

# POUR LUTTER CONTRE LE MAL-LOGEMENT, DONNONS AUX COLLECTIVITÉS LA POSSIBILITÉ DE RÉQUISITIONNER LES LOGEMENTS VACANTS EN ZONE TENDUE !

Emmanuel Grégoire

11/04/2024

**La crise française du logement est plus alarmante que jamais : 330 000 personnes sont sans domicile en 2024, soit près de 200 000 de plus qu'il y a dix ans. Pour y remédier, l'heure doit être aux mesures fortes, et la réquisition des logements vacants en est une. Pourtant, si l'outil existe déjà, il reste sous-exploité par l'État alors qu'il serait un levier puissant entre les mains des mairies, notamment dans les zones tendues. Emmanuel Grégoire, premier adjoint à la maire de Paris, appelle à une action résolue et innovante en ce domaine.**

La Fondation Abbé Pierre révélait dans son 29<sup>e</sup> rapport sur l'état du mal-logement en France un nouveau constat effroyable : 330 000 personnes sont sans domicile, près de 200 000 personnes supplémentaires depuis dix ans<sup>1</sup>.

Le logement est un bien de première nécessité. Il est la condition de la dignité et de tout. Comment alors peut-on encore autoriser qu'il soit l'objet de telles spéculations et et d'un tel accaparement par quelques-uns ?

En 2017, le président de la République nouvellement élu déclarait qu'il ne souhaitait voir plus personne à la rue d'ici la fin de l'année<sup>2</sup>. En 2022, le ministre délégué en charge du logement, Olivier Klein, évoquait alors « la bombe sociale de demain »<sup>3</sup>. En 2024, le Premier ministre propose, quant à lui, de détricoter la loi SRU en centralisant les attributions de logements sociaux aux maires et en intégrant les logements intermédiaires dans le quota social<sup>4</sup>.

Pendant ce temps, la crise française du logement est plus alarmante que jamais. Des étudiants ont commencé l'année scolaire dans des campings<sup>5</sup>, des travailleurs passent la nuit dans leur voiture<sup>6</sup>

et des centaines d'enfants dorment à la rue<sup>7</sup>. Les efforts immenses consentis par les collectivités territoriales, dont la Ville de Paris, ne suffisent pas à enrayer une crise qui doit beaucoup au retrait progressif de l'État et à la privatisation de l'accès au logement. En définitif, ce dont nous avons besoin, c'est d'un plan d'action clair qui concentre l'entièreté du budget public pour le très social tout en libérant les opportunités foncières et en engageant un effet de levier sans précédent sur le parc existant *via* la rénovation.

La bombe sociale menaçait d'exploser, les acteurs ont tous sonné l'alerte. Mais à quoi bon ? L'État n'a pas pris la peine de la désamorcer. Alors, quelle responsabilité ? Que faire ?

Je propose pour ma part une mesure forte : donner la possibilité aux collectivités de réquisitionner les logements vacants en zone tendue.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

## **Face à la crise, le gouvernement maintient le cap d'une politique du logement guidée par la rigueur budgétaire et la préservation des intérêts des plus aisés**

Le retour de l'inflation et la hausse des taux ont aggravé la crise en provoquant une baisse des ventes et une production limitée de logements neufs. Cela sans baisse des prix. Récemment, les acteurs du secteur estimaient d'ailleurs que la chute de la production neuve pourrait provoquer le licenciement de 300 000 personnes dans tout le secteur<sup>8</sup>, déstabilisant par là même toute la filière logement et entraînant une perte de savoir-faire préjudiciable à toute éventuelle relance de la construction. Et cela, sans même mentionner les centaines de PME constructeurs de maisons individuelles, comme Les Maisons rennaises pour n'en citer qu'un, qui maillent le territoire français et regroupent également des milliers d'emplois au savoir-faire irremplaçable et sur lesquels nous aurions pourtant pu prendre un appui stratégique pour amorcer la transition écologique du secteur et la rénovation énergétique du bâti.

Dans cette affaire, la responsabilité de la politique du chef de l'État est première. Depuis 2018, près d'1,5 milliard d'euros d'économies est réalisé chaque année sur les finances des bailleurs sociaux pour compenser la très injuste baisse des aides personnalisées au logement (APL) pour les ménages<sup>9</sup>. Les conséquences ont été dramatiques. Les millions de demandeurs de logement social ont dû composer avec l'allongement des temps d'attente pour accéder à un logement. En 2023, 2,4 millions de ménages sont en attente d'un logement social, ils étaient 400 000 de moins en 2017<sup>10</sup>. Aggravant la situation, la production de nouveaux logements sociaux est largement insuffisante, avec seulement 93 000 logements sociaux financés en 2023 contre 126 000 en 2016<sup>11</sup>, bien en deçà des 198 000 estimés nécessaires chaque année. Les maires n'hésitent plus à non seulement cadenciser leurs plans locaux d'urbanisme (PLU) pour limiter par des règles alambiquées toute opportunité foncière au sein même des tissus déjà bâtis et desservis par les infrastructures, notamment de transports, mais également à simplement ne pas délivrer les autorisations et permis de construire quand bien même les projets seraient conformes aux règlements. Cette tendance conservatrice évite sciemment la question de l'accueil des nouvelles populations et des futures générations.

Or, disposer d'un logement digne est un droit<sup>12</sup>. L'action de la « main invisible » du marché pour en assurer l'effectivité se fait encore attendre. C'est contre cette incapacité que la politique du logement social a été construite. Amputer les capacités d'investissement des bailleurs sociaux et empêcher la relance de la production de logement au sein des zones denses, alors même que l'État impose au même moment un objectif « zéro artificialisation nette » en 2050 ultra ambitieux<sup>13</sup>, sont des fautes politiques majeures dont nous payons le prix fort.

Le président de la République, à rebours des besoins sociaux largement identifiés et documentés, semble penser que la priorité se trouve sur le logement locatif intermédiaire (LLI), inaccessible aux classes moyennes<sup>14</sup>. 70% des 2,4 millions de demandeurs sont éligibles au logement très social financé par le PLAI<sup>15</sup>. Pire encore, dans une déclaration de politique générale, le nouveau Premier ministre Gabriel Attal a annoncé remettre en cause la loi SRU (solidarité renouvellement urbain) en intégrant le logement intermédiaire dans les objectifs de part de logement social des collectivités<sup>16</sup>. Dans un contexte où 64% des communes n'ont pas atteint leurs objectifs 2020-2022, parfois de manière délibérée, cette annonce est un cadeau fait aux maires fraudeurs. Face à la loi, la stratégie du grand contournement se trouve être l'apanage des maires de droite : dans le 7<sup>e</sup> arrondissement de Paris, dont Rachida Dati est maire, la proportion de logements sociaux était de 2,3% en 2022 contre 25,2% à l'échelle parisienne. Et il ne faut pas oublier que c'est une guerre qui est loin d'être gagnée quand des maires de droite continuent à porter un refus net d'accueil des plus démunis, comme nous le rappelle la grève de la faim de la maire d'Avon conduite il y a quelques semaines pour contrer un projet de logement social étudiant<sup>17</sup>.

Il est clair que toute modification dans le sens d'un relâchement des objectifs s'avère complètement absurde dans le contexte actuel. Les réactions sont vives de toutes parts, notamment des ménages, des élus engagés et des acteurs du logement social. L'intégration du logement intermédiaire, plus coûteux et développé par des investisseurs institutionnels, dans les quotas de logements sociaux serait un recul historique.

## **En zone tendue, assumons de rendre impossible la vacance des logements en donnant la possibilité de les réquisitionner**

À cette politique de désengagement de l'État s'ajoute le manque de mesures concrètes en faveur de la régulation de l'immobilier qui pourraient apporter une réponse à court terme. Malgré l'adoption récente d'une proposition de loi visant à réguler le marché de la location meublée touristique, dite loi « Airbnb », notamment à l'initiative du député socialiste Iñaki Echaniz<sup>18</sup>, l'encadrement des loyers effectif dans de nombreuses métropoles ne fait pas l'objet de moyens suffisants de la part de l'État pour assurer sa mise en œuvre.

Les gisements existent. Récemment, l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) a mené une étude sur les logements inoccupés à Paris<sup>19</sup>. Elle fait la distinction entre logements « vacants » et « inoccupés » (incluant les résidences secondaires et les logements occasionnels), et souligne leur nombre croissant. Cette situation est exacerbée par des facteurs démographiques difficiles à maîtriser tels que le vieillissement de la population, mais aussi par l'augmentation des résidences secondaires.

La montée en puissance des résidences secondaires, particulièrement marquée à Paris et Nice, est un moteur critique de la crise du logement en France<sup>20</sup>. Initialement stimulée par l'évolution sociale et la réduction du temps de travail depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, les résidences constituaient 2% du total des logements en 1968<sup>21</sup>, contre près de 10% aujourd'hui, soit plus de 3,5 millions.

À Paris, et dans les zones denses qui concentrent les opportunités d'emploi, la situation y est même particulièrement problématique. La part des résidences secondaires a fortement augmenté entre 2011 et 2020, approchant le niveau national, malgré un marché beaucoup plus tendu que dans le reste de la France. Comme partout ailleurs, cette prédominance joue très directement contre les intérêts de celles et ceux qui travaillent et vivent à Paris et trouvent de moins en moins à se loger.

Face à l'escalade du mal-logement en France, Paris se distingue par ses efforts pour augmenter le nombre de logements sociaux, passant de 13% en 2001 à 25% dès 2023<sup>22</sup>. Quelle autre métropole a

connu une telle augmentation en si peu de temps ? Malgré cette avancée notable, la capitale fait face à des défis persistants en matière de logement. La stratégie menée par la Ville de Paris pour renforcer la construction de logements sociaux et lutter pour le maintien des classes moyennes et des catégories populaires dans la capitale a mobilisé de nombreux outils, *via* son nouveau PLU bioclimatique et pouvant aller jusqu'à la préemption de logements. Nous continuerons à concentrer l'argent public pour le logement des plus précaires, mais il nous faut aujourd'hui aller plus loin.

Nous devons sortir d'une France à deux vitesses, où les plus riches peuvent être multipropriétaires et sous-utiliser leurs logements, là où ceux qui y vivent et y travaillent ne peuvent plus s'y loger. Je porte donc l'idée d'une réquisition des logements vacants dans les zones particulièrement tendues. En son temps, Jacques Chirac, alors maire de Paris, avait soutenu deux plans de réquisition de logements par la préfecture. Les administrations déconcentrées de l'État n'ont plus l'ambition qu'elles portaient naguère. De plus, même si la compétence d'hébergement d'urgence appartient à l'État, les collectivités déploient des moyens conséquents pour assurer cette mission de service public. Il est incompréhensible qu'elles ne puissent pas procéder à des réquisitions.

Si l'on écoute la déclaration de politique générale du Premier ministre Gabriel Attal, qui a exprimé son désir de réquisitionner les bâtiments vides, force est de reconnaître que l'outil de réquisition existe déjà, mais reste sous-exploité par l'État. Pourtant, cette pratique pourrait être un levier puissant entre les mains des mairies, notamment dans les zones où la pression immobilière exclut de plus en plus de citoyens du marché du logement. La réquisition, acte par lequel l'autorité administrative demande l'usage ou la propriété d'un bien immobilier pour répondre à un besoin d'intérêt général, offre une solution pragmatique et efficace pour remédier à la crise du logement.

Cette démarche, en respectant le droit de propriété, nécessite une collaboration étroite avec les services préfectoraux pour définir un cadre d'action précis, efficace et respectueux des droits de chacun. La procédure de réquisition est encadrée par des textes législatifs précis<sup>23</sup>, à la main aujourd'hui des préfets qui peuvent réquisitionner des locaux vacants depuis plus de douze mois dans les communes où existent d'importants déséquilibres. La loi ELAN du 23 novembre 2018 a par ailleurs facilité cette démarche pour l'hébergement d'urgence, soulignant l'urgence sociale de son application généralisée. À l'instar de l'étude publiée par l'APUR pour identifier les logements vides ou sous-utilisés, les collectivités pourraient tirer parti des données de consommation d'eau et d'électricité à des fins de repérage des logements inoccupés.

Les municipalités jouent un rôle crucial dans la bataille contre la multiplication des logements vacants. Elles ont, sans attendre l'aide du gouvernement, uni leurs forces au sein d'associations ou de réseaux pour renforcer leur action. Parmi ces initiatives, on peut noter par exemple l'association

Agir contre le logement vacant (ACLV), incluant les métropoles de Strasbourg, Lyon, Lille, le département de la Meuse et la Ville de Paris, mais aussi la publication en 2020 d'une déclaration commune par 22 villes européennes<sup>24</sup>, Bordeaux et Paris inclus, sur la régulation des locations touristiques meublées.

D'après l'APUR, Paris compte 262 000 logements inoccupés en 2020<sup>25</sup>, représentant près d'un cinquième de son parc immobilier. Derrière ces 18,8% de logements inoccupés se cachent des enjeux complexes, incluant une vacance temporaire liée au marché et un nombre significatif de résidences secondaires, en augmentation constante. Pour inverser cette tendance, une évolution du cadre législatif, réglementaire et fiscal s'impose. L'heure est venue de redonner aux mairies et aux administrations locales les moyens de leur ambition, pour garantir le droit au logement pour tous, en particulier dans les zones où le marché est le plus tendu. La loi<sup>26</sup> permet déjà ce mécanisme, il suffit d'ouvrir ce pouvoir aux collectivités dans les zones tendues. Les ministres du Logement successifs nous promettent une grande réforme législative sur le sujet à chaque gouvernement, peut-être l'occasion dès ce printemps d'intégrer cette mesure ?

La délégation du droit de réquisition aux collectivités devra être complétée par une taxation efficace des résidences secondaires dans les zones tendues, ce qui pourrait radicalement changer le paysage urbain, rendant les villes plus équitables et accessibles.

Sur le plan social, la mise en place de ces mesures pourrait être significative. Elles dissuaderaient l'accumulation de biens immobiliers non utilisés, libérant des logements pour ceux en quête d'un toit. Mettant sur le marché des dizaines de milliers de logements sous-utilisés, elle permettrait de rendre les villes plus accessibles, en particulier pour les familles à revenus moyens ou faibles, favorisant ainsi une meilleure mixité sociale et luttant contre la gentrification.

Sur le plan environnemental, l'impact serait là aussi bénéfique. En France, l'artificialisation des sols touche 7,9% du territoire, plus que la plupart des pays européens<sup>27</sup>. Compte tenu des impacts environnementaux, notamment en matière de libération du carbone contenu dans les sols, des politiques plus strictes doivent permettre d'encadrer les logements en périphérie des villes et, singulièrement, les résidences secondaires. Nous n'avons d'autre choix que d'exploiter l'existant et de continuer à optimiser et à construire dans les secteurs d'opportunités et de désir. Pour rappel, le coût carbone d'une construction est avant tout les mobilités quotidiennes qu'elle induit sur le temps. En outre, ces mesures permettraient d'éviter la sortie du marché immobilier de trop nombreux logements concernés par les réglementations relatives aux passoires thermiques.

## L'heure des mesures fortes a sonné

La crise du logement appelle à des actions résolues et innovantes. Les demi-mesures et autres « chocs d'offre » clamés comme slogan politique mais au contenu vague ne sont en rien des réponses à la crise du logement digne que nous connaissons. L'attentisme de la majorité d'Emmanuel Macron depuis son arrivée au pouvoir aura des conséquences à moyen et à long terme sur la filière logement et retrouver une dynamique positive pour le logement de toutes et de tous prendra du temps. En attendant, la situation à Paris et dans de nombreux autres endroits en France appelle à un plan d'action cohérent et fondé sur une vision ambitieuse pour l'aménagement de notre territoire. À court terme, le creusement de l'écart entre les besoins en logement et les résidences secondaires, souvent inoccupées ou exploitées à des fins touristiques, appelle une intervention : taxer efficacement et de manière dissuasive et réquisitionner des logements sous-utilisés ou vacants pourraient être des solutions efficaces.

Il fut un temps où nous osions construire, un temps où nous savions transformer la zone en habitations bon marché (HBM), où nous avions le courage d'accueillir et de donner à tous « le gaz à tous les étages » et des conditions de vie dignes. La pression néolibérale et l'horizon d'apocalypse écologique auraient-ils réussi en une trentaine d'années à peine à détruire l'ensemble de la tradition française en matière de logement ?

Tout au long de son histoire, la République a fait de nombreuses promesses sur ce sujet ; il est plus que temps d'enfin les respecter.

1. Fondation Abbé Pierre, *29<sup>e</sup> rapport sur l'état du mal-logement en France*, Fondation Abbé Pierre, 2024.
2. Fabien Leboucq, « *Macron avait-il promis qu'il n'y aurait plus de SDF ?* », *Libération*, 26 janvier 2019.
3. Delphine Denuit, « *Olivier Klein : « On doit tous se mobiliser que le logement ne devienne pas la bombe sociale de demain* », *Le Parisien*, 7 novembre 2022.
4. Véronique Chocron, « *Discours de Gabriel Attal : le monde du logement social sonné par ce qu'il considère comme un « détricotage » de la loi SRU* », *Le Monde*, 30 janvier 2024.
5. Marie Maison, « *Quand des étudiants dorment au camping à Rennes* », France Bleu, 26 septembre 2023.
6. Frédéric Chapuis, « *Travailleur pauvre, il dort dans une voiture à Marseille malgré un CDI* », France Bleu, 21 janvier 2024.
7. Fédération des acteurs de la solidarité, Unicef, *Baromètre « Enfants à la rue »*, août 2023.
8. « *Logement neuf : la crise menace 300 000 emplois dans la construction d'ici 2025, alertent les promoteurs* », *La Tribune*, 14 septembre 2023.
9. La Banque postale, *L'impact de la Réduction de loyer de solidarité (RLS) sur le logement social*, 20 mai 2022.
10. Fondation Abbé Pierre, *29<sup>e</sup> rapport sur l'état du mal-logement en France*, 2024.
11. Ibid.
12. Conseil constitutionnel, *Décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995*, loi relative à la diversité de l'habitat.
13. *Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses*

- effets, publiée au *Journal officiel de la République française* le 24 août 2021.
14. À Bordeaux par exemple, le loyer en LLI pour 80 m<sup>2</sup> s'établit à 1047,20 euros maximum, inaccessible pour la classe moyenne.
  15. Les locataires peuvent accéder, sous certaines conditions, à des logements à loyer modéré. Ceux-ci sont désignés selon le mode de financement qui a permis de les construire : logements PLAI, PLUS, PLS et PLI. Les logements PLAI, financés par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), sont attribués aux locataires en situation de grande précarité.
  16. Véronique Chocron, « *Discours de Gabriel Attal : le monde du logement social sonné par ce qu'il considère comme un « détricotage » de la loi SRU* », *Le Monde*, 30 janvier 2024.
  17. Thomas Segissement, « *La maire d'Avon cesse sa grève de la faim entamée contre un projet immobilier* », *Le Parisien*, 30 janvier 2024.
  18. *Proposition de loi n°1176 visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue*, Assemblée nationale.
  19. APUR, *Les logements inoccupés à Paris. État des lieux, mise en perspective historique et leviers pour l'action publique*, Paris, 2023.
  20. Kévin Chaput, Pierre Laurent, Stéphanie Jankel, Sandra Roger, *À Paris, quatre résidences secondaires sur dix appartiennent à des Franciliens*, Insee analyses Île-de-France, n°122, 12 novembre 2020.
  21. Ibid.
  22. APUR, *Les derniers chiffres du logement social à Paris*, septembre 2023.
  23. Tels que l'ordonnance du 21 octobre 1945 et le décret du 29 avril 1999, codifiés dans le Code de la construction et de l'habitation.
  24. Eurocities, *European Cities Call for Action on Short-Term Holiday Rental*, 4 mars 2022.
  25. APUR, *Les logements inoccupés à Paris*, février 2024.
  26. Article L641-1 – Code de la construction et de l'habitation : Titre IV : Mise en œuvre du droit au logement par la réquisition.
  27. France Stratégie, *Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?*, rapport au ministre de la Transition écologique et solidaire, au ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et au ministre chargé de la Ville et du Logement, 23 juillet 2019.