement, tout le monde assure qu'il a fait des efforts *mais* qu'il y a la question du foncier ». Or, selon M. Renard, il existe des réserves de foncier « tant qu'on en veut ». Elles ne sont pas mises sur le marché parce qu'il « existe une exception française » : le respect de la propriété foncière. « On n'y touche pas, elle n'est pas imposée et le foncier non bâti, tout le monde s'en moque ; le plan d'urbanisme n'impose rien aux propriétaires ». Le résultat, selon M. Renard, est que l'on favorise en France la rétention foncière.

M. Le Bouillonnet considère aussi que « le problème du foncier, c'est le droit à la propriété ». Et il relève qu'il existe un « foncier inutile et inactif, celui des propriétaires qui ne bougent pas, qui doit être mobilisé par les instruments que possède l'Etat : la fiscalité ou la loi. Parmi ces propriétaires, on trouve l'Etat – ses casernes, par exemple – ou la SNCF. Il serait bien que l'Etat ou que les entreprises publiques soient modèles ».

M. Piron (UMP) insiste particulièrement sur la question de la gouvernance, en évoquant cette même question du foncier. « Dans les zones tendues, la question de la mobilisation du foncier est posée. La rétention foncière est un comportement rationnel des propriétaires, soit, mais il ne faut pas consacrer ce comportement pour autant. Nous avons à notre disposition deux outils majeurs : le premier est l'expropriation, au nom de l'utilité publique. Mais cette utilité publique est combattue par un nombre considérable d'associations, qui se targuent de toutes les vertus environnementales pour épuiser les délais, par des recours à n'en plus finir. Il faut donc revisiter cette notion d'utilité publique pour faire valoir la notion d'intérêt général. Le deuxième outil est l'outil fiscal : nous pouvons remonter la valeur locative des terrains, ce qui permettra d'imposer plus fortement des terrains dans des zones moyennement tendues, ou aller jusqu'à l'inversion totale de la fiscalité sur les plus-values, en l'augmentant à la mesure de la durée de rétention ». M. Piron tient à rappeler qu'il a proposé, en vain, deux amendements en ce sens, qui ont été repoussés par ses collègues députés, tous partis confondus.

M. Vanlerenberghe (MODEM) explique qu'il a réuni à Arras, en 1995, tous les propriétaires fonciers, publics ou parapublics, représentants à eux tous des centaines d'hectares. « On a aussi invité tous les constructeurs, sociaux et autres promoteurs. Ca a porté ses fruits, parce nous avons pu construire dans le cadre de ce que nous avons décidé (un PLH, programme local de l'habitat), notamment après avoir signé un contrat d'échange de terrain avec Réseau Ferré de France. Il y a eu d'autres signatures, depuis. Là où la tension est forte, comme en Région parisienne, il faudra en venir à des mesures autoritaires. Dans son programme, François Bayrou prévoit qu'on nomme un préfet dans les zones en tension, chargé de la cohésion sociale et du logement, qui disposera de tous les outils d'urbanisme,

jusqu'aux permis de construire, et qui se substituerait s'il le fallait aux maires qui seraient réticents à libérer les terrains nécessaires, par manque de volonté politique ».

Mme Cosse (EELV) partage le point de vue de M. Renard sur la rétention foncière. *« Il faut créer, dit-elle, des outils, votés par l'Assemblée Nationale et le Sénat, pour asseoir la taxation du foncier sur la valeur vénale et pas sur la valeur locative. Cela concerne aussi l'utilisation du foncier de l'Etat et de l'ensemble des entreprises publiques, qui devraient être davantage mobilisé. Mais ces entreprises publiques ont parfois besoin de vendre au prix du marché pour se financer, ce qui pose au passage la question de la survie de certains de ces services publics ».*

M. Jean-Pierre Comte, consultant, met en avant un rapport de 1994 qui recensait, pour le ministre du logement de l'époque, les terrains détenus par l'Etat, les collectivités et les entreprises publiques, dans des zones tendues (IDF, Côte d'Azur, Nantes, etc.) : *« Quatorze ans après ce rapport, 90% de ces terrains sont encore disponibles ».* Cela pose également, selon M. Comte, la question de la gouvernance de la question du logement.

M. Piron (UMP) manifeste son accord et saisit l'occasion de rappeler que l'outil fiscal n'est pas assez dissuasif pour empêcher la rétention foncière. Il souligne par ailleurs que l'ensemble des constructeurs se montrent favorables à une taxation progressive du foncier en rétention. M. Piron rappelle également qu'en première couronne, le foncier représente aujourd'hui 50 % du prix final d'un logement.

M. Piron insiste sur la question de la rétention foncière pour expliquer en quoi c'est aussi une question de gouvernance. L'attitude des vendeurs est une chose, dit-il, mais il propose d'examiner les acheteurs, « la puissance d'achat », pour souligner qu'une des caractéristiques nationales est que le pouvoir sur l'urbanisme est totalement émietté entre 36 700 communes. *« C'est tout le débat sur le PLU intercommunal, qu'on a eu à l'Assemblée Nationale, avec des pro- et des anti- dans les deux camps : tant qu'on n'aura pas la bonne échelle de gouvernance et de prévision pour faire les réserves foncières, on ne s'en sortira pas, entre les concurrences communales et les difficiles négociations sur le transport. »*

Selon M. Piron, pour anticiper, notamment sur la question de la réserve foncière, « l'échelle communale n'est pas pertinente ».

En fait, M. Piron se dit convaincu que la bonne échelle de la concertation et de la programmation stratégique, c'est d'abord la Région, où on peut le mieux évaluer l'équilibre du nombre de logements entre les métropoles et les villes moyennes, quel lien entre l'emploi, qui va ici ou là, et les besoins en logements. *« L'Etat ferait bien de se délester beaucoup plus sur les Régions, y compris en matière d'observation ».*

M. Michel Bancal, adjoint au logement et président de l'OPHLM de Versailles (MODEM) explique que sur son territoire il y a peu de foncier, qu'il est majoritairement aux mains de l'Etat et que, *« lorsqu'il est mis sur le marché, c'est au plus offrant, donc au plus cher. Et c'est donc aux élus et aux bailleurs sociaux de se battre contre l'Etat pour faire quelques logements sociaux ».*

Mme Cosse (EELV) souligne qu'en matière de gouvernance, on parle toujours des préfets et des maires. Mais, dit-elle *« si les préfets étaient si efficaces, la loi SRU aurait un bilan extraordinaire ! »* Après dix ans d'expérience, le droit de préemption urbain est par exemple largement sous utilisé. *« Vouloir tout recentraliser autour des préfets en laissant aux maires les permis de construire et les pouvoirs d'urbanisme, aboutit à ce que tout le monde se neutralise. Il faut qu'on travaille autrement ».*

M. Le Bouillonnet (PS) explique que des promoteurs achètent à de petits propriétaires fonciers un droit de construire à trois kilomètres de Paris... pour 6 200€/m² ! *« Vous imaginez de quelle manière*

peut intervenir un acteur public, soit pour faire du logement social, soit pour mener une stratégie d'équipement et d'aménagement. Ces prix-là sont pour nous inaccessibles ».

Pour M. Le Bouillonnet, « la vraie stratégie de l'Etat devrait être une stratégie d'aménagement du territoire, une stratégie d'égalité des territoires, comme le propose François Hollande. On fait du foncier un problème économique, de vente et d'achat, mais quand l'offre et la demande sont contraires à l'intérêt général, il faut revisiter la question ».

Conclusion

Mme Cosse (EELV) souligne pour conclure qu'on a voulu, en France, construire des modèles et les imposer. *« Mais je ne crois pas que nous voulions tous inéluctablement devenir des propriétaires. Pour les jeunes, pour le troisième ou quatrième âge, etc., nous devons avoir au contraire plusieurs modèles et une politique du logement qui offre des choix. Nous, à EELV, nous préférons parler d'habitat choisi. En Allemagne, par exemple, le taux de propriétaires est très faible. L'important n'est pas de savoir si tout le monde doit devenir propriétaire, mais plutôt d'organiser une bonne relation propriétaires/locataires ».*

« Pour encadrer les loyers, pour construire des logements, on a les outils. Il suffit de les mettre en place, au niveau territorial, dans les zones denses des villes. Mais il faut aussi agir sur la question de la rénovation, qui est plus large encore que celle de la pénurie de logements. Comment rénovera-t-on notre parc pour parvenir au facteur 4 (engagement, signé par la France, qui consiste à diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre du pays, en quarante ans) ? Cette rénovation de l'habitat ne doit pas être vue uniquement en termes de coûts : ce sera aussi des économies pour les ménages, des filières industrielles nouvelles et des créations d'emplois. Rénover un million de logements aux normes BBC (bâtiment basse consommation énergétique) d'ici 2020, c'est créer 440 000 emplois non délocalisables et qualifiants. Pour cela, des subventions seront nécessaires. On a voulu les remplacer par des partenariats public-privé, mais ce modèle par subventions, qu'on dit dépassé, semble nécessaire pour entraîner les professionnels à nous accompagner dans cet engagement que nous devons respecter ».

M. Piron (UMP) est d'accord avec Mme Cosse sur le rapport location/accession. *« Cette question peut faire l'objet d'équilibres extrêmement différenciés. En Allemagne, il y a 45% de propriétaires pour 55% de locataires. En Hollande aussi, il y a davantage de locataires que de propriétaires. Et, si je prends la Suisse, on a un taux de locataires encore plus élevé. Or, ce ne sont pas des pays qui souffrent particulièrement de pauvreté. En revanche, si je voulais prendre le pays au plus fort taux de propriétaires, ce serait sans doute l'Albanie ou la Bulgarie. Ce qui m'amène à insister sur la gouvernance, et ça rejoint l'ensemble de la réforme territoriale. Je suis un décentralisateur, je l'assume et je pense qu'il faudra aller beaucoup plus loin dans le renforcement des pouvoirs entre Régions et Intercommunalités d'une part ; que les Régions aient un pouvoir organisationnel sur les Départements et que les Intercommunalités aient un pouvoir organisationnel sur les Communes, notamment sur les questions d'urbanisme. Ce qui renvoie à d'autres relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Je pense que, s'agissant de la loi sur la décentralisation, on est au milieu du gué. Toutes les questions liées à l'aménagement du territoire seront posées différemment si on met en place une autre architecture des pouvoirs publics ».*

M. Piron souligne également que ce débat n'a pas vraiment soulevé une question pourtant intéressante, selon lui : *« Quelles villes voulons-nous, demain ? »* Des métropoles, des grandes villes, des villes moyennes ? *« Des demandes affluent aujourd'hui sur Paris, explique M. Piron, qui pourraient être satisfaites au Mans ou à Dijon. Et la question de la mixité sociale pourrait être résolue en même temps que celle de la mixité fonctionnelle, à l'intérieur même de nos villes. Il n'est que de considérer le quartier de la Défense, à Paris : combien de bureaux pour combien de logements... et, du coup, combien de déplacements ! C'est un exemple caricatural de non-aménagement du territoire ».*

M. Vanlerenberghe (MODEM) tente de remettre en perspective cette question de la crise du logement. Selon lui, il serait nécessaire de convoquer une Conférence Nationale du Logement pour fixer des objectifs nationaux de construction, « *dont la mise en œuvre serait décentralisée au niveau des Régions* ». Pour mettre en place une politique ambitieuse de construction, jusqu'à 500 000 logements par an, M. Vanlerenberghe propose de « *raboter voire de supprimer* » les niches fiscales, ou « *de porter à 25 % la part minimum de logements sociaux prévus par la loi SRU (solidarité et renouvellement urbains)* ».

M. Le Bouillonec (PS) rappelle que l'envie de tous les participants à ce débat, quelles que soient leurs affiliations partisans, c'est « *l'envie de sortir de cette crise* ». Parce que crise il y a, indiscutablement, avec « *1,3 million de demandeurs de logements, dont une majorité vit dans des logements qu'on considère comme non conformes à leur attente et leur besoin ; un nombre croissant de gens vivants dans la rue ; des loyers qui représentent, dans le privé, 42-43% des revenus* ». Cette crise est aussi celle de l'insalubrité ou de l'inadaptation des logements à ceux qui les habitent.

Pour M. Le Bouillonec, il est impératif d'apporter des solutions à cette crise, et il n'est pas possible de se contenter de regretter l'impécuniosité de l'Etat ou des collectivités. « *Il faut commencer par proposer un logement à tout le monde, adapté aux besoins des gens, accessible financièrement, là où ils en ont besoin. Pour atteindre cet objectif, il ne suffit pas de laisser faire le marché, comme la fait ce gouvernement : en matière de logement, l'équilibre entre l'offre et la demande ne peuvent pas être laissés à la liberté d'un marché. Ce n'est pas possible et ça ne le sera jamais* ».

Il faut repenser cette question d'une autre manière, selon M. Le Bouillonec : « *on a une des meilleures filières de construction au monde, on a la meilleure ingénierie sociale, et on ne parvient pas à répondre à cet enjeu. On construit à la place du logement social qui ne répond pas à 60% du besoin des demandeurs* ».

M. Le Bouillonec demande que l'Etat soit « *dans le coup* », car il doit aider financièrement ceux qui ont les moyens d'agir. Il est nécessaire, selon lui, de définir une stratégie volontariste, en reconstituant des instruments, comme Action Logement par exemple, ou en imposant des procédures et des objectifs de logement adaptés à ceux qui en ont besoin.

Mme Cécile Queille, Présidente-Directrice Générale d'ICF Habitat, clôt la séance sur une constatation très concrète, qui en résume la teneur : « *Quand l'augmentation des loyers est absorbée par l'augmentation des taxes foncières, comment trouver la ressource pour aller de l'avant ?* »

Mme Queille estime que « *ce premier débat est un succès* » dont elle espère qu'il se continuera. Elle relève qu'il a permis de mettre au jour des difficultés, « *beaucoup de difficultés* », mais aussi quelques pistes qui seront explorées par ICF Habitat lors d'autres réunions, organisées par ses équipes Régionales.