



INSTITUT
DIDEROT

Les Carnets des Dialogues du Matin

OLIVIER MITTERRAND

L'avenir du logement

Les Carnets des Dialogues du Matin

OLIVIER MITTERRAND

L'avenir du logement

HIVER 2013/2014

En partenariat avec la



Sommaire

Avant-propos p. 5
Jean-Claude Seys

L'avenir du logement p. 7
Olivier Mitterrand

Débat p. 18

Les publications p. 29
de l'Institut Diderot

Avant-propos

La France connaît une sérieuse crise du logement.

Cette crise actuelle n'atteint pourtant pas l'intensité de celle que nous avons connue après-guerre qui résultait de l'effet cumulé des destructions massives de la Seconde guerre mondiale (1/4 du parc immobilier), du baby-boom et des migrations des ruraux vers les villes. Dès 1946, l'un des premiers objectifs du Plan Monnet n'est-il pas d'« améliorer les conditions de l'habitat et de la vie collective » ? Non sans difficulté, notre pays avait pourtant réussi en quelques années à redresser la situation en redonnant notamment de la liberté aux agents économiques et plus particulièrement en matière de loyers pour les constructions neuves.

En 1975, alors que la France comptait 53 millions d'habitants, 500 000 logements étaient mis en chantier chaque année. Aujourd'hui, avec un chiffre de 330 000 et un accroissement de la population de plus de 10 millions d'habitants, nous sommes loin de l'objectif, fixé par le Président de la République lors de la campagne présidentielle, de la construction de 500 000 logements par an. *L'Union nationale des industries de carrières et de matériaux* de construction prévoit pour 2014 une baisse des volumes plus importante encore qu'en 2013.

Olivier Mitterrand nous explique la raison pour laquelle nous en sommes arrivés à cette situation et propose des mesures concrètes qui permettraient à notre pays d'atteindre des volumes acceptables. Les prix excessifs du logement, par rapport au coût technique de construction, à la solvabilité des ménages ou à la situation dans des pays comparables, ne sont pas la cause mais les conséquences de la rareté résultant de goulots d'étranglement de la construction française.

La politique foncière ne tend pas à la mise sur le marché de terrains à construire en quantité suffisante et fonde une rente excessive. L'accumulation de lois, règlements, normes et contraintes multiples et variées, en augmentant les coûts de la construction, décourage les initiatives. C'est d'autant plus regrettable que le logement est un élément important du bien-être social, de l'activité économique et désormais de la réalisation des objectifs écologiques, sans nouvelles dépenses budgétaires.

Jean-Claude Seys
Président de l'Institut Diderot

L'avenir du logement

INTRODUCTION

La crise du logement qui touche nos grandes agglomérations dure depuis de nombreuses années. Il y a 60 ans, l'abbé Pierre lançait son appel, mais 3 millions de personnes sont actuellement mal logées dans notre pays.

Trois points permettent d'expliquer cette situation :

1. La production de logements est insuffisante. Le rapport entre le nombre de logements produits et la formation des ménages a ainsi diminué de moitié en une cinquantaine d'années. Environ 330 000 logements sont construits chaque année, loin des 500 000 demandés par la loi ALUR.
2. En conséquence, les logements sont très chers et les loyers trop élevés par rapport au pouvoir d'achat. Il suffit pour le voir de faire la comparaison avec les autres pays de l'Union Européenne. Les Français paient donc des loyers trop importants, ont du mal à accéder à la propriété, et dans certaines zones le taux de surpeuplement dans les résidences principales peut atteindre un pourcentage, non négligeable, d'environ 6 %.
3. Les politiques du logement menées jusqu'à ce jour ont consisté à intervenir contre le marché et la loi de l'offre et de la demande. Nous estimons à l'iFRAP que cette politique a échoué, pour de nombreuses raisons. Elle a, par exemple, rendu trop complexe et incertain l'acte de construire et de louer des biens immobiliers.

Or le foncier n'est pas rare !

En premier lieu, nous manquons d'abord cruellement

d'infrastructures. Les projets de transports en commun mettent des dizaines d'années à se réaliser, or transports en commun et offre de terrains à bâtir sont directement liés. Les terrains à bâtir sont nombreux, mais l'obtention des permis de construire est extrêmement compliquée en France, plus que dans nombre de pays européens, et ne cesse de se complexifier.

Le secteur social est pris dans un carcan administratif très lourd, qui résulte d'une centralisation excessive de la politique du logement. Nous ne faisons pas assez confiance au marché – seul l'exercice du droit au logement opposable (DALO) devrait nous autoriser à en sortir.

Nous pensons donc à l'iFRAP qu'une politique nouvelle du logement est indispensable. Il faut avant tout améliorer l'offre de terrains constructibles. Il est aussi nécessaire de repenser le logement social, pour en faire un logement à prix maîtrisé, ne bénéficiant plus d'aides à la pierre. Les principales recommandations de l'iFRAP seront présentées à la fin de cet exposé.

I. AMÉLIORER L'OFFRE DE TERRAINS CONSTRUCTIBLES

A. Le domaine d'intervention de la puissance publique
On ne réglera véritablement la crise du logement que par une augmentation de l'offre. Le point de départ de toute réflexion sur la crise que nous connaissons est donc d'arriver à obtenir plus de terrains pour les logements, qu'il s'agisse d'un plus grand nombre de terrains constructibles, ou de la possibilité de densifier ceux qui le sont.

Or il est important de préciser que c'est la puissance publique qui est la mieux à même de produire des terrains à bâtir. Les promoteurs-aménageurs privés sont nettement moins bien placés, car la production de terrains passe par des démarches administratives complexes comme, par

exemple, les questions de transport ou l'expropriation. Prenons un exemple : il avait été prévu, si la candidature de Paris aux Jeux Olympiques de 2012 était retenue, une mobilisation très importante de la puissance publique, au niveau de la Région, de l'Etat et aussi de la ville, pour produire des terrains à bâtir afin de construire les équipements nécessaires. On voit donc bien qu'avec un effort de mobilisation, la production de terrains à bâtir est tout à fait possible – encore faut-il en avoir la volonté politique. Le grand Paris, de ce point de vue, représente une formidable opportunité, un peu comme à l'époque du baron Haussmann : si les choses pouvaient véritablement se mettre en route, et rapidement, il y aurait une offre suffisante de terrains à bâtir.

A quel niveau cette action en matière de logement doit-elle se situer ? Nous pensons que les intercommunalités sont le niveau pertinent. Les maires ne seront peut-être pas d'accord, mais, par exemple, à Paris, c'est l'administration centrale qui délivre les permis. Les maires d'arrondissement ont voix au chapitre, peuvent bloquer des programmes immobiliers, mais la délivrance des permis se situe au niveau de la ville et non de chacun de ses vingt arrondissements. Il est donc tout-à-fait possible de le faire au niveau des intercommunalités.

B. Augmenter le nombre et la densité des terrains constructibles

Nous pensons qu'il faut augmenter le nombre de terrains constructibles, et augmenter leur densité. Cela aura pour effet de rendre les terrains constructibles moins chers. Car il n'est pas question non plus de dire que les terrains publics ne valent rien. C'est une très mauvaise orientation : dire à une administration ou à un établissement semi-public que son terrain n'a pas de valeur et va être cédé à des conditions qui sont en dehors du marché ne peut que bloquer le processus de production de terrains constructibles.

La puissance publique peut créer de la constructibilité. Certaines dispositions existent déjà qui autorisent des dépassements du coefficient d'occupation des sols pour le logement social ou une performance énergétique supérieure. Non seulement la puissance peut créer de la constructibilité, mais elle doit absolument le faire. D'autant plus que l'on doit créer une constructibilité qui, marginalement, serait, cette fois-ci, gratuite.

Imaginons une intercommunalité qui fixerait un coefficient d'occupation des sols à 2,5 ou 3 au lieu de 2. D'un côté, le droit des propriétaires à valoriser leur terrain avec une constructibilité raisonnable est respecté. De l'autre, on crée des m² supplémentaires qui peuvent permettre de proposer des logements à prix maîtrisé, qui constituent à notre avis le seul avenir du logement social. Il est possible de décider d'une valeur zéro pour les charges foncières, supplémentaires utilisées pour la production des logements à prix maîtrisé.

II. LE NOUVEAU LOGEMENT SOCIAL : LE LOGEMENT À PRIX MAÎTRISÉ

Il est beaucoup question de l'hypothétique logement « intermédiaire », mais ce type de logement est soit subventionné, soit en secteur libre. Pour nous, le vrai logement d'avenir, le véritable nouveau logement social, est le logement à prix maîtrisé.

A. Les caractéristiques du logement à prix maîtrisé

Ce nouveau logement social aurait les propriétés suivantes:

1. il serait disponible en location ou en accession, comme c'est le cas en Allemagne ou en Espagne.
2. son financement à la construction serait de droit commun, donc non différencié.
3. le seul avantage fiscal qu'il devrait recevoir serait une

-
- TVA à taux réduit de 5 ou 10 %, comme pour les biens de première nécessité.
4. il utiliserait uniquement des terrains en sur-cos, de valeur 0.
 5. en accession, il bénéficierait d'honoraires et de marge réduits.
 6. il ne pourrait être loué ou vendu qu'à des ménages ne dépassant pas un plafond de ressources bien déterminé, relativement bas, et identique pour les locataires et les accédants.
 7. les bailleurs sociaux, mais également les sociétés privées, devraient pouvoir développer ces logements, en faire la location ou la vente. C'est un point qu'il faut souligner : nous sommes actuellement dans une industrie qui est excessivement compartimentée entre les différents acteurs. Un promoteur privé ne sait pas très bien comment fonctionne un bailleur social, en particulier en ce qui concerne la production de logements. Ainsi, nous proposons de décompartimenter complètement la production de logements.
 8. sa revente serait encadrée : il serait impossible de le revendre avant 20 ans, sans reverser une bonne part de la plus-value à l'intercommunalité. Si l'on vend un logement en accession sociale à un ménage avec un plafond de revenus et à un prix maîtrisé, prix en dessous de celui du marché, il faut bien entendu que la revente soit contrainte, ce qui peut être facilement intégré dans l'acte de vente et aux hypothèques.

B. Des prix bas

Un logement à prix maîtrisé, y compris sa charge foncière nulle, reviendrait à moins de 2 000 euros du m² TTC, tout compris : aménagement (notamment du foncier), frais de gestion, etc... Un rendement annuel élevé de 5 %, représente moins de 100 euros par m² et par an, et donc environ 8 euros par mois et par m² en location. On voit donc que la production libre de logements sur des

terrains qui seraient en valeur zéro, aboutit à des loyers comparables aux loyers sociaux. Il faut certes que le coût de construction soit maîtrisé, et notamment que l'amoncellement des normes ne renchérisse pas outre mesure le coût de construction. Mais le point important est le suivant : l'industrie du logement au sens large, bailleurs sociaux et producteurs privés, est en mesure de construire des logements à prix maîtrisé, avec des terrains spécialement déterminés pour cela, expression de la mobilisation de la puissance publique locale, et en prenant comme repère un rendement locatif de 5 %, supérieur à celui que les bailleurs privés obtiennent actuellement.

C. La mixité sociale

Chacun sait que la mixité sociale est l'un des fondements de la politique actuelle du logement. Il s'agit de faire en sorte que des ménages à faible revenu puissent habiter dans n'importe quel quartier de n'importe quelle agglomération, sans avoir de démarche ou d'effort financier particulier à faire. Les bénéfices d'une telle politique seraient une moindre durée des temps de transport entre l'habitation et le travail, une plus grande diversité sociale dans les écoles et dans la vie de tous les jours. Mais la mixité sociale présente aussi des inconvénients. Le partage de cages d'escalier entre les acquéreurs du secteur libre et les locataires qui relèvent du secteur social pose des difficultés. La mixité tend aussi à dévaloriser le bien à la revente, et provoque donc une perte financière pour le propriétaire : ainsi, la mixité sociale aboutit à une forme de déclassement des ménages à revenu moyen. Elle renchérit en effet le prix de vente d'un immeuble, puisque le bailleur social bénéficie d'une subvention de la part des acquéreurs des appartements « libres », renchérissement qui élimine des acquéreurs moyens. Il y a ainsi les ménages qui peuvent s'acheter un appartement, même s'il est plus coûteux, les ménages à faible revenu qui cohabitent avec eux, et au milieu la classe moyenne, qui est pénalisée.

Une enquête que nous avons faite dans l'un de nos immeubles à Lyon montre que le prix d'achat élevé n'est pas dû seulement à la rareté du produit, mais aussi au fait que 25 % des appartements ont été vendus à prix bas ; d'où ce calcul : les acquéreurs en secteur libre ont payé près de mille euros de plus par m² pour permettre que le programme puisse se réaliser avec une quote-part importante de logements sociaux. Il s'agit donc là d'un impôt supplémentaire avec pour conséquence de retirer la possibilité à des ménages de revenus moyens d'accéder à la propriété, parce qu'on renchérit le prix de leurs logements.

La constructibilité supplémentaire que nous préconisons peut se faire dans n'importe quel quartier. La mixité sociale sera donc toujours d'actualité, pour autant que les collectivités locales en expriment la volonté. Elle devient, par conséquent, à l'initiative des élus des intercommunalités, et, surtout, elle se réalise dans des programmes qui soient déjà de bonne taille. A Paris, la norme est de 800 m², ce qui implique une cohabitation directe, une mixité dans la même cage d'escalier, ce qui devient compliqué. Si l'on prend l'exemple d'une ville comme Munich, il y a de la mixité sociale à l'initiative de la ville ou de l'agglomération, mais à partir de 5 000 ou 10 000 m². Les bâtiments sont de même qualité mais distincts. Il faut donc faire bon usage du principe de mixité sociale et ne pas descendre à des tailles de programmes trop faibles.

III. LES RECOMMANDATIONS DE L'IFRAP

Sortir de la crise du logement passe par l'augmentation radicale de l'offre de terrains constructibles, traduisant la volonté politique locale d'augmenter l'offre de logements et la mise en place de logements à prix maîtrisé. A partir de ce diagnostic, l'iFRAP a émis un ensemble de recommandations.

A. Une simplification radicale

1. une décentralisation radicale. Nous considérons qu'il faut décentraliser au niveau des intercommunalités la politique du logement, ce qui implique que l'Etat s'en désengage, sauf en des domaines tout à fait spécifiques.
2. une diminution considérable des règlements et des normes. Un exemple : le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) vient de publier une note de 33 pages au sujet de l'adaptation pour les personnes à mobilité réduite des salles de bains en salles de douche ! De même pour le décret « bois » qui contraint les pétitionnaires à calculer dans leurs demandes de permis de construire le pourcentage de bois qui va être utilisé.
3. pas de statut particulier pour tel ou tel producteur de logement.
4. la suppression du 1 % logement. Les financements spéciaux devraient disparaître, et il faut profiter de la période de taux bas que nous connaissons actuellement pour le faire. L'industrie du logement à moins de 2 000 euros du m² est parfaitement capable de se financer par le marché.
5. un rééquilibrage des obligations réciproques entre bailleurs et locataires.
6. un statut d'entrepreneur de droit commun pour les bailleurs privés. Une des contradictions de la politique du logement en France est qu'elle rend difficiles les rapports entre bailleurs et locataires, et dans le même temps crée des incitations fiscales en faveur des premiers. Cela revient à appuyer à la fois sur le frein et sur l'accélérateur. Nous proposons non seulement de simplifier et de rééquilibrer les rapports entre bailleurs et locataires, mais en même temps de supprimer tout dispositif fiscal incitatif bénéficiant aux investisseurs privés. Il faut considérer le bailleur privé comme tout petit entrepreneur, sans statut fiscal particulier toujours coûteux, lourd à gérer et éternellement remis en cause.

B. Une réforme du secteur social

Nous jugeons nécessaire une véritable révolution du secteur social, axée sur les points suivants :

1. un maintien du DALO, mais sous certaines conditions, et encadré localement,
2. l'abaissement des normes d'éligibilité,
3. la suppression de tous les avantages fiscaux, sauf la TVA à taux réduit,
4. la suppression, sauf rares exceptions comme un handicap lourd ou un âge très avancé, du droit au maintien dans les lieux,
5. la mise en place, en conséquence, de baux de six ans, qui permettent de réexaminer à intervalles réguliers la situation des ménages bénéficiant d'un logement social,
6. la fixation des loyers en conservant en repère les valeurs de marché, mais en maintenant les APL,
7. la suppression des lois SRU et ALUR,
8. la possibilité de céder des appartements, en particulier ceux dont la valorisation est la plus élevée.

C. Quel rôle pour l'Etat ?

Nous proposons de restreindre le rôle de l'Etat. Celui-ci devrait pour l'essentiel se limiter aux projets d'équipements et à l'établissement d'un petit nombre de normes à respecter, les plus générales et les plus importantes. Il s'agit par exemple des normes relatives aux relations entre bailleurs et locataires, à l'habitabilité, la consommation d'énergie ou encore la prévention des risques — quoique le principe de précaution nous ait fait beaucoup de tort, dans l'industrie du logement également. Prenons le cas des normes pour les personnes à mobilité réduite, dites PMR. En France, 100 % des appartements doivent être adaptés. A Munich, l'adaptabilité pour les personnes à mobilité réduite ne concerne seulement que 20 à 33 % des appartements et en Espagne, avec une variation selon les programmes, entre 4 % et 5 % des logements sociaux,

sans obligation pour les logements libres. La différence est importante. On a là l'exemple d'une réglementation au niveau national qui implique de forts surcoûts.

Dans cet esprit, nous préconisons donc de réduire de moitié le code de la construction et le code de l'urbanisme.

CONCLUSION

Ainsi nous proposons un véritable *aggiornamento* des bailleurs sociaux.

Il faut absolument baisser les plafonds d'éligibilité au logement social, et arriver à faire sortir du secteur social les ménages qui dépassent ces plafonds – d'où la nécessité des baux et du réexamen lié des situations. Il faut aussi diminuer le nombre des réglementations, des subventions et autres exonérations fiscales, faciliter la cession d'appartements, et fixer les loyers en repère avec les prix du marché (quitte à voir ensuite si tel ou tel ménage est en mesure de payer, et quel doit être alors le rôle de l'APL).

Les bailleurs sociaux, sauf difficultés particulières, devraient être libres de se regrouper ou non : ceux-ci, à un échelon d'intercommunalité, peuvent être très efficaces, car gérer un parc locatif est une activité de proximité, et cette activité n'offre pas d'économies d'échelle importantes.

En plus des recommandations précédentes, nous préconisons, en vue de cet *aggiornamento*, la suppression des quotas d'attribution d'une part, du livret A d'autre part, livret A qui, stérilise une partie de l'épargne qu'il serait beaucoup plus utile de diriger vers l'industrie et les entreprises en général. L'argent public devrait ainsi être orienté uniquement en amont, vers l'aménagement et la production de terrains à bâtir, qui constitue, du reste, un investissement, et non une dépense à fonds perdus, puisque la collectivité publique retrouve cet investissement en revendant les terrains.

Tout cela résulte en une diminution importante du Ministère du logement et des organismes qui lui sont rattachés. Le cœur des travaux de l'iFRAP est de réfléchir à l'efficacité des dépenses publiques. Or s'il y a un secteur inefficace, c'est bien celui de la politique du logement. Celui-ci mobilise plus de 45 milliards d'euros par an, environ 2,2 % du PIB. Cette somme représente le double, le triple, voire le quadruple de ce qui dépensé dans d'autres pays, sans que ceux-ci connaissent une crise du logement semblable à la nôtre.

Une dernière précision : à l'iFRAP, nous ne sommes pas spécialement partisans d'une France de propriétaires. Nous pensons que c'est une mauvaise approche : ce que nous souhaitons, c'est maximiser l'offre de logements abordables, en location comme en accession. Une offre de logement locatif est absolument essentielle, beaucoup de personnes ne souhaitent pas acheter, et notre économie nécessite une mobilité croissante des ménages. L'offre locative doit donc être abondante d'où l'importance d'un rééquilibrage des rapports entre bailleurs et locataires.



DÉBAT

Jean-Claude Vannier (*membre du Plan Bâtiment Durable*) : *Je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il faut passer d'une politique de subvention de la demande à une politique d'encouragement de l'offre et de diminution des coûts. Cela étant, en ce qui concerne le logement, il y a une difficulté particulière : les riverains, dont les intérêts particuliers peuvent freiner l'offre de logement et donc aller contre l'intérêt général, qui est de construire. Quelles propositions nouvelles auriez-vous pour sortir de cette impasse ?*

Olivier Mitterand : Dans les deux autres pays où « Les Nouveaux Constructeurs » sont actifs, à savoir l'Espagne et l'Allemagne, il n'y a pas de recours des tiers. Les permis de construire sont débattus longuement et ne sont pas faciles à obtenir, mais le processus est clair et les permis sont délivrés sans possibilité ensuite de recours, sauf anomalie majeure. Des mesures ont été adoptées récemment en France à ce sujet, mais elles ne vont pas assez loin. Il y a actuellement environ 30 000 logements, et de nombreux programmes de bureaux, qui sont bloqués par les recours des tiers. Donc il faut aller bien évidemment beaucoup plus loin. C'est un vaste sujet, mais il n'a pas été réglé par la politique actuelle.

François Scellier (*député du Val d'Oise*) : *Je suis totalement d'accord avec ce qui a été dit. Comme rapporteur spécial du budget du logement pendant dix ans j'ai vu tous les dommages de notre politique du logement, résultant notamment du fait que nous sommes petit à petit passés d'une aide à la pierre à une aide à la personne, qui mobilise pratiquement la majeure partie des milliards que vous avez cité tout à l'heure. Nous sommes peut-être le seul pays dans lequel un secteur de l'économie comme celui du logement social bénéficie, depuis les lois Loucheur, de subventions de tout ordre, avec en fin de compte*

de grandes difficultés. Je crois donc comme vous qu'il faut en arriver à une politique d'encouragement de l'offre. Et la loi que j'ai proposée n'est à mes yeux qu'un dispositif de crise : il faut en fin de compte arriver à produire plus de logements. Cela demande de restreindre le rôle de l'Etat. Le logement n'est pas un bien tout à fait comme les autres, mais je crois qu'il relève des mêmes principes économiques. A mon avis, ceux qui trouvent d'autres causes aux prix élevés du logement que celle d'une absence d'offre par rapport à la demande se trompent. Il faudrait ainsi libérer les moyens. Or par exemple les normes handicapé dont vous avez parlé s'appliquent aussi à tout le logement étudiant. Les études ne sont pourtant qu'une étape temporaire, et la proportion de personnes handicapées est sans doute plus faible chez les étudiants que dans la population plus âgée.

Olivier Mitterand : Je voudrais juste illustrer ce que vous dites et qui me semble parfait par deux exemples. Tout d'abord, celui de Lyon. Lyon est une grande agglomération, qui par ailleurs bénéficie d'une faible densité et d'une équipe municipale qui a une volonté de bâtir. Qu'est-ce qui empêche Lyon, je parle ici du Grand Lyon, d'être quasiment autonome en matière de logement ? Rien. Lyon est parfaitement capable de gérer de manière responsable sa politique du logement. Lyon n'a pas besoin d'un encadrement au niveau national pour s'occuper de ces questions de logement.

Deuxième exemple, celui du droit au logement. Faisons un parallèle avec ce que serait un droit à l'automobile, qui affirmerait que chaque ménage doit pouvoir avoir une automobile. Ce n'est pas pour autant que nous renationaliserions Renault et lui donnerions des subventions pour fabriquer des automobiles bon marché. Il y a une différence entre le fait qu'il y ait un droit, pour les ménages les moins favorisés, et le fait qu'on subventionne certains producteurs « agréés ».

Michel Coursat (*administrateur chez Covéa*) : *Ne pensez-vous pas qu'il y a un risque, si effectivement l'Etat lâche un peu prise sur l'urbanisation et le logement, que vous ayez au niveau de l'intercommunalité un phénomène à peu près comparable d'établissement de normes, et de règles, et donc une multiplication des contraintes, différentes d'ailleurs d'une zone à l'autre ?*

Olivier Mitterand : C'est ce qu'on rencontre en Allemagne et également en Espagne : les normes pour les personnes à mobilité réduite ne sont pas les mêmes dans la communauté de Madrid et en Catalogne, avec leurs particularismes. Mais, d'une part, il est préférable de discuter avec les responsables locaux des intercommunalités qu'avec le ministère ou le CSTB. D'autre part, cela ne me gêne pas qu'il y ait des particularismes : on ne construit pas les logements de la même façon, ne serait-ce que pour des raisons climatiques, en Ile-de-France ou à Marseille. En revanche, la mobilisation des intercommunalités en faveur du logement peut rencontrer des difficultés. Car l'égoïsme de certaines communes peut se retrouver au niveau d'une intercommunalité. Mais alors il y aurait, dans ce cas, un dialogue entre les élus locaux et les électeurs, une confrontation, sans que l'on puisse rejeter la responsabilité sur le gouvernement central.

Jean Frouin (*Ligue des Droits de l'Homme*) : *J'entends un discours qui me surprend un peu. D'abord au sujet de l'Etat. Il serait tout-puissant dans le domaine du logement. Mais les permis de construire ne sont délivrés que par les maires. Donc d'une certaine façon l'Etat s'est retiré. Ensuite, le principal effort de construction en France se situe après la Libération. Et c'est l'Etat qui a géré cet effort. Certes, on est revenu depuis au marché. Mais le marché ne montre nulle part sa capacité à réduire les inégalités. Vous parlez aussi d'un droit au logement réservé aux plus pauvres. C'est curieux, parce que le droit au*

logement s'adresse à chaque personne. Le DALO est quelque chose d'un peu différent, il s'agit d'un recours possible pour un demandeur de logement social qui n'obtient pas satisfaction. Et le DALO permet d'examiner si la demande est prioritaire ou pas. Donc il ne s'agit ici que du domaine social, il n'y a pas de DALO sur le privé. Je voudrais faire remarquer aussi qu'actuellement 90 % du parc du logement est privé : 58 % de propriétaires résidents, 25 % de gens qui sont en locatif, et dans le secteur social il y a une moitié de propriétaires privés, qui sont conventionnés mais qui demeurent des propriétaires privés. Donc quand vous affirmez que le logement social pose vraiment un problème, je suis un peu étonné, il n'y a que 17 % d'habitants dans le logement social. Et vous voulez encore le réduire à son strict minimum. Or on s'aperçoit bien que la politique qui est menée depuis 40 ans ne permet pas de loger des gens. Je veux bien qu'on défende le marché et être libéral mais le marché n'a pas intérêt à ce qu'il se construise beaucoup. Allez dire à un propriétaire : votre logement dans dix ans vaudra moins parce qu'on aura beaucoup construit. Je ne crois pas qu'on puisse s'en sortir avec le marché.

Olivier Mitterand : D'abord nous ne sommes pas « libéraux » : c'est une étiquette, qui est malheureusement péjorative pour beaucoup. Nous essayons de trouver des solutions pour que les français soient mieux logés, à moindre prix. Quelles sont ces solutions ? Un retrait de l'État, mais pas de la puissance publique, car en matière de production de terrains la puissance publique, l'intercommunalité, est la mieux placée pour produire des terrains. Quand un terrain privé est disponible, dix promoteurs se battent entre eux et en font augmenter les prix. Quand la puissance publique intervient, elle a généralement un droit d'expropriation ou ses possibilités de classement des terrains qui font qu'elle est la plus apte à produire des terrains à bâtir. Il y a donc bien intervention de la puissance publique, mais à un autre niveau et je pense que l'histoire va dans le sens de la décentralisation.

Au sujet du DALO, j'ai simplifié, mais il s'agit bien d'une manière générale d'assurer un logement aux plus démunis. Il serait du reste possible de le faire dans le parc privé. Avec un conventionnement, on peut très bien mettre des ménages à faibles revenus dans un parc locatif privé de qualité convenable par rapport aux bailleurs sociaux. Si les normes d'habitabilité sont respectées, cela peut permettre des loyers plus raisonnables. Mais il n'est pas question pour nous de restreindre l'activité des bailleurs sociaux. L'*aggiornamento* que nous proposons implique certes de diminuer largement les financements qui leur sont alloués. Mais il s'agit dans le même temps de libérer les bailleurs sociaux : ceux-ci sont des gestionnaires de parcs locatifs tout à fait valables, et il faut leur donner les moyens de se développer. Cette libération, avec le renouvellement des occupants grâce aux baux de six ans et au réexamen régulier de la situation de chaque ménage, permet d'augmenter le taux de rotation et donc d'augmenter l'offre locative pour les ménages à faibles revenus qui doivent être les uniques bénéficiaires du parc social.

Brigitte Sagnes (*présidente d'OFIREIM Invest*) : *Je partage ce qui vient d'être dit sur le fait que l'Etat a peut être un rôle important à jouer dans les années qui viennent. Je voudrais vous interroger sur la révolution écologique que nous avons à mener : ne sera-t-elle pas plus efficace dans le cadre d'un équilibre entre l'Etat, qu'on critique beaucoup, mais qui présente une certaine utilité dans les investissements en infrastructure, et le secteur privé, qui d'ailleurs de mon point de vue n'a pas en effet toujours montré sa sagesse en termes de modération des prix. Comment mener cette révolution écologique, sans l'intervention de l'Etat ? Comment pensez-vous que les copropriétés vont pouvoir effectuer cette évolution en termes de mise aux normes etc. sans l'intervention de l'Etat justement ?*

Olivier Mitterand : Vous dites que le secteur privé aurait abusé, n'aurait pas joué son rôle. Mais le secteur privé achète des terrains, or s'ils sont rares, ils sont chers, et cela se répercute sur les prix de vente. En ce qui concerne la révolution écologique, l'Etat a sûrement un rôle à jouer, bien que là aussi les intercommunalités importantes peuvent très bien avoir leur politique, leurs normes en matière d'exigences sur le plan thermique, énergétique et autres. Admettons toutefois qu'en France il y ait encore beaucoup de choses qui restent au niveau de l'Etat : la question est de savoir à quel rythme les normes doivent évoluer. Prenons l'Allemagne, qui a pourtant un parti Vert très actif : les normes en matière énergétique évoluent très lentement. En France, l'évolution se fait à une vitesse qui ne correspond pas aux gains de productivité de l'industrie de la construction. Les gains de productivité y sont faibles, l'acte de construire n'évolue pas rapidement, et donc l'absorption de nouvelles normes fait que l'on renchérit automatiquement le coût de production des logements. Et je pense que, sur ce plan là, nous sommes trop maximalistes en France. Je vous donne un exemple : dans une commune nous devons construire en bois sur le modèle Passivhaus. Il fallait suivre l'exemple de l'Allemagne et construire un immeuble plus passif que la norme française. Or quand nous en parlons à nos équipes allemandes, celles-ci nous répondent que le Passivhaus n'est que pour dans quatre ou cinq ans, et que pour l'instant il n'est pas possible de le faire à un coût raisonnable. Il y a une surenchère, liée en partie au secteur social qui est très demandeur dans ce domaine, puisqu'il dispose de l'argent venant de l'Etat, qui met le secteur social en partie en dehors du marché. Les normes ne doivent pas évoluer trop vite, parce qu'autrement l'industrie ne peut pas suivre. En ce qui concerne les copropriétés, beaucoup de communes sont très préoccupées des copropriétés, qui, dans l'avenir, pourraient être en déshérence. C'est une des questions de l'accession : les ménages sont-ils

capables ensuite de régler les charges de copropriété pour que l'immeuble soit convenablement entretenu ? Là, le secteur privé peut faillir à ses responsabilités s'il ne fait pas une présentation exhaustive non seulement du coût d'acquisition des logements mais du coût de fonctionnement dans l'avenir.

Hélène Xuan (*Directrice de la Chaire « Transitions démographiques, Transitions économiques »*) : *Ma question porte sur la façon de mener une politique du logement adaptée face au vieillissement. Une politique locative serait-elle plus favorable à une société plus vieillissante, ou faut-il favoriser l'accession à la propriété, qui aujourd'hui semble poser problème ?*

Olivier Mitterand : Les ménages qui vieillissent doivent-ils rester dans le même appartement ? Et dans quelles conditions ? On constate une certaine mobilité dans ce cas de figure, même pour des ménages propriétaires. Beaucoup de ménages souhaitent quitter leur maison parce que leurs enfants ne sont plus là ou qu'ils ne veulent plus entretenir une grande maison avec un jardin. Il y a sans doute une plus grande mobilité quand on est locataire, car la vente est encadrée par un dispositif fiscal dont je n'ai pas parlé mais qui est horriblement compliqué et changeant. Si on juge cependant que la fluidité pour la vente et l'achat reste acceptable, alors le fait d'être propriétaire n'est pas un frein à la mobilité. A l'iFRAP, nous ne proposons pas d'avantager l'accession à la propriété : nous voulons développer l'offre de logement abordable de manière générale, en accession ou en location. En revanche, concevoir un appartement qui soit adapté à toutes les étapes de la vie est une utopie coûteuse : on fait tout à la fois et on arrive ainsi à un logement plus grand et plus cher, et je ne pense pas que ce soit la bonne solution. Je ne crois pas qu'il faille adapter à l'avance les logements pour qu'ils correspondent tous plus tard aux

ménages ou aux personnes isolées devenus plus âgés. On peut changer de logement au cours de sa vie, à certaines étapes, même s'il faut prendre en compte le besoin, à partir d'un certain âge, de ne pas être déraciné et donc, de rester dans son environnement.

Stéphane Khemis (*Journaliste et présentateur – groupe France Télévision*) : *Je voudrais faire une remarque et poser une question. La remarque, c'est que vous décrivez une bureaucratie qui fait penser à l'ex-URSS, une bureaucratie tentaculaire qui sort des directives et des lois dont on ne comprend pas très bien la finalité, si ce n'est de justifier ses privilèges de classe et son nombre dans ce pays. Ma question porte sur les attributions de logements sociaux. Dans mon arrondissement, le député-maire réserve les logements sociaux à ceux qui sont sans travail. Ceux qui vivent modestement d'un SMIC n'ont aucune chance d'avoir un logement social. Je serais donc tenté d'élargir votre propos : non seulement la classe moyenne est exclue du logement social, mais aussi ceux qui travaillent tout en ayant des revenus faibles. Ce que je décris constitue-t-il une exception, ou le retrouve-t-on ailleurs ?*

Olivier Mitterand : Vous dites que je compare l'administration du logement à une administration socialiste... Disons en tout cas qu'elle est, à coup sûr, étatiste : oui, le marché du logement est très étatiste en France, je crois que personne ne peut le nier. Et c'est de ce carcan là dont nous devons sortir. En ce qui concerne les logements sociaux, il y a du clientélisme mais normalement le droit de désignation est totalement anonyme et impartial, et donc il ne devrait pas y avoir de biais entre les ménages qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas. Par ailleurs, à partir du moment où l'on souhaite confier la politique du logement à l'intercommunalité, il faut décider si celle-ci a un rôle à jouer dans l'attribution des logements sociaux, ou s'il faut que les bailleurs soient indépendants et choisissent

leurs locataires. Il y a un interventionnisme très grand de la politique, y compris au plan local, dans le fonctionnement du marché du logement et l'offre locative sociale. C'est quelque chose qu'on ne retrouve pas dans d'autres pays. Enfin, votre question permet de soulever le problème suivant : y a-t-il un droit d'habiter Paris ? Tout le monde souhaite habiter Paris, mais Paris est géographiquement petit, et certaines communes avoisinantes, qui ont pourtant des territoires importants, sont gelées sur le plan de l'offre de logement. Je ne pense pas qu'il y ait une sorte de droit d'habiter Paris mais le problème serait moins aigu si l'offre se développait.

Frédérique Lahaye (*Directrice du logement et de l'habitat à la ville de Paris*) : *Je me demande ce qui fonde les affirmations de l'intervention précédente – on peut si on le souhaite consulter l'enquête annuelle de l'APUR, qui est un organisme indépendant, sur les attributions du contingent municipal. En ce qui concerne le maire, celui-ci a délégué son droit d'attribution à une commission composée de représentants de la Ville de Paris et de représentants d'associations. Il y a également des commissions d'attribution pour le contingent des maires d'arrondissement. Donc il peut arriver que le logement soit donné à des gens qui ne travaillent pas, mais je serais étonnée que ce soit une politique systématique.*

J'en profite pour vous poser deux questions.

- 1. Vous dites qu'à partir du moment où l'on oblige à produire du logement social sur certains territoires, cela pèse sur le prix au m² qui est offert au secteur privé notamment aux accédants à la propriété. A-t-on vraiment constaté, notamment sur des terrains peu chers mais avec une forte attractivité, une répercussion sur les prix ? Le petit bout de Laënnec qui a été vendu à Paris Habitat avec un prix administré est-il vraiment responsable du prix de 25 000 euros au m² pour les autres appartements ? Que du logement soit vendu à un prix administré a-t-il vraiment un effet sur le prix ?*

2. *Concernant le droit au maintien dans les lieux, tout le monde dit qu'il faudrait pouvoir faire partir quand on dépasse les plafonds, et atteindre un taux de rotation plus important. Mais cela pose deux problèmes. Le premier est que pour faire partir il faudrait une offre dans le privé qui permette de le faire. Or il y a un écart important entre des loyers à 12 ou 14 euros du m² et un prix du marché qui est à 30 euros. Beaucoup ne peuvent franchir ce fossé – où les envoyer ? Le deuxième problème est qu'il ne faut peut-être pas avoir seulement une vision administrée des choses, et dire à un ménage qui est dans les lieux depuis six ou douze ans et qui y a bâti sa vie qu'il faut maintenant s'en aller.*

Olivier Mitterand : Laënnec est un bon exemple. Le projet a été bloqué dix ou douze ans par les recours, ce qui montre la difficulté à produire des logements. En ce qui concerne le prix de vente, il résulte de la rareté propre au 7^e arrondissement, et, de la rareté de l'offre de logement d'une manière générale ; il ne résulte pas de la charge foncière initiale, que ce soit dans le secteur libre ou la charge foncière « subventionnée » de la quote-part Paris Habitat. Le prix de 25 000 euros du m² est certes un exemple extrême, mais les prix seraient plus raisonnables s'il y avait plus d'offre dans le 7^e arrondissement et les arrondissements limitrophes.

Comment franchir le fossé entre des loyers administrés et le marché libre ? La difficulté, on y revient toujours, est que le marché libre est trop cher parce que nous n'avons pas assez d'offre. C'est aussi pourquoi il faut que les ménages qui dépassent les seuils d'éligibilité sortent, il n'y a pas d'autre solution. De plus, en proposant des baux de six ans, nous leur laissons le temps de s'organiser, s'agissant souvent aussi de ménages qui peuvent progresser dans leur carrière et leurs revenus, ou de ménages plus âgés qui peuvent très bien déménager et aller dans d'autres communes ou en province, s'ils habitent en Ile-de-France. Il y a exigence nationale de mobilité, et il faudrait la

faciliter et mettre les gens face à cette question plutôt que leur octroyer une rente locative sociale que leurs revenus ne justifient pas.

Mohammed Malki (*Institut Silverlife*) : *Je reviens sur une remarque qui a été faite tout à l'heure sur la relation entre logement et vieillissement. Notre société valorise la propriété. Or une fois leur logement payé après quinze ou vingt ans, les propriétaires devenus âgés s'aperçoivent souvent que leur logement n'est plus du tout adapté à leurs besoins. Les personnes âgées qui ne sont pas encore dépendantes, mais en perte d'autonomie ont besoin d'un endroit où non seulement il y ait le confort habituel mais surtout aussi des services et de l'accessibilité, des commerces de proximité. Or c'est souvent le contraire du logement dans lequel ils ont investi trente ans ou quarante ans auparavant. Ne pensez-vous pas que l'avenir du logement n'est pas simplement lié à la construction du neuf, mais demande aussi d'améliorer la fluidité pour ces personnes et de réfléchir à une autre modèle de vie à domicile ? Ce dernier serait différent de la propriété, de la grande maison spacieuse, et serait centré plutôt sur l'appartement, plus petit, mieux adapté, plus proche du centre ville et dans lequel il y aurait des services de proximité qui permettrait d'éviter les risques liés à un logement inadapté ou inaccessible.*

Olivier Mitterand : On ne peut que souscrire à ce que vous dites. Mais c'est une offre qui se développe de manière relativement rapide, il y a une réponse sur ce point des constructeurs privés et des bailleurs sociaux. Il faut pour satisfaire des besoins de ce type que les logements se situent dans des quartiers qui soient bien desservis, et où il y ait aussi des équipements et des commerces. Les difficultés propres à ce type de logement sont donc en grande partie relatives à l'emplacement et à leur insertion.

Retrouvez l'intégralité du débat en vidéo sur www.institutdiderot.fr

Les publications de l'Institut Diderot

Dans la même collection

L'avenir de l'automobile

Louis Schweitzer

L'avenir des nanotechnologies

Etienne Klein

L'avenir de la croissance

Bernard Stiegler

L'avenir de la régénération cérébrale

Alain Prochiantz

L'avenir de l'Europe

Franck Debié

L'avenir de la cybersécurité

Nicolas Arpagian

L'avenir de la population française

François Héran

L'avenir de la cancérologie

François Goldwasser

L'avenir de la prédiction

Henri Atlan

L'avenir de l'aménagement des territoires

Jérôme Monod

L'avenir de la démocratie

Dominique Schnapper

L'avenir du capitalisme

Bernard Maris

L'avenir de la dépendance

Florence Lustman

L'avenir de l'alimentation

Marion Guillou

L'avenir des humanités dans l'entreprise

Jean-François Pradeau

L'avenir des villes

Thierry Paquot

L'avenir du droit international

Monique Chemillier-Gendreau

L'avenir de la famille

Boris Cyrulnik

L'avenir du populisme

Dominique Reynié

L'avenir de la puissance chinoise

Jean-Luc Domenach

L'avenir de l'économie sociale

Jean-Claude Seys

L'avenir de l'hôpital public

Bernard Granger

L'avenir de la guerre

Rony Brauman & Henri Bentégeat

L'avenir de la vie privée dans la société numérique

Alex Türk

L'avenir de la politique industrielle française

Louis Gallois

L'avenir de la politique énergétique française

Pierre Papon

L'avenir du pétrole

Claude Mandil

L'avenir de l'euro et de la BCE

Henri Guaino & Denis Kessler

L'avenir de la propriété intellectuelle

Denis Olivennes

L'avenir du travail

Dominique Méda

L'avenir de l'anti-science

Denis Olivennes

Les Notes de l'Institut Diderot

L'euthanasie, à travers le cas de Vincent Humbert
Emmanuel Halais

Le futur de la procréation
Pascal Nouvel

La République à l'épreuve du communautarisme
Eric Keslassy

Proposition pour la Chine
Pierre-Louis Ménard

L'habitat en utopie
Thierry Paquot

Une Assemblée nationale plus représentative
Eric Keslassy

Les Dîners de l'Institut Diderot

La Prospective, de demain à aujourd'hui
Nathalie Kosciusko-Morizet

Politique de santé : répondre aux défis de demain
Claude Evin

La réforme de la santé aux États-Unis :
quels enseignements pour l'assurance maladie française ?
Victor Rodwin

La question du médicament
Philippe Even

Les entretiens de l'Institut Diderot

L'avenir du progrès
(Actes des Entretiens 2011)

L'avenir du logement

La France connaît une sérieuse crise de logement. Cette crise actuelle n'atteint pourtant pas l'intensité de celle que nous avons connue après-guerre qui résultait de l'effet cumulé des destructions massives de la Seconde guerre mondiale (1/4 du parc immobilier), du baby-boom et des migrations des ruraux vers les villes. Dès 1946, l'un des premiers objectifs du Plan Monnet n'est-il pas d'« améliorer les conditions de l'habitat et de la vie collective » ? Non sans difficulté, notre pays avait pourtant réussi en quelques années à redresser la situation en redonnant notamment de la liberté aux agents économiques et plus particulièrement en matière de loyers pour les constructions neuves.

En 1975, alors que la France comptait 53 millions d'habitants, 500 000 logements étaient mis en chantier chaque année. Aujourd'hui, avec un chiffre de 330 000 et un accroissement de la population de plus de 10 millions d'habitants, nous sommes loin de l'objectif, fixé par le Président de la République lors de la campagne présidentielle, de la construction de 500 000 logements par an. L'Union nationale des industries de carrières et de matériaux de construction prévoit pour 2014 une baisse des volumes plus importante encore qu'en 2013.

Olivier Mitterrand nous explique la raison pour laquelle nous en sommes arrivés à cette situation et propose des mesures concrètes qui permettraient à notre pays d'atteindre des volumes acceptables.

Jean-Claude SEYS
Président de l'Institut Diderot



Olivier MITTERRAND



Président du Conseil de Surveillance des Nouveaux Constructeurs
Président de l'IFRAP, Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques.

La présente publication ne peut être vendue

