

Le logement : trois choix stratégiques

Khader BERREKLA

09/2024



Chantiers en cours dans le quartier Euratlantique, Bordeaux. Crédit photo : K. Berrekla

La France connaît actuellement une situation de crise du logement d'une ampleur inédite depuis 30 ans¹. D'une part la hausse des prix de l'immobilier et d'autre part l'augmentation des taux d'intérêt des crédits ont fortement réduit les capacités des ménages à devenir propriétaire de leur habitat. La pénurie de logements sociaux est également très importante : le nombre de foyers en attente d'un HLM s'élevait à 2,4 millions à la fin 2022². Cette situation de forte tension est propice au développement de l'habitat indigne et à la saturation des dispositifs d'hébergement d'urgence à tel point que plus de 4 millions de personnes sont mal-logées. De surcroît, les contraintes sur l'acte de construire s'accroissent et contribuent à faire augmenter tant les coûts de construction que ceux du foncier. C'est notamment le cas de l'adoption de l'objectif de zéro artificialisation nette des sols (ZAN), et du calendrier d'exclusion des « passoires thermiques » inscrit dans la loi « Climat et résilience » de 2021.

Au cours du XX^{ème} siècle, les crises du logement successives ont vu émerger des solutions alternant investissement massif dans la construction et nouveaux modèles d'habitat avec un objectif constant de salubrité et de mixité sociale. La crise du logement des années 2020 est quant à elle, protéiforme. Elle combine à la fois l'insuffisance de l'offre existante, la faiblesse de la construction neuve, une hausse des besoins liée notamment à la *décohabitation*³, avec à un fort déséquilibre de l'offre de logement et de la mixité sociale entre les territoires.

1 Source : Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL).

2 De mars 2023 à février 2024, 364 800 logements ont été autorisés à la construction, soit 101 900 de moins que lors des douze mois précédents (- 21,8 %) et 21 % de moins qu'au cours des douze mois précédant la crise sanitaire (mars 2019 à février 2020). Source : Ministère de la Transition écologique.

3 La décohabitation correspond au départ de personnes d'un foyer, par exemple suite à un divorce ou au départ des enfants chez leurs parents, nécessitant un besoin en logement supplémentaire.

Le premier enjeu majeur est celui de l'accès à un logement pour tous. Le logement social représente 15,9% des résidences principales⁴ en France. La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), impose aux communes de plus de 3500 habitants de disposer d'au moins 25% de logements sociaux. La loi de 2007 portant sur le Droit au logement opposable (DALO) devrait quant à elle garantir l'accès à un logement décent à tous les résidents en France. Et pourtant, les délais d'attente avant d'obtenir un logement social dépassent les 10 ans dans les secteurs les plus tendus. D'après l'Union Sociale pour l'Habitat, il faudrait construire 518 000 logements chaque année en France et seuls 287 100 ont été mis en chantier en 2023⁵. La pénurie de logements sociaux et la difficulté d'accès aux crédits pour les primo-accédants contribue à nourrir la crise du logement. Les parcours résidentiels sont figés : ces publics n'achètent plus de logements aux promoteurs et ne sont plus en capacité de quitter le parc social et ainsi de libérer leur logement pour d'autres.

Le deuxième défi porte sur le renforcement de la mixité dans l'habitat, qui constitue l'un des moyens de faire cohésion dans la société. Or, de manière générale, les secteurs qui concentrent les logements sociaux concentrent également les publics les plus en difficulté sociale : familles monoparentales, chômeurs de longue durée, bénéficiaires de l'hébergement d'urgence. Ces situations de fortes disparités générant des territoires de relégation et pesant sur les budgets des collectivités concernées. L'inégale répartition de l'habitat social alimente la crise du logement et contribue à accentuer les déséquilibres entre les territoires. Il est indispensable d'enrayer cette paupérisation afin d'éviter le décrochage de certains territoires, urbains comme ruraux.

Le troisième enjeu porte sur l'adaptation de l'habitat aux grandes transitions, notamment écologique. Alors que le logement est devenu au cours du temps un « produit » standardisé, il a perdu sa dimension expérimentale. Pourtant, les enjeux actuels en matière de transition énergétique, de densité ou encore de coût du logement seraient propices à l'innovation. La réglementation environnementale 2020 (RE 2020) renforce les obligations liées à l'isolation thermique et favorise l'usage de matériaux bio-sourcés. La réhabilitation du parc des logements existants est également un fort enjeu avec la remise aux normes des passoires énergétiques dont la mise en location sera progressivement interdite.

Mobiliser le parc existant et les logements vacants

Construire est un acte qui s'inscrit dans le temps long et nécessite simplification administrative, soutien aux maires bâtisseurs et mesures pour faciliter l'accès au foncier. A court terme, garantir un accès au logement pour tous implique de mobiliser les logements vacants qui représentent en France plus de 8% du parc⁶. De manière immédiate, une révision des conditions de la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) serait possible. En limitant les conditions d'exonération à 6 mois d'occupation annuels au lieu de 3 mois, on élargit ainsi la base des contributeurs. Cette démarche pourrait s'articuler avec la révision des valeurs locatives cadastrales (VLC) prévue pour 2026. A moyen terme, nous proposons de revitaliser les centres des villes moyennes et les territoires peu attractifs, qui concentrent aussi d'importants viviers de logements vacants. On pourrait installer de façon préférentielle des activités créatrices d'emplois en lien avec les filières d'avenir dans les 100 agglomérations qui comptent le plus de logements vacants. Pour rendre constructibles les terrains nécessaires à cet objectif, on pourrait les intégrer à la *stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel*⁷.

Vers une meilleure équité territoriale de l'offre de logement

Tendre vers une meilleure répartition des logements sociaux sur le territoire national est également indispensable, comme l'a rappelé le Sénat dans un rapport de 2021⁸. Nous proposons donc une réforme de la loi SRU pour plus d'équité entre les territoires, portant sur deux volets importants. Pour mieux refléter la réalité de la contribution des communes à la solidarité, il faudrait intégrer au pourcentage de logements sociaux certaines catégories d'habitat qui ne sont pas comptabilisées actuellement. L'habitat privé indigne dans les copropriétés dégradées, les pavillons divisés ainsi que l'hébergement d'urgence seraient ainsi pris en compte. Au-delà d'un seuil maximal de 50%, ces communes seraient enjointes de développer un habitat plus mixte. L'autre volet de cette réforme porterait sur le renforcement et la finalité des pénalités financières pour les communes qui ne jouent pas le jeu de la mixité. En 2022, les amendes nettes pour les communes carencées en logements sociaux n'ont rapporté que 113 M€⁹. La contribution de ces

4 Source : « Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux », consultable sur le site des Données et études statistiques du Ministère de la Transition écologique.

5 Source : Données et études statistiques du Ministère de la Transition écologique.

6 Source : Institut national de la statistique et des études économiques.

7 Cette stratégie nationale permet aux projets industriels structurants de bénéficier d'une enveloppe spécifique de l'Etat de 12 500 hectares s'inscrivant dans le cadre de la loi sur le zéro artificialisation nette (ZAN) des sols.

8 Rapport d'information n°614 sur l'évaluation de la loi SRU, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, Sénat, mai 2021. Consultable sur : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-614-notice.html>

9 En 2022, le prélèvement annuel sur les communes déficitaires après déduction des dépenses en faveur de la production de logement social s'est établi à 113 millions d'euros. Source : Ministère de la Transition écologique.

communes à l'effort collectif demeure très faible puisque cela représente le coût de construction de seulement 818 logements¹⁰. Ces pénalités financières devraient donc être augmentées et orientées vers les budgets d'investissement des 100 communes de France les plus pauvres. Celles-ci via le principe de péréquation pourraient percevoir jusqu'à deux millions d'euros supplémentaires leur permettant de faire aboutir des projets en faveur de leur population tels que la rénovation des écoles, la construction de nouveaux équipements ou encore la création d'îlots de fraîcheur urbains.

Stimuler la construction de logements innovants et durables

Afin de répondre à l'objectif d'adaptation de l'habitat aux transitions, un grand concours national pour le logement abordable et innovant permettrait d'inventer les solutions d'aujourd'hui et de demain, en stimulant la création architecturale. L'innovation n'étant pas l'apanage de la « tech », ce serait aussi l'occasion de renouer avec la tradition avant-gardiste de la France en matière de construction. Ainsi, pourquoi ne pas concevoir la « cité-jardin durable du XXI^{ème} siècle » ? Cela permettra de fournir de nouvelles solutions pour construire des logements plus abordables et contribuera à tirer les prix du marché vers le bas. Des crédits de la Caisse des Dépôts pourraient ensuite être orientés pour la réalisation de ces projets innovants partout en France, en s'appuyant sur les collectivités territoriales volontaires. Cela pourrait permettre également de rendre plus acceptable l'implantation de logements sociaux dans les villes ou quartiers qui en sont déficitaires.

La réponse à cette crise du logement d'une ampleur majeure passera par des actions à court et moyen terme. Elles devront combiner relance de la construction, mobilisation des logements vacants et promotion de l'innovation. C'est une opportunité pour réduire les déséquilibres entre les territoires, un levier d'attractivité et de revitalisation, au service de l'économie de la vie.

Khader BERREKLA est architecte et Directeur Général Adjoint de la ville de Goussainville. Il est en charge des projets d'aménagement urbain et de développement économique au sein d'un territoire périurbain et marqué par de fortes mutations.

¹⁰ En considérant un prix de revient de 2300 € / m² (source Banque des Territoires, 2021) et une superficie moyenne de 60 m² / logement soit un coût estimatif de 138 000 € / logement.