

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la conférence des présidents sur l'accès des Français à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable

- Table ronde avec des associations : M. Jean-Yves Mano, président de la confédération Consommation–Logement–Cadre de vie ; M. Alain Misse, juriste à l'association Force ouvrière Consommateurs ; M. Alain Gaulon, secrétaire confédéral de la Confédération nationale du logement et Mme Margaux Aldebert, chargée de mission..... 2

Mercredi
11 octobre 2023
Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 04

2023-2024

**Présidence de
M. Stéphane Peu,**
Président



La mission d'information de la conférence des présidents sur l'accès des Français à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable a auditionné, dans le cadre d'une Table ronde avec des associations : M. Jean-Yves Mano, président de la confédération Consommation–Logement–Cadre de vie ; M. Alain Misse, juriste à l'association Force ouvrière Consommateurs ; M. Alain Gaulon, secrétaire confédéral de la Confédération nationale du logement et Mme Margaux Aldebert, chargée de mission.

M. le président Stéphane Peu. La présente d'information couvre un large périmètre sur les questions de logement et rendra ses conclusions au premier trimestre 2024. De son côté, le Gouvernement devrait présenter, dans les semaines et mois à venir, trois projets de loi sur le logement : un projet sur les copropriétés et le logement insalubre à la fin 2023, un projet (ou une proposition de loi) sur la régulation des meublés touristiques au premier semestre 2024 et un projet de loi-cadre sur le logement comprenant un volet relatif à la décentralisation ; notre propre mission s'inscrit d'ailleurs dans la perspective de cette loi-cadre. Chacun sait que nous sommes aujourd'hui confrontés à une crise de l'offre, au blocage des parcours de mobilité et à divers enjeux comme la fiscalité du logement, la diversité de l'offre et la politique du logement de manière générale.

M. Mickaël Cosson, rapporteur. Aujourd'hui député des Côtes d'Armor, j'ai auparavant été maire d'une commune de quatre mille cinq cents habitants et ai également travaillé à la direction départementale des territoires et de la mer sur les problématiques du logement et de la planification.

Pour de multiples raisons, nous observons une situation de blocage dans l'accès au logement, depuis les étudiants jusqu'aux seniors en passant par les actifs. Nous cherchons donc à mettre en place des outils qui permettront d'offrir à chacun un parcours résidentiel qui soit à la fois durable et adapté aux besoins spécifiques des territoires. À ce titre, l'instrument fiscal est susceptible d'être mobilisé et nous voulons sortir des réflexions « en silo », au bénéfice d'une vision élargie de cette question.

M. Jean-Yves Mano, président de la confédération Consommation–Logement–Cadre de vie (CLCV). Depuis 2017, y a-t-il une politique du logement en France ? La question se pose : à l'époque, on nous avait répondu que le « choc de l'offre » allait régler le problème ; désormais, c'est le marché qui est supposé apporter la solution. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Nous n'avons pas vu de choc de l'offre, bien au contraire ; quant au marché, il est en panne et donc incapable de régler les problèmes.

La chute observée dans le secteur de la construction est massive, que ce soit dans le secteur social ou privé. J'ai rencontré le directeur du Trésor, il y a quelques semaines, et lui ai demandé ce qu'il envisageait par rapport à la crise : sa réponse fut que la politique du logement coûtait très cher, qu'elle n'était pas efficace et que le marché réglerait les problèmes. Les gens qui dirigent le pays n'ont pas regardé la réalité en face depuis des années, ce qui est assez choquant, et on voit bien que le Président de la République suit le Trésor dans ses analyses.

Tout cela est problématique. Bien évidemment, ce n'est pas un problème de territorialisation de la décision, mais de moyens financiers et de stratégie, et l'enjeu est de savoir si on souhaite véritablement, dans ce pays, mettre en place une politique pour répondre à la demande des Français dans des conditions financièrement acceptables. Certains moyens financiers ont disparu : il n'y a plus d'aides à la pierre significatives, ce qui a contribué à la crise actuelle. Par ailleurs, la volonté politique locale en matière de construction de logements

est très variable. Quelle que soit la sensibilité politique des maires et des conseillers communautaires, le rejet potentiel des nouvelles constructions par les habitants pose problème et l'attitude la plus classique, pour ces élus, consiste à dire : « J'écoute mes électeurs et je ne fais rien. ». Ce sont ces mêmes élus qui sont sollicités en permanence, par les mêmes habitants, pour obtenir des logements : peut-être se décideront-ils, un jour, à regarder la vérité en face.

La législation actuelle, par exemple celle sur la lutte contre l'artificialisation des sols, est potentiellement restrictive pour la construction de logements : les communes ne veulent plus construire et il n'est pas non plus possible de construire sur des terres vierges au-delà d'un certain périmètre, tant et si bien que nous sommes aujourd'hui totalement bloqués... sauf à densifier l'habitat – une solution qui est mal acceptée – et à reconstruire la ville sur elle-même. Nous avons affaire à des problématiques de disponibilité du foncier ou de choix politiques, qui sont cruciales dans la volonté de relancer (ou pas) la construction.

Je mentionne incidemment que les promoteurs ont toujours su trouver des terrains dans des zones denses et que la volonté politique de construire des logements sociaux accessibles financièrement est liée aux règles du plan local d'urbanisme, qu'il s'agit d'appliquer avec courage ou pas – je fais ici référence aux servitudes de mixité sociale et au droit de réservation de 25 % à 30 % dans les opérations privées.

M. Alain Gaulon, secrétaire confédéral de la Confédération nationale du logement (CNL). Peut-on considérer qu'il existe une politique du logement depuis 2017 ? Nous répondons par l'affirmative, mais cette politique n'est pas au service du logement ou des locataires. Dans le programme du candidat Emmanuel Macron en 2017, on ne trouvait guère que des idées subliminales sur le logement et nous ne savions pas trop dans quelle direction nous irions durant le premier quinquennat, puis le second. Nous avons cependant vite été « mis au parfum », puisque l'une des premières décisions du nouveau Président a été le « rabotage » de cinq euros du montant des APL. Une volonté claire et nette de faire des économies sur le dos des locataires s'est manifestée dès le départ et toute la politique du logement a été au diapason de cette première décision. Les dispositions de la loi Elan participent ainsi d'une concentration du logement entre les mains de quelques grands bailleurs et vont d'ailleurs à l'encontre de la décentralisation voulue par le Gouvernement, dont le ministre nous a donné les grandes lignes pendant le congrès de l'USH : on souhaite décentraliser la politique du logement au niveau des EPCI, des établissements publics territoriaux, des départements ou des régions et on concentre concomitamment la production et la gestion des logements entre les mains de quelques grands bailleurs et décisionnaires comme CDC Habitat ou Action Logement.

La politique conduite n'est pas en faveur du logement, bien au contraire. Au-delà du fait de faciliter les expulsions des squatteurs, mais également des locataires qui auraient accumulé une dette locative et dont le bail aurait été résilié, le président Kasbarian a voulu réaffirmer le droit à la propriété privée au détriment du droit au logement. La récente décision d'autoriser CDC Habitat à racheter des logements que les promoteurs privés n'arrivent pas à mettre sur le marché à cause de la crise que le secteur traverse, participe de l'idée selon laquelle une politique du logement existe bien, mais qu'elle favorise le parc et les promoteurs privés au détriment des bailleurs sociaux et des offices publics – alors que ceux-ci constituent les opérateurs les plus pertinents sur un territoire ou au niveau d'un EPCI.

Nous considérons donc que la politique du logement aujourd'hui conduite est à l'opposé de ce qu'elle devrait être par rapport au logement social, à la construction, à la rénovation, aux logements vacants et à l'hébergement : le rapport Courson-Labaronne de juillet 2023 et plusieurs travaux récents de la Cour des comptes montrent que nous assistons à

un changement de paradigme, que la construction n'est plus une priorité et que les moyens seront déployés prioritairement sur la transition écologique et la rénovation énergétique des logements privés et sociaux. Il est d'ailleurs assez révélateur qu'au congrès de l'USH, on ait entendu que nous allions continuer à construire des logements sociaux, mais sans que le nombre en soit précisé. À force de dire qu'il faut construire des logements et de constater que les objectifs ne sont pas réalisés, on finit par préférer ne plus rien dire... Cela revient à renoncer à tout objectif, même minimal, dans un pays qui compte pourtant quelques millions de mal-logés, quelques millions de demandeurs de logement social... et on oublie souvent d'intégrer dans le décompte ceux qui vont décohabiter, comme les étudiants lorsqu'ils quitteront leur famille et les familles devenues monoparentales ou recomposées. Les associations, y compris la CNL, estiment que nous aurions besoin de construire en moyenne 250 000 logements sociaux par an et il est clair que nous sommes très nettement en-deçà de ce qui devrait être fait.

La politique du logement qui est conduite depuis 2017 est donc mauvaise, mais elle l'était aussi bien avant : le problème remonte à cinquante ans au moins, depuis la loi Barre relative au financement du logement (1977). Plus récemment, la loi Elan s'inscrit à l'encontre de la décentralisation qui est souhaitée : décentraliser des compétences – ce qui est déjà un peu le cas, dans la mesure où les métropoles et le Grand Paris acquièrent des compétences dans ce domaine –, pourquoi pas, mais avec quels moyens ? *De facto*, les aides à la pierre n'existent plus, ce qui signifie que le Gouvernement n'alloue plus de moyens pour la construction de logements sociaux et que le financement est assuré par Action Logement ou par les loyers des locataires. Quels seraient les moyens humains et financiers qui accompagneraient la décentralisation de la politique du logement ?

M. Alain Misse, juriste à l'association Force ouvrière Consommateurs (Afoc). Il est exact que la difficulté à appréhender la politique du logement ne date pas de quelques années, mais remonte à bien plus longtemps.

De nombreux rapports et études ont déjà été publiés sur le sujet, de nombreux débats ont eu lieu... mais, étrangement, nous en sommes toujours au même point : est-ce parce qu'il n'y a aucune volonté collective de sortir de cette situation, ou bien cherche-t-on, au contraire et de manière délibérée, à la faire perdurer ? Je pose la question et je n'ai pas la réponse. Au congrès HLM, nous avons entendu qu'il était important de rapprocher la politique au plus près du niveau où les problèmes se posent. Qui peut être en désaccord ? Mais si nous allons dans ce sens, des abus se produiront, comme partout, et quels garde-fous seront prévus ? Je n'en sais rien... Les discours sont souvent empreints de bonnes intentions, mais y a-t-il une volonté de les mettre en œuvre ?

Nous vivons, dans le monde des HLM, des difficultés qui sont en contradiction avec ce qui est proposé. Un bailleur comme CDC Habitat est un opérateur d'une taille considérable, qui couvre toute la France mais ne compte que trois représentants des locataires à son conseil d'administration : ce n'est pas cohérent, alors qu'on ne cesse de dire qu'il faut ramener la politique au niveau où les problèmes se posent. Les décisions sont prises très loin d'où vivent les locataires, ce qui dilue en cours de route les problèmes vécus au quotidien et crée tensions et frustrations. À cela s'ajoutent les discours spécieux de certains élus, qui peuvent provoquer des sentiments crisogènes. On finit par se demander : « Est-ce que cette fois-ci, les choses vont enfin bouger ? »

M. le président Stéphane Peu. C'est une très bonne question, mais, comme disait Antonio Gramsci, « il faut avoir le pessimisme de la raison et l'optimisme de la volonté ». Notre souhait est de dresser un état des lieux qui soit le plus objectif possible, avec l'aide de

l'ensemble des parties prenantes du secteur du logement, et de formuler des propositions afin que la situation s'améliore. Notre réflexion s'insère dans un ensemble de processus démocratiques, avec toutes les vicissitudes que cela implique.

J'aimerais que vous nous éclairiez sur l'évolution de la part du logement dans le budget des ménages, d'une part, et sur la relation entre la crise du pouvoir d'achat, le logement et l'énergie, d'autre part.

J'aimerais également avoir votre éclairage sur l'un des aspects de la crise du logement : la panne de la mobilité résidentielle, qui pèse considérablement dans les phénomènes de pénurie observés.

M. Mickaël Cosson, rapporteur. Nous sommes ici pour faire en sorte que vous soyez force de propositions, voire acteurs de ces propositions. Comme vous le dites, le logement n'est pas en difficulté depuis 2017 et ce n'est pas l'abbé Pierre qui vous contredirait !

Nous faisons aujourd'hui face à un problème de production de logements, mais parfois également à un problème d'inadéquation entre l'offre et la demande, et la crise actuelle résulte d'une accumulation de non-réponses. Lorsque nous voyons que des ménages ne peuvent pas quitter leur logement faute d'en trouver un autre – soit parce que l'offre est insuffisante, soit parce qu'ils n'ont pas accès à un emprunt pour devenir propriétaires, soit encore parce que les logements proposés sont trop éloignés de leur travail ou des commodités –, quelles solutions pouvons-nous imaginer ? Comment garantir l'accès à un logement digne, mener une politique de réhabilitation des logements existants et, surtout, produire des logements qui répondent aux besoins ?

M. Jean-Yves Mano. Dans le calcul de l'inflation mensuelle, le logement pèse à hauteur de 7 %. En réalité, le logement et les charges associées représentent entre 25 % et 40 %, voire davantage, du budget des ménages et ce poids est plus élevé chez les locataires du secteur privé.

Pourquoi en sommes-nous arrivés là ? Parce que l'APL historique n'est plus du tout à la hauteur des enjeux d'équilibre budgétaire pour les familles. Aujourd'hui, 34 % des Français sont en situation de privation et 14 % sautent un repas par jour : telle est la réalité vécue par nos concitoyens. L'APL, les forfaits de charges et les chèques énergie pourraient éventuellement soulager les familles, mais nous sommes mal partis : rien n'est prévu dans le budget pour 2024 sur l'évolution du forfait de charges et sur l'APL, ni sur le chèque énergie. Je rappelle d'ailleurs que, pour pouvoir percevoir le chèque énergie, il faut être en dessous du seuil de pauvreté : quelqu'un qui gagne 900 euros par mois se voit généreusement attribuer un chèque énergie de 48 euros par an ! Cela ne correspond pas au poids des dépenses essentielles et contraintes des familles. J'imagine que, compte tenu du risque d'explosion sociale, le Gouvernement sera obligé de distribuer un chèque énergie de 1 000 ou 2 000 euros dans l'année. Fin 2022, le Gouvernement a attribué un chèque énergie d'un tel montant à treize millions de ménages, c'est-à-dire trente-six millions de Français : cela signifie qu'il a considéré que 60 % de la population française avait besoin d'une aide sociale. Nous en sommes aujourd'hui à 48 euros...

Nous surveillons de près les impayés de loyers. Pour le moment, la situation se maintient encore, mais cela signifie que les locataires sacrifient d'autres dépenses comme la qualité de l'alimentation ou les loisirs. La classe moyenne subit un déclassement brutal, ce qui rend la situation sociale explosive.

S'agissant de la mobilité, d'où vient le blocage d'une région à une autre ou lorsque les locataires ou propriétaires d'un deux-pièces souhaitent déménager vers un T3 ou un T4 ? La réalité économique est absolument surréaliste : les taux d'intérêt bas et l'allongement de la durée des prêts ont entraîné une augmentation des prix de l'immobilier complètement décorrélée avec l'évolution des revenus. Il est aujourd'hui impossible de libérer des logements sociaux en devenant propriétaire ; nous n'aurions pas besoin de construire 500 000 ou 600 000 logements annuellement si de véritables parcours résidentiels étaient possibles, mais le niveau des prix bloque les mouvements. Quant à la mobilité d'une région à l'autre, on sait bien que les ménages n'ont pas besoin d'un seul travail, mais de deux, et qu'ils sont susceptibles de rencontrer des difficultés pour se loger sur l'ensemble du territoire. Dans les zones attractives, comme dans les métropoles de la façade atlantique, la situation est très tendue : à Rennes, où il était naguère possible de trouver un logement en trois mois, le délai d'attente est passé à deux ans ; je ne parlerai même pas de la région parisienne et de la capitale...

Les entreprises ont également du mal à recruter, parce que leurs salariés ne trouvent pas de logement. En période de récession économique ou de baisse de la valeur de votre bien, vous vous retrouvez à devoir vendre votre patrimoine alors même que, en fonction du nombre d'années d'emprunt qu'il vous reste à payer, ce n'est pas forcément le bon moment pour le faire.

Le système est bloqué et cela fait des années que nous en parlons. Nous savons aussi que l'attachement aux relations sociales peut contribuer au blocage. C'est notamment le cas pour les jeunes qui vivent dans des métropoles, qui ont l'habitude des facilités qu'elles procurent et qui peuvent être réticents à aller dans une région éloignée et à défaire leurs relations sociales et familiales.

M. Alain Gaulon. Comment doit-on considérer le logement social ? Est-ce une simple étape au sein d'un parcours résidentiel dont la finalité serait de devenir propriétaire ? Ou bien admettons-nous que des personnes puissent rester toute leur vie dans un logement social parce que tel serait leur choix, et non par nécessité ? Nous sommes en faveur de cette seconde approche. Naturellement, cela nécessite que suffisamment de logements sociaux soient disponibles, car le fait de rester au sein du parc social n'exclut pas le besoin d'effectuer un certain parcours au fil de sa vie : si les enfants d'un couple partent ou si l'un des conjoints devient veuf, la personne peut vouloir quitter un T4 ou un T5 pour un logement plus petit.

Pour la CNL, devenir propriétaire n'est pas une nécessité : on peut naître, vivre et mourir dans son logement. Mais cela nécessite alors de ne pas concevoir les logements sociaux uniquement pour les plus pauvres, comme la politique actuelle tend à le faire. C'est ce qui explique le surloyer, dont le développement est envisagé et auquel nous sommes opposés : ce serait empêcher la diversité sociale dans les résidences, dans les cités et dans les quartiers, alors que la mixité sociale est nécessaire au bien-être de la société. Je distingue d'ailleurs bien « diversité sociale » et « mixité sociale » : nous avons bien une diversité sociale dans nos quartiers, car leurs habitants sont de cultures variées et que l'on y trouve un mélange de « riches » et de « pauvres », mais peut-on parler de « mixité » ? Y voit-on un mélange culturel et social réel ? La question mérite d'être posée et ce débat est loin d'être clos.

La question du logement ne peut pas être décorrélée de celles du travail et des transports. Si on se rend en Saône-et-Loire ou dans la Nièvre, par exemple, on trouve des logements sociaux vides – et on en détruit parfois. Ces logements sont inoccupés faute de travail ou de transports disponibles. Les parcours résidentiels au sein du parc social ou du logement social vers la propriété ne peuvent se construire que si les résidents ont la capacité de travailler

et de se déplacer sans devoir financer l'achat et l'entretien d'un véhicule, ainsi que le carburant. Toutes ces questions sont intimement liées.

Tant que les salaires et les prestations sociales n'augmenteront pas, les Français resteront vulnérables face à une inflation galopante et qui n'est pas près de s'arrêter : nous allons probablement devoir faire des sacrifices encore pendant quelques mois, voire quelques années. D'ores et déjà, nous avons vécu une hausse des loyers de 3,6 % en 2023 et les bailleurs sociaux sont en train de valider une nouvelle augmentation de 3,5 % en 2024 – soit + 7 % de loyer en deux ans. Quant aux charges, elles ont parfois augmenté de 200 % à 300 %, notamment à cause du coût de l'énergie. La quittance de loyer a littéralement « explosé », alors que les revenus des ménages n'ont que très peu été revalorisés et que les APL sont très loin de compenser l'augmentation des loyers et les effets de l'inflation. Il faudrait revaloriser les APL de manière conséquente et, *a minima*, à hauteur de l'inflation. Nous devons bien évidemment revaloriser aussi le forfait de charges, qui n'a pas été modifié depuis plusieurs années et qui ne correspond plus du tout aux réalités de terrain vécues au quotidien.

S'agissant du parc privé, certains propriétaires bénéficient de financements de l'Anah pour la rénovation de leur logement. Je rappelle que ces financements sont en grande partie publics et que ces propriétaires ne se voient pas imposer de contraintes particulières, notamment au niveau du loyer demandé. Il faudrait peut-être explorer cette voie d'obligations plus contraignantes pesant sur ces propriétaires.

Normalement, nous devrions tous être contre les APL : dès lors que nous percevrions un salaire décent, nous ne devrions pas avoir besoin des APL pour payer notre loyer : l'APL est le visage de la défaite de la politique du logement. Le chèque énergie participe de la même logique : comme le chèque carburant, il permet de traiter une situation ponctuelle sans apporter de solution structurelle. Pour l'électricité et l'eau, il serait très possible d'imaginer que les premiers kilowattheures ou les premiers mètres soient gratuits – ou, à tout le moins, que les tarifs soient nettement inférieurs aux prix de consommation habituels.

M. Alain Misse. Nous devons prendre en compte un élément supplémentaire pour apprécier la situation des ménages lorsqu'il s'agit d'accepter ou de refuser un logement : outre la question du trajet domicile-travail, il y a celle de l'accès aux équipements publics comme les équipements sportifs, les crèches, les écoles, etc. Cela fait partie des difficultés de terrain qui peuvent peser sur les choix effectués.

L'État accorde des subventions au monde HLM et au parc privé. Celles qui bénéficient au logement social sont soumises à plus de justifications et de contraintes que celles qui vont irriguer le parc privé. Ne faudrait-il pas que le parc privé prenne sa part d'effort pour rééquilibrer ?

On ne produit pas suffisamment de logements à des prix abordables, ce qui s'explique par l'absence de volonté de l'État de soutenir véritablement la production, tant dans le parc HLM que dans le parc privé. L'État doit retrouver sa place de régulateur et de garant du droit à chacun à occuper sa place dans la République.

En 2007, j'ai fait partie de ceux qui dénonçaient l'ouverture du marché de l'énergie et soulignaient que les nouveaux entrants dans ce secteur, notamment dans le nucléaire, allaient devoir réaliser des investissements très importants sans en avoir nécessairement les moyens. À l'époque, j'avais eu des échanges assez vigoureux avec ces nouveaux acteurs, alors que je ne faisais que pointer le fait que l'énergie n'est pas une marchandise comme une autre. On nous

avait promis que les prix baisseraient et que la qualité de service s'améliorerait. Quelle évolution avons-nous constatée dans ce domaine ? Les prix ont flambé. Il y a près d'un an, lors d'une réunion avec l'Union sociale pour l'habitat (USH), nous avons eu l'occasion de regretter que les mesures envisagées par les pouvoirs publics soient que des pansements qui ne régleraient pas les problèmes de fond, de sorte nous aurions à nous retrouver dans une réunion similaire quelques mois plus tard.

On commence à voir des locataires qui se mettent en grève de paiement de leurs provisions de charges. Nous avons interpellé les bailleurs sociaux à plusieurs reprises sur ce sujet, mais, à quelques exceptions près, ils n'ont aucune prise sur le problème.

Nous faisons face à une situation complexe et grave : nous devons sortir de logiques purement comptables et remettre l'humain au cœur des politiques.

M. le président Stéphane Peu. En évoquant la question de la mobilité, je faisais principalement référence à la chute de la mobilité au sein du parc social : l'USH nous a récemment indiqué que 420 000 attributions avaient eu lieu en 2021, mais seulement 350 000 en 2022. Dans une zone en tension comme la Seine-Saint-Denis, nous étions habitués, au sein de l'organisme où je siégeais, à un rythme de 2 000 mutations par an, soit un taux de rotation d'environ 10 % à 11 % ; aujourd'hui, ce taux est tombé à 4 %. Il faut réfléchir à la problématique du blocage de la mobilité, qui est principalement dû à l'incapacité financière à effectuer un parcours résidentiel ascendant – bien évidemment, l'idée n'est pas de contraindre ceux qui souhaitent rester locataires du parc social à quitter leur logement.

S'agissant du forfait de charges, nous sommes preneurs de vos propositions : c'est un vieux débat et plus il apparaîtra nécessaire de solvabiliser les ménages, plus cette question du forfait deviendra cruciale.

Mme Jacqueline Maquet (RE). Nous vivons une crise sociale, en attendant la bombe sociale : 2 450 000 demandeurs de logements sociaux, un niveau que nous n'avions plus connu depuis longtemps. Je n'oublie pas non plus les 330 000 SDF et les 2 000 enfants qui dorment dehors.

Vous nous avez livré des pistes très intéressantes sur le pouvoir d'achat, le logement étant le principal poste de dépenses des ménages. Que faire à très court terme pour relancer la dynamique du logement ? Les demandeurs de logement et les SDF sont là, les enfants sont dehors. La solution passe par la construction de nouveaux logements. Comment relancer leur production ?

M. Alain Misse. Nous avons pu constater que les bailleurs ne jouent pas tous le jeu, ou timidement, de la « caisse commune », où les locataires peuvent échanger leur logement avec d'autres. Lorsque, par ailleurs, un locataire se voit proposer par son bailleur un nouveau logement, plus petit avec un loyer plus élevé au mètre carré, il est fréquent qu'il refuse cette proposition : c'est également un facteur de blocage. Une autre difficulté vient du fait qu'auparavant, les bailleurs maîtrisaient la gestion de l'essentiel de leur patrimoine ; la réglementation s'étant enrichie et complexifiée au fil du temps, ces bailleurs regrettent de n'avoir plus la main que sur le reliquat disponible après imputation des contingents des réservataires.

L'enjeu primordial est effectivement de produire plus de logements abordables. Depuis plusieurs années, on entend des discours invitant à produire plus de logements intermédiaires : les locataires étant, en moyenne, plus pauvres, les logements intermédiaires ne semblent pas être la solution.

Indépendamment de la construction de nouveaux immeubles, nous soutenons la transformation des immeubles existants : on peut, par exemple, imaginer de convertir certains immeubles de bureaux en logements ou de transformer des T5 en T2 ou T3.

Il n'y a pas de solution universelle, mais une série d'améliorations à mettre bout à bout, l'État devant assumer son rôle de régulateur et donc prévoir les moyens adéquats.

M. Jean-Yves Mano. Comment relancer la construction ? Il est absolument essentiel de maîtriser les prix du foncier, car les coûts de construction sont globalement stables. Les promoteurs me semblent porter une grande part de responsabilité dans l'augmentation des prix du foncier dans le pays, avec un calcul simple – y compris dans les zones tendues : calculer le budget pour le foncier en fonction du prix auquel les logements peuvent espérer être vendus.

Dans le cadre du plan local d'urbanisme, les maires ont la possibilité de définir des emplacements réservés et donc la capacité de transformer la ville sur la ville. C'est ce qui a été fait à Paris avec les concessions automobiles : les surfaces concernées ont été réparties par moitié entre logements sociaux et privés. En six ans, on a vu des logements sociaux apparaître dans le seizième arrondissement, rue de la Pompe et avenue Mozart, avec des transformations rendues possibles grâce aux réserves inscrites dans le plan local d'urbanisme. Rien n'est imposé, naturellement – mais si le propriétaire désire vendre, il sait que ce sont des logements sociaux qui seront construits, un équipement public ou des logements privés.

Pour relancer la construction, il ne faut pas chercher à reproduire des instruments de type « dispositif Pinel », où l'État a subventionné les propriétaires individuels jusqu'à 60 000 euros par logement, ce qui est sans comparaison avec l'aide à la pierre pour le logement social... Ce dispositif a contribué à la hausse des prix du foncier et de l'immobilier, à hauteur de 20 %, pour des logements de qualité lamentable et à des endroits où il n'y avait pas de demande... On peut supposer que les professionnels du bâtiment estiment avoir encore besoin de cette aide fiscale à l'investissement, mais nous ne devons pas nous engager dans cette voie – autrement, les prix repartiront à la hausse.

Une politique publique nécessite des moyens financiers et donc, tant que l'État ne déploie pas directement des aides à la pierre pour construire des logements sociaux, nous risquons de ne pas voir d'évolution. La décision a été prise, me semble-t-il, de baisser la TVA sur le PLI. Il s'agit là d'une revendication de l'USH, mais pourquoi le PLUS aurait-il le même taux de TVA que le PLI ? Cela relève d'une incohérence totale.

D'aucuns prétendent que le marché se régulera tout seul. Mais des baisses de prix minimales de 1 % ou 2 % ne suffiront pas à relancer l'accession à la propriété, alors que celle-ci sert d'ascenseur social à de nombreux ménages, y compris pour les locataires de HLM.

Nous avons besoin d'instruments législatifs pour maîtriser le prix du foncier. Ce prix est lié à la constructibilité : plus on construit, plus le prix du foncier augmente. Ne pourrait-on imaginer des mécanismes de blocage ? Des décisions drastiques sont peut-être envisageables, comme la création de zones d'aménagement économique où l'État imposerait la constructibilité sur un territoire : nous avons bien su le faire pour les Jeux olympiques.

M. le président Stéphane Peu. Dans la mesure où la quasi-totalité du territoire est désormais couverte par des établissements publics fonciers, ce qui est le résultat d'une politique délibérée conduite depuis plusieurs années, il faudrait faire en sorte que ces établissements contribuent à la régulation des prix. Or on constate que certains établissements fonciers accompagnent la hausse des prix, plutôt qu'ils ne la limitent. Le plus grand gâchis a été, à mes yeux, celui de la Société du Grand Paris (SGP), avec les soixante-dix gares de métro qui devraient sortir de terre dans les années qui viennent : selon les estimations mêmes de la SGP, trois cent mille logements seront construits alentour, mais sans aucune régulation des prix puisque l'équilibre financier du métro est assuré par la vente des surfaces foncières. Sur ces logements, très peu seront à caractère social et très peu seront à prix abordable. L'intervention publique dans le domaine foncier existe bien, mais elle n'est pas toujours orientée correctement : si nous pouvions nous appuyer sur les outils existants pour la rendre plus vertueuse et régulatrice, ce serait un pas dans la bonne direction.

M. Alain Gaulon. La problématique du logement social se déploie sur un temps long : plusieurs années sont nécessaires pour décider d'une politique et la réaliser.

Peut-être faut-il revisiter l'idée selon laquelle nous avons besoin de construire des logements sociaux et très sociaux : 78 % de la population peut d'ores et déjà y accéder. Pourquoi continuer à construire des logements intermédiaires, au motif que les « classes moyennes » aspireraient à s'y installer ? Des personnes percevant des salaires que l'on pourrait qualifier de décents, comme un couple d'instituteurs, ne peuvent pas forcément accéder à des logements intermédiaires, mais ils sont toujours éligibles aux logements sociaux – même s'ils ne sont pas forcément acceptés, au motif que les plus pauvres sont prioritaires. Nous devons construire une majorité de logements sociaux et très sociaux et arrêter de penser que les logements intermédiaires seraient l'avenir de la production.

Le bail réel solidaire constitue peut-être un outil d'avenir, en ce qu'il aide à dissocier le foncier du bâti. Je considère, à titre personnel, que la terre ne devrait pas être susceptible d'appropriation privée et que le sol pourrait être considéré comme un bien commun, ce qui faciliterait beaucoup de choses.

Je suis entièrement d'accord pour considérer que les niches fiscales telles que le « dispositif Pinel » ne sont pas adaptées. J'ai cru comprendre que ce dernier avait peu d'avenir et c'est plutôt une bonne nouvelle. Nous devons revoir les niches fiscales : il en existe une soixantaine pour le logement et nous gagnerions à les dépoussiérer.

Certaines communes concluent des chartes avec les promoteurs afin de réguler leur activité. Cette démarche pourrait être systématisée, d'ailleurs plutôt au niveau des établissements publics territoriaux ou des EPCI.

L'application et le respect de la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU) sont absolument nécessaires. On connaît l'exemple de Saint-Maur et on sait que certains maires font de leur volonté de ne pas construire de logements sociaux un argument politique. Lorsque nous nous adressons à eux, ils prétendent ne plus avoir de foncier disponible ; pourtant, en parcourant la ville, on peut voir de nombreux chantiers de logements privés... Il faudrait donc imaginer des contraintes plus fortes que de simples amendes pour que la loi SRU soit respectée. J'entends néanmoins que des considérations régionales ou départementales puissent entrer en jeu : on ne peut guère, par exemple, contraindre une ville où l'emploi est peu dynamique à construire des logements sociaux, car ces logements ne trouveraient pas preneurs en l'absence de travail ou de transports à proximité.

La France compte quelque trois millions de logements vacants, dont on peut penser que beaucoup pourraient être réutilisés. On pourrait imaginer de remettre ces logements vacants sur le marché et que les bailleurs sociaux les récupèrent et les transforment en logements sociaux, dans l'hypothèse où leurs propriétaires se refuseraient à les louer pour quelque raison que ce soit.

De même, on compte environ quatre millions de mètres carrés de bureaux vacants en Île-de-France. On sait par ailleurs que, depuis la crise sanitaire, le télétravail s'est fortement développé – même si l'on peut observer une tendance récente au retour dans les bureaux, par envie légitime des salariés de retravailler en collectivité. Ces bureaux qui restent vides mériteraient une attention particulière et certains pourraient être transformés en logements. Des projets d'architectes commencent à émerger, consistant à créer des bureaux modulables, c'est-à-dire transformables en logements si nécessaire : ce serait là une approche de long terme, consistant à créer des espaces adaptables et susceptibles d'être utilisés pour différentes finalités.

S'agissant de la mobilité, l'exemple de l'occupant d'un F4 qui se retrouverait seul et qui pourrait être relogé dans un F2 a été évoqué. Le problème est que beaucoup de bailleurs ne pratiquent pas encore le prix au mètre carré et quelqu'un qui loue un F4 à 500 euros par mois pourrait se voir proposer un F2 à 700 euros : on peut alors aisément comprendre que ce locataire ne soit pas très séduit par une telle offre. La généralisation du prix au mètre carré me semble donc hautement souhaitable, ce qui est loin d'être un système universel aujourd'hui.

J'aimerais également évoquer le cas de locataires qui souhaitent déménager et qui ne comprennent pas pourquoi leur bailleur ne leur propose pas le logement en face de chez eux, dont ils savent qu'il est vacant. L'explication selon laquelle le réservataire est potentiellement différent est difficile à comprendre. Le système actuel est pertinent, dans la mesure où les réservataires sont aussi des financeurs, mais ne pourrait-on imaginer un moyen de fluidifier les parcours résidentiels au sein du logement social ?

M. Jean-Yves Mano. L'estimation qui court du nombre de logements vacants me semble fragile. Il est certain qu'il en existe, mais certainement beaucoup moins qu'à une certaine époque. J'en ai cherché à Paris et je n'en ai pas trouvé.

Afin d'aider à la remise sur le marché de ces logements, une première mesure consisterait à garantir le paiement du loyer au propriétaire qui n'a financièrement pas besoin de louer son bien et qui n'a pas envie de gérer la relation avec un locataire. À Paris, nous avons acquis un parc auprès d'un propriétaire privé et l'avons loué à une association, qui est garante du paiement des loyers et qui assure la remise en état des logements. Ces dispositifs sont complexes, mais ils fonctionnent.

La deuxième possibilité serait d'aider les propriétaires à effectuer des travaux. Au Royaume-Uni, un bailleur social peut effectuer des travaux, se payer sur le montant du loyer et, une fois qu'il a amorti les travaux et ses frais de gestion, rendre le logement au propriétaire : le système a été mis en place à Birmingham, nous pouvons éventuellement nous en inspirer.

Le transfert provisoire de la gestion et des frais à un bailleur social me semblerait être une bonne chose. Bien évidemment, on imagine difficilement des organismes gérant et s'occupant de dizaines de milliers de logements, mais plutôt des structures adaptées.

M. Alain Misse. Afin d'accélérer la production de logements à court terme, on peut imaginer une simplification des normes. Les producteurs critiquent souvent la multiplication de ces normes et l'absence de visibilité en la matière.

Il y a quelques années, la distribution du livret A était réservée aux caisses d'épargne, mais les règles ont changé afin de permettre sa distribution par d'autres établissements financiers. N'existerait-il pas une marge de manœuvre à ce niveau ?

M. Jean-Yves Mano. La capacité à mobiliser les crédits disponibles n'est pas entravée par cela. L'idée a même été évoquée selon laquelle les encours du livret A pourraient servir à financer des centrales nucléaires ou d'autres projets.

M. le président Stéphane Peu. Je n'ai pas eu vent de difficultés à ce sujet. La rémunération du secteur bancaire au titre de la distribution du livret A peut prêter à discussion, mais je n'entrerai pas dans des considérations sur ce livret, car le sujet est relativement bien sanctuarisé, fléché et géré par la Banque des territoires.

Le livret A est un des piliers du modèle social, avec le « 1 % Logement » et le financement public. De ces trois piliers historiques, celui qui est défaillant est le dernier. On assiste parallèlement au rétrécissement de l'assiette de la contribution employeur, puisque les entreprises assujetties sont désormais celles de plus de cinquante salariés – alors qu'historiquement, le seuil a été successivement fixé à dix, puis vingt salariés.

M. Alain Misse. Je n'ai pas cherché à remettre en cause la centralisation de la gestion entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations, à laquelle je suis favorable. Je me suis simplement interrogé sur l'efficacité d'une démarche consistant à ouvrir la distribution de cet outil à un ensemble d'établissements financiers.

M. le président Stéphane Peu. À ma connaissance, ce sujet n'est pas à l'ordre du jour.

Nous vous invitons à compléter cette audition par la fourniture de documents susceptibles de nous aider. Je pense notamment à vos réflexions et propositions sur le forfait de charges, les impayés de loyers, la part du logement dans le budget des Français, etc.

Je vous remercie.

Membres présents ou excusés

Réunion du mardi 11 octobre 2023 à 16 h 30

Présents. – M. Mickaël Cosson, Mme Jacqueline Maquet, M. Stéphane Peu.