

Session 6 - Habiter sans se ruiner ni s'étaler

Cette session situe le logement au croisement des enjeux sociaux et écologiques. La cherté du logement a alimenté l'étalement urbain et l'artificialisation (63% des surfaces artificialisées entre 2011 et 2021 liées au logement). Inversement, la sobriété foncière renchérit potentiellement le coût de production des nouveaux logements.

L'accès au logement est compliqué par une double crise, structurelle et conjoncturelle

> une crise structurelle liée à l'envolée des prix depuis 1997 (doublement sur l'ensemble du territoire entre 1997 et 2007 et cette hausse s'est poursuivie dans quelques métropoles). Ce mouvement a résulté avant tout de l'assouplissement des conditions de crédit (et non d'un déficit d'offre). Il a pour effet d'abord de repousser les ménages accédants vers des localisations plus éloignées, puis de les évincer progressivement de l'accès à la propriété. Faute de voie de sortie, le taux de rotation dans le parc social chute¹, **les parcours résidentiels se grippent.**

> une crise conjoncturelle liée au délai d'ajustement des prix à la remontée des taux. D'où un ralentissement de la demande qui se répercute sur l'offre de nouveaux logements, à la fois par la baisse de la construction et celle du taux de rotation du parc social.

> A ces facteurs économiques s'ajoutent de nouvelles contraintes réglementaires comme le retrait du marché locatif des passoires thermiques

Face à ces crises, la relance de politiques productivistes paraît peu probable.

> Les enjeux écologiques font peser de nouvelles contraintes sur la construction neuve : sobriété foncière et bilan carbone de la construction (la construction représente plus de la moitié de l'empreinte carbone d'un bâtiment sur son cycle de vie).

> Sur fond d'économies budgétaires, Bercy semble tabler sur une baisse des besoins : la cible de 260 à 320 000 nouveaux logements par an est désormais avancée par le Trésor, quand le chiffre d'un besoin de 500 000 nouveaux logements par an fait toujours référence pour certains acteurs².

> L'enjeu se déplace du « combien » au « quoi ? », « où » et « pour qui ? » (JC Driant)

Pour débloquent la chaîne du logement, la notion de « logement abordable », déjà présente à l'étranger, émerge en France.

> Il s'agit d'élargir les formes de logements régulés, au-delà du logement locatif social (qui loge rappelons-le 16% des ménages en France), pour l'adapter à la diversité des contextes locaux

> Le logement locatif intermédiaire est supposé offrir une alternative au parc social aux ménages des classes moyennes dans les zones tendues. Elle est favorisée par la financiarisation du secteur : défiscalisation des investisseurs individuels hier et, depuis

¹ Une baisse de 1% du taux de rotation du parc soustrait 50 000 logements des possibilités d'attribution ; cela annihile l'effet de l'augmentation du parc (nouvelles offres nettes des destructions) !

² Les besoins de nouveaux logements font l'objet de controverses - et d'un certain flou dans les définitions ! Les estimations disponibles s'inscrivent dans une fourchette très large. Le scénario le plus sobre de l'Ademe conduit à une moyenne de construction de 110 000 logements neufs par an d'ici 2050. Quand l'USH estime à 518 000 par an le besoin de nouveaux logements (sans préjuger s'il s'agit de neuf ou de réhabilitation) Voir à ce sujet :

quelques années, retour des investisseurs institutionnels. Ainsi, en IdF, la production de logements intermédiaires est passée de moins de 4000 en 2016 à plus de 8000 en 2021, passant de l'équivalent d'un neuvième à celui d'un tiers de la production de logements sociaux.

Il faut donc être attentif à ce que cette offre n'évince pas le logement social.

> **L'accession sociale à la propriété** est enrichie d'un nouvel instrument : **le bail réel solidaire (BRS)**, qui repose sur la dissociation du foncier et du bâti : un office foncier solidaire (en majorité des organismes de logement social) porte le terrain dans la très longue durée, qu'il loue au ménage propriétaire du logement. La cession du logement est assortie de clauses anti-spéculatives.

Ce dispositif facilite l'accès à la propriété des ménages modestes tout en permettant la maîtrise des prix dans la durée. C'est un outil ouvert qui se prête à la fois à la production de logements neufs, à des ventes de HLM ou à des réhabilitations (dont copro dégradées)³. Il connaît un fort engouement, mais très peu de logements livrés (338 fin 2021, 850 fin 2022⁴).

> Au-delà de la diversité des dispositifs, la production de logements abordables implique une **maîtrise active du foncier par les collectivités**, voire une régulation des prix (vers des formes d'encadrement des prix ?)
(voir session 7 sur le rôle des établissements publics fonciers)

Pour concilier besoins de logements et sobriété foncière, il faut mobiliser le « foncier invisible ».

> Les « gisements » existent :

- en intensifiant les usages du parc existant :

- Les logements utilisés à d'autres fins que la résidence principale : résidences secondaires, meublés touristiques. Des formes de régulation différenciées émergent pour limiter le développement des meublés touristiques (F. Artioli).
- les logements vacants (...) et sous-occupés (de l'ordre de 8,5 millions de logements sous-occupés à l'échelle nationale - de quoi loger 10 millions de personnes d'après Clémence da Silva).
- Les bureaux

- en densifiant les tissus déjà urbanisés

- les tissus périurbains (« build in my backyard »)
- les dents creuses
- les friches

> mais ils sont complexes et le plus souvent coûteux à mobiliser. Ils supposent une ingénierie spécifique (sur la rénovation du bâti ancien notamment)

Cette mobilisation est particulièrement difficile dans les zones en déprise qui connaissent un phénomène de dévalorisation des logements (cette situation concerne 48% des aires urbaines et 17% de la population selon Y. Miot). Dans ces zones, l'immobilier coûte souvent

³ la part portée par l'OFS peut aller au-delà du foncier et inclure le coût des travaux de réhabilitation voire une part de l'actif immobilier.

⁴ « Le BRS représente désormais 26 % de la production de logements neufs en accession sociale, contre 7 % fin 2021 ». https://www.lemonde.fr/societe/article/2023/01/08/accession-sociale-a-la-proprieite-l-essor-du-bail-reel-solidaire_6157032_3224.html

plus qu'il ne rapporte (« négabilier ») entraînant vacance, dégradation du parc et retrait des acteurs privés.

> Malgré un subventionnement public massif des propriétaires bailleurs privés, ceux-ci ne peuvent pas assumer financièrement des réhabilitations lourdes très coûteuses.

Les bailleurs sociaux sont souvent les seuls acteurs capables de produire du logement.

> **L'action publique est focalisée sur l'offre de logements.** Il faudrait parallèlement affecter plus de moyens à la démolition sans reconstruction, au remodelage des paysages ou à la réalisation d'espaces ou d'équipements publics.

> **La densité n'est pas qu'une affaire de formes urbaines**, mais aussi d'usages. Il faut penser intensification des usages pour rendre la densité désirable dans les centres bourgs (voir Vraiment Vraiment dans la session 7).

> Le contrôle de l'urbanisation en périphérie est déterminant.

La fiscalité locale est inadaptée à l'exigence de sobriété foncière.

> La fiscalité attachée au foncier et aux biens immobiliers représente un volume financier de l'ordre de 100 milliards d'euros par an, tous dispositifs confondus. Le foncier est historiquement ce qui ancre la fiscalité au niveau local (les 4 veilles issues de la Révolution française). Le « retour fiscal » du développement local est au cœur de la décentralisation à la française. Malgré un mouvement de déterritorialisation de la fiscalité locale (suppression TP, puis TH puis CVAE...), la fiscalité locale reste attachée au sol. Le ZAN pourrait réduire les perspectives de croissance des assiettes fiscales.

> Les **pistes d'amélioration** sont multiples

- Engager une révision des valeurs locatives pour améliorer le rendement fiscal de la densification
- Moduler les taxes existantes. Par ex. la taxe d'aménagement selon le caractère artificialisant ou pas des opérations ; la taxe sur les surfaces commerciales selon la localisation des commerces... ; la taxe foncière selon la localisation et la nature de l'occupation (pour pénaliser la sous-densité ; pour inciter les propriétaires de foncier non bâti en zone urbaine à vendre – la taxe foncière pourrait être calculée sur la base de la constructibilité plutôt que sur la construction effective ; pour favoriser les propriétaires occupants dans les centres des villes et bourgs en déprise)
- Renforcer les outils taxant la sous-densité (versement pour sous-densité supprimé à relancer ?) ; la vacance (taxe sur les logements vacants aujourd'hui peu efficace et pas à la main à des collectivités) ; les friches (taxe sur les friches commerciales à réactiver en améliorant le recensement des locaux vacants et en modulant le taux selon les secteurs)...
- Mieux partager le produit des taxes existantes (TFB bénéficie principalement aux communes ; DMTO aux départements et aux communes...)
- Capturer la rente foncière résultant de la valorisation d'un bien par l'action publique