

POUR UNE POLITIQUE DU LOGEMENT INCLUSIVE ET ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES

Benoît Calatayud, Emmanuelle Cosse

03/09/2020

En obligeant tout un pays à se confiner à domicile pendant plusieurs semaines, la crise du coronavirus a mis en lumière le rôle particulier du logement dans les inégalités françaises. Prix du mètre carré inabordable dans le centre des métropoles, périphéries enclavées, insalubrité, promiscuité, précarité énergétique : pour la Fondation Jean-Jaurès, Emmanuelle Cosse et Benoît Calatayud détaillent comment les nouveaux mandats municipaux constituent une opportunité pour les villes de mettre en place des politiques du logement ambitieuses, visant à assurer à chacun un logement décent, rénové, et orientées vers le « parcours résidentiel » des habitants.

La crise sanitaire que nous venons de vivre a révélé de manière frappante les mutations du monde du logement, comme la permanence des inégalités en son sein.

Le cas de l'Île-de-France, comme vue à travers une loupe grossissante, fournit une image frappante de cette situation. D'un côté, le départ d'un quart des Franciliens a illustré notamment le nomadisme croissant d'une population principalement active qui vit et travaille entre plusieurs résidences vastes et confortables, parfois entre plusieurs pays, pour qui les logements situés en zones touristiques sont devenus des biens de consommation courante, notamment grâce au développement de plateformes de réservation qui modèlent en retour les métropoles. De l'autre, une population qui a continué de travailler, notamment dans le secteur des services, parfois employée par d'autres plateformes, occupait des logements généralement plus exigus, souvent plus éloignés des fonctions urbaines qu'ils assurent.

Si cette crise a révélé ces inégalités, elles ne sont pas nouvelles. Elles n'ont cessé de progresser au cours des dernières années, compte tenu notamment de l'augmentation continue des prix du foncier en centre-ville et de la métropolisation. La responsabilité de la politique monétaire et fiscale dans l'inflation continue du prix des actifs immobiliers et des inégalités patrimoniales ne

constitue pas l'objet de cette note, volontairement ciblée sur les déterminants économiques et sociaux.

En revanche, force est de constater qu'il faut traiter avec ses conséquences et s'interroger sur la capacité des habitants à accéder aux fonctions urbaines, donc redéfinir une politique centrée sur le droit à la ville. Il s'agit d'un droit qui, en 2020, comprend l'accès à un logement décent, à un prix du logement abordable, rénové thermiquement, l'accès aux aménités naturelles, comme l'accès à la mobilité et aux services publics.

Le logement constitue un puissant facteur de distinction, voire d'exclusion, sociale et économique. Le prix à l'achat des logements des centres des métropoles ayant connu une inflation continue, de nombreux ménages sont conduits à choisir entre exigüité des lieux de vie, parfois à la limite de l'indignité, et départ vers des zones périphériques. Ce phénomène de centrifugeuse sociale a pour conséquence d'augmenter considérablement leur temps et leur coût de trajet domicile-travail et les prive alors des services proposés au centre des métropoles (activités culturelles et artistiques, infrastructures sportives, consommation).

Les politiques menées ces dernières années n'ont pas réussi à résorber la segmentation du logement – la transformation d'une fraction du parc en commodité pour une population nomade aisée d'un côté, les difficultés d'accès à un logement pour ceux qui fournissent les grands services des fonctions urbaines de l'autre, enfin le retour des bidonvilles et des campements pour les plus fragiles des résidents de notre territoire.

L'offre a été considérablement contrainte dans de nombreuses villes françaises, en particulier compte tenu du développement des offres de location saisonnière *via* des plates-formes en ligne (Airbnb, Abritel). Selon l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), 30 000 logements supplémentaires sont devenus inoccupés à Paris en cinq ans. Il s'agit de logements occasionnels, des résidences secondaires ou des biens vacants, en lien avec le développement de la location de courte durée. Cette situation se vérifie, avec plus ou moins d'intensité, dans les métropoles françaises. Une régulation ambitieuse doit être mise en place pour endiguer ce phénomène.

Le « nomadisme » des citadins aisés, selon la terminologie utilisée par Nicolas Colin dans *Un contrat social pour l'âge entrepreneurial* (Odile Jacob, 2020), qui accompagne les changements plus importants de situation sociale (plusieurs métiers, changement de situations professionnelles plus fréquent), nécessite de mettre en place une politique de logement renouvelée. Elle doit être inclusive, afin de prendre en compte la diversité de situations sociales que pourront connaître les individus au cours de leur existence, comme elle doit être écologique pour répondre aux enjeux de

survie de l'espèce humaine.

Les nouveaux mandats municipaux constituent une opportunité pour les villes de mettre en place des politiques du logement ambitieuses, visant à assurer à chacun un logement décent, rénové, orientées vers le « parcours résidentiel » des habitants. Ce parcours permettrait à chacun d'accompagner le changement de logement, en fonction de l'évolution des besoins au cours de la vie.

Rénover pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et contre la précarité énergétique

Aujourd'hui, 7 millions de logements sont mal isolés. 14% des Français sont en situation de précarité énergétique. De plus, le secteur du bâtiment est le deuxième secteur émetteur de gaz à effet de serre en France, après le transport.

Un plan de rénovation de 14 milliards d'euros a été mis en place par le gouvernement en 2019. Toutefois, selon [I4CE](#), les investissements publics restent aujourd'hui insuffisants pour atteindre les objectifs climatiques français, en particulier la neutralité carbone en 2050. Les investissements doivent être d'au moins 16 milliards d'euros par an pour atteindre cette ambition indispensable non seulement pour réduire les gaz à effet de serre mais pour construire une transition écologique soutenable socialement.

La transition énergétique nécessite donc des investissements significatifs et se traduit par un effort financier accru pour les ménages, sauf mise en place de dispositifs adaptés (aide à l'investissement, tiers financement, tarification sociale de l'énergie, etc.). À défaut, la transition énergétique pourrait contribuer à pénaliser, toutes choses égales par ailleurs, des ménages en situation de précarité énergétique, à qui il sera impossible d'expliquer qu'il faut renoncer à utiliser du chauffage au fioul sans solution alternative crédible et accessible financièrement.

Le soutien financier n'est pas le seul levier à utiliser pour rénover les logements efficacement. L'ingénierie dans la rénovation thermique est particulièrement importante. Les projets de rénovation thermique nécessitent souvent des expertises techniques et juridiques. Les collectivités peuvent mettre en place des politiques de recrutement ciblées sur ces thématiques.

Continuer à mettre à disposition des logements abordables pour toutes et tous

Les municipalités doivent continuer à construire des logements abordables chaque fois que possible, en conciliant la nécessité d'accroître l'offre, tout en respectant les normes environnementales. Cela suppose de ne pas renoncer au développement de logements sociaux et intermédiaires, et de mettre en place l'encadrement des loyers prévu par la loi ALUR. De plus, les personnels municipaux qui travaillent en ville, en particulier dans les métropoles, doivent pouvoir s'y loger. Par conséquent, une politique spécifique d'accession à un logement pourrait être mise en place par les collectivités, à travers des quotas de logements en bail réel solidaire par exemple.

Alors que la promulgation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) va bientôt fêter ses vingt ans, le 13 décembre prochain, plusieurs communes ne respectent toujours pas – et de loin – les critères de logements sociaux. En pratique, 1150 communes de plus de 50 000 habitants auxquelles s'appliquent la loi doivent mettre en place un minimum de 20 à 25% de logements sociaux, sauf en cas d'exemption. Or, selon la Fondation Abbé Pierre, en 2018, plus de 649 communes ne respectent pas ces critères, malgré les sanctions encourues. Il est urgent que les communes s'y conforment, compte tenu du manque important de logements abordables dans les grandes agglomérations visées par la loi SRU. Ceci constitue d'ailleurs un levier efficace de développement de logements sociaux, à l'heure où les aides à la pierre se sont asséchées ces dernières années.

Aux côtés du secteur social, une offre d'hébergement d'urgence et de logement très social s'avère impérieuse notamment dans les grandes métropoles, comme des politiques de résorption des campements et bidonvilles par l'offre de solutions de logement plutôt que par évacuations successives et propositions à des dizaines de kilomètres. Une telle politique appelle à repenser parallèlement les parcours résidentiels, à fluidifier l'entrée dans les logements des personnes fragiles et précaires, à offrir des solutions de mobilité résidentielle et d'intégration par le logement.

L'offre peut également être accrue en régulant drastiquement, dans les grandes métropoles, l'usage d'Airbnb, qui prive souvent les habitants de logements, et notamment en imposant à la plateforme de vérifier sous peine d'amende le statut de meublé de tourisme des biens qu'elle propose régulièrement, comme la Ville de Paris s'y ait engagée.

Surtout, la politique de l'offre doit se renouveler. En attendant la grande loi foncière attendue par tous les acteurs, une dissociation du foncier et du bâti pour certains types d'habitat doit être considérablement développée, suivant l'intuition d'Henry George en 1879 dans *Progrès et*

pauvreté qui considérait que les inégalités de richesses étaient en grande partie dues à la captation de la rente foncière, particulièrement importante à l'époque comme aujourd'hui à San Francisco et à Los Angeles. Ce découplage peut alors permettre d'offrir la jouissance de logements meilleur marché comme l'accès à des espaces en centre-ville pour les associations, coopératives d'artisans et de commerçants qui peinent à accéder à un local.

Le coût du foncier, c'est-à-dire du terrain plutôt que du bâti, concentre en effet en grande partie la hausse des prix de l'immobilier observée depuis plusieurs années alors que depuis les années 1980 (cf. graphique en annexe), les niveaux des taxes foncières n'ont cessé de diminuer dans les pays développés. Les collectivités pourraient donc acheter des terrains pour y construire des logements neufs afin de les vendre à des prix modérés à des acheteurs disposant de revenus moyens. La création à cet effet des Organismes de foncier solidaire (OFS), portés soit par des collectivités, soit par des opérateurs de l'accession sociale, est une formidable avancée : ils permettent de produire de nouveaux logements à prix maîtrisés dans la durée, en complément du développement de l'offre de logement social, pour assurer le maintien de la mixité sociale ou même réintroduire une offre abordable dans ces centres-villes aujourd'hui inaccessibles. Aujourd'hui, plus d'une vingtaine d'OFS ont été créées, comme à Rennes ou à **Paris**. Reste à faire de cette offre de logements d'accession sociale une part massive de la production de logements.

Pour une politique du droit à la ville

Agir sur l'offre est indispensable, mais ne suffit pas. Agir sur la ville s'avère également structurant.

Une politique de « droit à la ville » est inconcevable sans une participation active des habitants et sans l'écoute de toutes celles et tous ceux usagers de la ville, travailleurs qui y passent pendulairement comme utilisateurs occasionnels de ses fonctions urbaines. Au-delà de la pratique des budgets participatifs, les services rendus localement par les exécutifs locaux doivent être pensés autour des souhaits de l'utilisateur. À l'occasion d'une rénovation d'un immeuble, qui mieux que les habitants sait si le local prévu doit plutôt être un local à vélos ou à poussettes ?

Elle est difficilement envisageable sans penser la place de certaines catégories d'habitants, et notamment de la jeunesse. Nombre de villes petites et moyennes disposent de sections de BTS et d'IUT qui demeurent peu attractives faute d'organiser, en centre-ville, une place pour les étudiants, pour qu'ils puissent se retrouver, vivre positivement une formation dans une ville qui n'a pas besoin d'être métropolitaine pour être étudiante.

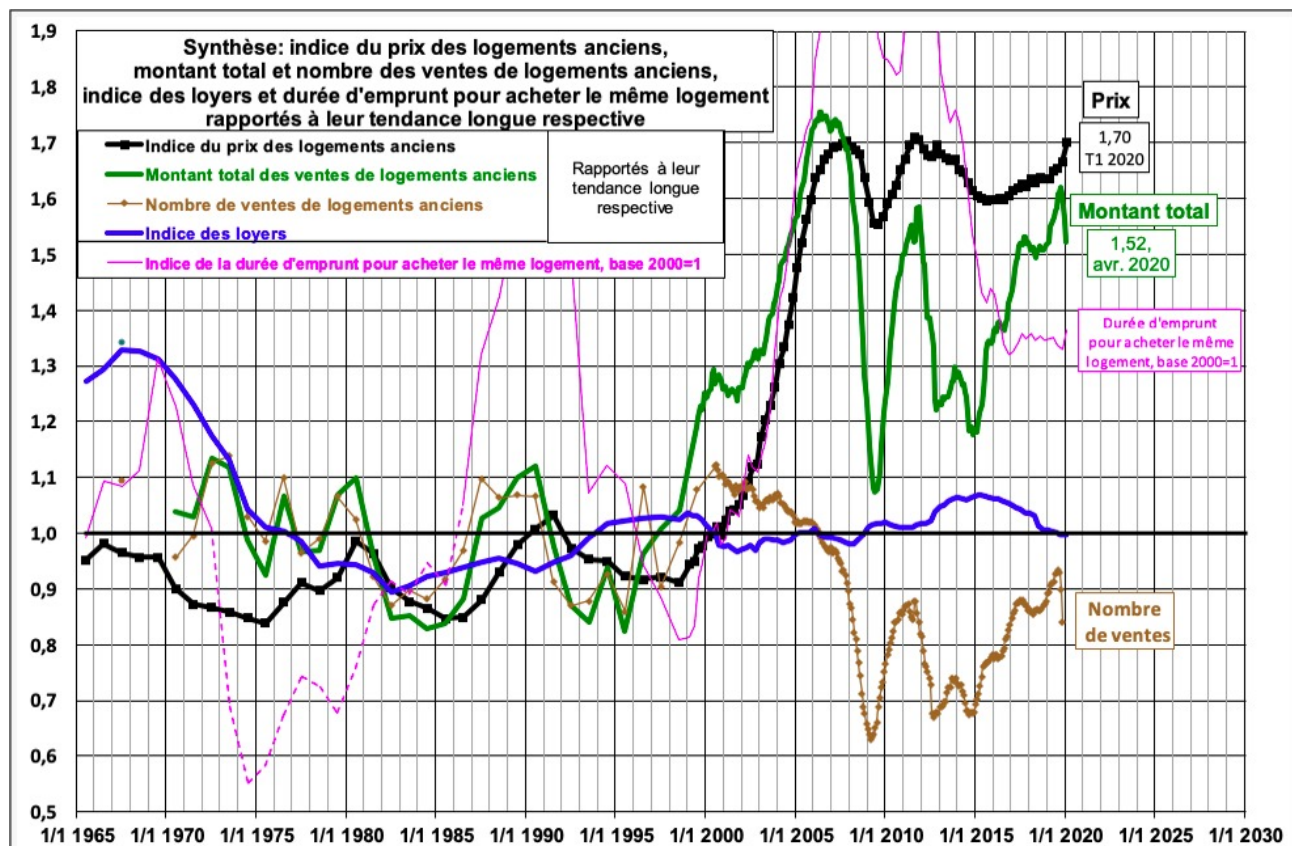
Elle n'est également envisageable sans s'assurer de la faculté de toutes et de tous à accéder aux

fonctions urbaines, sans organiser la présence des services publics et au public dans un délai raisonnable pour tous, seule manière d'envisager également une forme de « démobilité » que le confinement a mis en lumière. Dans les villes petites et moyennes, la loi autorise le maire non seulement à « municipaliser » certains services mais aussi à réaliser des appels d'offres pour sélectionner un partenaire privé chargé de gérer un service manquant dont il n'a alors qu'à équilibrer le modèle économique. Maintien d'**épiceries de proximité**, de cafés-restaurant, de stations d'avitaillement, d'une pharmacie ou d'une maison de santé, les services fondamentaux qui pourraient ainsi être réinsérés sont nombreux.

Une telle politique est impensable sans une planification urbaine qui organise la transition écologique des territoires, l'accès aux services comme aux aménités naturelles, et réduit inégalités environnementales comme inégalités sociales – ces deux dimensions se recouvrant souvent, la carte des points noirs du bruit et de l'exposition aux particules fines recouvrant par exemple assez bien celle des quartiers populaires.

Annexe

Indice de prix, nombre et montant des ventes de logements anciens et indice des loyers rapportés à leur tendance longue respective et durée d'emprunt pour acheter le même logement



Retrouvez les notes :

- *Garantir la mobilité pour tous à l'heure de la transition énergétique et climatique*, 12 mars 2020
- *Les infrastructures locales : redonner aux élus municipaux le « pouvoir de faire » la transition*, 27 mai 2020
- *Environnement et emploi : comment repenser la gestion des déchets au plus près des territoires ?*, 23 juin 2020
- *Pour une politique du logement inclusive et écologique dans les territoires*, 3 septembre 2020