

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information de la conférence des présidents sur l'accès des Français à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable

- Audition de Mmes Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale, et Karine Hurel, déléguée générale adjointe de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, Mme Stéphanie Jankel, directrice d'études en charge des sujets « Habitat » et « Hébergements » à l'Atelier parisien d'urbanisme et Mme Anne-Claire Davy, chargée d'études « Habitat et modes de vie » à l'Institut Paris-Région..... 2

Jeudi

23 novembre 2023

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 14

2023-2024

**Présidence de
M. Stéphane Peu,**
Président



La mission d'information de la conférence des présidents sur l'accès des Français à un logement digne et la réalisation d'un parcours résidentiel durable a auditionné Mmes Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale, et Karine Hurel, déléguée générale adjointe de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, Mme Stéphanie Jankel, directrice d'études en charge des sujets « Habitat » et « Hébergements » à l'Atelier parisien d'urbanisme et Mme Anne-Claire Davy, chargée d'études « Habitat et modes de vie » à l'Institut Paris-Région.

M. le président Stéphane Peu. Cette mission confiée par la présidence de l'Assemblée nationale vise à examiner un sujet complexe, car il a trait à la fois à la production du logement, à sa réhabilitation, à sa rénovation et au parcours résidentiel.

Le logement a été relativement oublié dans les débats publics nationaux, ces dernières années, alors même que des textes législatifs sont annoncés, dont la proposition de loi visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue, qui devra permettre de réguler le marché des meublés touristiques et que l'Assemblée nationale examinera en décembre prochain.

Une loi-cadre sur le logement a également été évoquée par le ministre et par le Président de la République. Elle est prévue pour la fin du premier semestre 2024 – sous réserve du respect du calendrier annoncé – et englobera les différents aspects du logement, y compris les dimensions fiscales, l'usage de l'article 49.3 de la Constitution n'ayant pas permis à notre assemblée de débattre lors de l'examen du volet « Logement » du projet de loi de finances pour 2024.

Le point de vue des agences d'urbanisme sera du plus grand intérêt pour nos travaux, car vous êtes des acteurs de l'aménagement et de la production de foncier – ce que l'on pourrait qualifier de « matière première » du logement.

M. Mickaël Cosson, rapporteur. Cette mission vise à aborder le parcours résidentiel en considérant le logement du point de vue de l'aménagement.

En effet, le besoin de changement de logement émerge souvent dans le cadre d'études, du travail ou simplement du désir de vieillir dans un environnement répondant aux attentes liées à l'âge. Notre objectif est d'aider à franchir ces diverses étapes de la vie sans être confronté à des problèmes de logement, alors que c'est aujourd'hui fréquemment le cas.

Nous sommes conscients que la conjoncture actuelle accentue les obstacles à ces différentes étapes. Notre défi est de constituer une « boîte à outils » permettant aux territoires de s'en saisir, afin qu'ils puissent répondre aux attentes de la population en matière de logement à chaque étape de la vie, tout en tenant compte des contraintes financières.

Nous aspirons à restaurer un parcours résidentiel devenu assez chaotique, en veillant à doter tous les acteurs impliqués dans la construction et le logement des outils nécessaires pour répondre efficacement aux besoins, sans fixer des objectifs inatteignables, comme cela a pu être le cas par le passé.

Notre démarche consiste à rattraper ce retard en préservant l'harmonie de notre territoire. Après des années d'extension du tissu urbain, nous devons désormais œuvrer avec précision, surtout à la lumière de nouveaux défis émergents. Comment assurer un développement harmonieux, transformer les friches en ressources, optimiser nos espaces tout

en préservant la qualité de notre cadre de vie ? Voilà les enjeux cruciaux auxquels nous faisons face. Nous sommes extrêmement intéressés par vos contributions, vos études et vos réflexions sur ces questions.

M. Philippe Lottiaux (RN). Mon expérience m'a particulièrement sensibilisé aux problématiques de logement des actifs, y compris des saisonniers, dans les zones littorales, notamment dans le golfe de Saint-Tropez.

Les questions qui retiennent mon attention sont à la fois structurelles et conjoncturelles, en particulier la crise actuelle du logement. Cette crise a des conséquences sociales et économiques significatives. Vous êtes naturellement très informées, des inquiétudes des entreprises du bâtiment, avec des salariés qui se trouvent dans une situation préoccupante, particulièrement pour les deux prochaines années.

Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau). La Fnau offre une perspective territoriale en tant que réseau de professionnels et réseau d'élus présidents d'agence, ce qui nous permet de présenter des témoignages issus du terrain.

Le logement, les modes d'habitation et le logement abordable revêtent une importance cruciale pour nos concitoyens et je sais que les élus que vous êtes partagent ces préoccupations. Les agences sont dotées d'outils d'ingénierie mutualisés entre les collectivités et l'État et procèdent à une observation minutieuse des besoins locaux, qui est essentielle pour prendre des décisions éclairées. Nous sommes convaincus qu'une observation quantitative et qualitative est nécessaire, prenant en compte les territoires et les parcours résidentiels des ménages.

Les agences peuvent s'appuyer sur les observatoires de l'habitat et du foncier mis en place par la loi du 22 août 2021, dite loi « Climat et résilience », ainsi que sur d'autres outils d'accompagnement pertinents, comme les observatoires des loyers.

Nous soulignons l'importance d'articuler les différents segments du parc immobilier, qu'il s'agisse du parc social ou du parc privé, trop souvent abordés de façon cloisonnée, car leur coordination est cruciale pour faciliter les parcours résidentiels. La crise actuelle résulte d'ailleurs du « grippe » concomitant de ces différents segments.

Trop souvent, toute l'attention est accordée à la construction neuve, voire à la seule construction neuve du secteur social. Nous insistons sur l'exploitation des parcs existants, considérant qu'une part significative des logements nécessaires se trouve déjà en place. La transformation du parc existant et sous-utilisé fournit d'importants gisements de logements.

Une autre préoccupation concerne l'apparente contradiction entre la nécessité de construire des logements et les impératifs de transition écologique, notamment avec la mise en œuvre du « zéro artificialisation nette » (ZAN). Nous recommandons l'adoption de stratégies de sobriété foncière au niveau local pour concilier ces impératifs.

Le risque de sortie du parc des logements de classes énergétiques E, F et G et les défis liés à leur transformation, sont également importants, particulièrement pour des publics fragiles. La question revêt un caractère très sensible en Île-de-France.

Le prochain projet de loi sur le logement portera beaucoup sur les enjeux de gouvernance et, à cet égard, nous considérons que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) jouent un rôle central dans les politiques du logement, en tant

qu'autorités organisatrices de l'habitat, et qu'ils peuvent se voir confier des compétences nouvelles.

Toutefois, nous insistons sur le maintien du rôle de l'État comme garant de l'égalité territoriale. La complexité du paysage de gouvernance nécessite une coordination contractuelle entre les différents échelons, impliquant les communes, qui portent les projets, mais aussi les départements et les régions, compétentes en matière de rénovation énergétique. Il faut donc assurer la continuité des politiques du logement et celles-ci devraient être intégrées aux politiques d'aménagement et aux politiques de transition. Les agences aspirent à jouer un rôle majeur dans cette démarche.

Pour ce qui concerne les difficultés de production de logements sociaux, des facteurs explicatifs résident dans la difficulté d'accès au foncier, la priorité donnée au renouvellement urbain ainsi que les réticences de certains maires en raison de l'adage « *Maire bâtisseur, maire battu* ».

Le foncier représente un enjeu crucial et nous préconisons d'accompagner toutes les collectivités dans l'élaboration de stratégies foncières visant à identifier les gisements cachés d'intensification urbaine : cela appelle l'intégration, dans un projet de territoire, de politiques du logement et de l'aménagement qui relèvent parfois d'élus ou de services différents.

Mme Stéphanie Jankel, directrice d'études en charge des sujets « Habitat » et « Hébergements » à l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur). Les travaux de l'Apur concernant la mobilisation du parc existant mettent en lumière le potentiel de résidences principales récupérables pour loger des ménages et optimiser les mètres carrés déjà bâtis.

Les meublés de tourisme privent les logements de leur vocation à accueillir des ménages toute l'année et contribuent à l'augmentation des logements inoccupés. À titre d'illustration parisienne, les données les plus récentes du recensement révèlent que 19 % des logements parisiens ne sont pas occupés à l'année par des ménages actifs dans la région, contre 14 % en 2011, totalisant ainsi 262 000 logements inoccupés. Cette tendance est également perceptible dans des territoires tels que les Côtes-d'Armor, le Var et les zones tendues des villes touristiques côtières et montagneuses. Cette hausse de l'inoccupation oblitère les efforts de construction dans des territoires déjà denses et complexes. Paris compte actuellement plus de logements que jamais, mais moins de résidences principales, soulignant la complexité de la situation.

On distingue trois types d'inoccupation : les logements vacants, relativement stables à Paris (128 000 unités) ; les résidences secondaires, en forte augmentation depuis cinquante ans en raison du développement de la multipropriété (134 000 unités à Paris) ; depuis à peu près 2010 et en plein essor, les locations meublées touristiques (Airbnb, HomeAway, Abritel) – à titre d'exemple, Paris compte 55 000 annonces sur Airbnb. Environ vingt mille logements sont détournés de leur usage à l'année. Si la location à court terme ne pose pas nécessairement problème pour des durées limitées, l'utilisation permanente à des fins touristiques soulève des inquiétudes.

Des mesures peuvent être envisagées pour réguler les meublés touristiques, telles que la réduction du seuil de location à moins de 120 jours par an, clarifiant ainsi la distinction entre les locations très occasionnelles et les logements dédiés à la location meublée touristique à l'année. Les contrôles municipaux et intercommunaux pourraient être facilités, alors qu'il faut aujourd'hui apporter la preuve de l'usage du bien en tant que logement au 1^{er} janvier 1970, ce

qui est parfois difficile. Au plan fiscal, une réflexion sur l’alignement des régimes fiscaux entre les locations meublées touristiques et les locations nues est nécessaire. Une rectification récente n’a porté que sur les meublés de tourisme classés, ce qui ne touche pas la location meublée touristique. Il faudrait enfin laisser aux communes ou aux intercommunalités plus de liberté pour fixer le niveau de la taxe de séjour : l’absence de progressivité au-delà du plafond de cinq euros est aujourd’hui peu dissuasive et pas proportionnée aux types de biens mis en location.

Concernant la vacance des logements, nous identifions plusieurs facteurs, allant de la crainte des impayés de loyer à la réticence à effectuer des travaux, en passant par des considérations énergétiques, ou encore des comportements de rétention pour bénéficier des abattements pour durée de détention applicables aux plus-values de cession.

Il convient néanmoins de faire un sort à part à la vacance frictionnelle, qui résulte des déménagements et des ventes, qui est favorable au parcours résidentiel et que l’on peut estimer à un taux de 7 % dans les zones tendues. Le taux de vacance national de 9 % ne fournit donc pas un gisement de logements durablement inoccupés aussi important qu’on pourrait le croire. L’accès récent au fichier des logements durablement vacants établi par l’État permet de confirmer ces chiffres.

Nous suggérons de traiter l’inoccupation dans son ensemble, incluant les vacances et les résidences secondaires. Les principaux leviers identifiés sont d’ordre fiscal, impliquant un renforcement de la fiscalité sur les logements vacants et sur les résidences secondaires, afin d’inciter à loger des ménages à l’année. Fusionner ces deux taxes pourrait éviter tout jeu fiscal entre les propriétaires optant pour l’un ou l’autre régime.

Pour restaurer la confiance du propriétaire bailleur et l’inciter à louer le bien comme résidence principale, nous attirons l’attention sur le dispositif national Solibail et sa version parisienne « Louer solidaire et sans risque », qui sécurisent le bailleur en l’incitant à transmettre la gestion locative de son bien aux services de l’État ou d’une collectivité, avec un engagement de récupération du bien après trois ans.

Je souhaite également souligner qu’exempter les résidences secondaires et les logements vacants des exigences de la loi « Climat et résilience » nous paraît problématique pour l’avenir. Même si nous sommes d’accord sur le fait que le logement principal doit prioritairement être efficace techniquement et thermiquement, cette différence pourrait pousser les propriétaires à proposer leurs logements en location en tant que résidence secondaire. Il nous semble donc que ces exigences devraient s’appliquer à tout le parc.

Par ailleurs, une réflexion sur la réduction du nombre de résidences secondaires nous semblerait également pertinente. Nous devrions passer d’une politique de protection du logement à une politique de protection des résidences principales.

Mme Anne-Claire Davy, chargée d’études « Habitat et modes de vie » à l’Institut Paris-Région. L’Institut Paris-Région a réalisé un travail sur les logements considérés comme des passoires thermiques et cherché à estimer la ponction que l’interdiction de leur location représenterait sur le parc francilien. Bien que nos données soient datées, elles fournissent une première perspective. Nous constatons que 45 % des logements en Île-de-France présentent une faible performance énergétique, avec une proportion qui atteint 55 % dans le parc locatif privé. Cela fait peser une menace nouvelle sur cette offre de location privée, déjà en déclin.

Il est crucial de rappeler l'importance de cette offre dans les parcours résidentiels en Île-de-France. En effet, 90 % des étudiants et 80 % des salariés en mobilité provenant d'autres régions recourent au parc locatif privé. La diminution de cette offre compromet l'attractivité locative, accentuant la rareté et la pression sur ce secteur, notamment dans la centralité francilienne.

Des interrogations subsistent quant aux stratégies des bailleurs face à ces nouvelles obligations. Le risque existe d'une augmentation des locations hors du cadre légal, car certains bailleurs pourraient vouloir se soustraire à leurs obligations, créant ainsi une incitation à des pratiques de location indésirables. À titre d'illustration, deux tiers des logements à Paris pourraient être concernés par une interdiction de location d'ici 2034 et un tiers d'ici 2028.

Pour ce qui est des bailleurs sociaux, confrontés à un mur d'investissements, 29 % du parc locatif social en Île-de-France est classé en catégories E, F ou G. Les nouvelles obligations légales représentent des investissements considérables, sources de difficultés pour des bailleurs qui sont, par ailleurs, engagés dans des calendriers financiers contraignants et concomitants au titre, par exemple, du renouvellement urbain. Leurs projets de production peuvent ainsi se trouver compromis. La crise actuelle et la concomitance des obligations d'investissement conduit à une chute potentielle de la production de logements sociaux, comme le confirment les *scenarii* présentés par la Banque des territoires.

La demande locative sociale en Île-de-France est en constante augmentation et atteint désormais 780 000 demandeurs. Or on observe un décalage croissant entre les revenus des demandeurs et la capacité à produire des logements qui correspondent à leurs profils de revenus, en particulier des logements très sociaux. La majorité des demandeurs, même avec des revenus très modestes, sont des actifs en activité, ce qui remet en question l'opposition entre le logement social ou très social et celui destiné aux actifs. En effet, 72 % des demandeurs en attente d'un logement social correspondent aux plafonds les plus sociaux (PLAI), alors que la production actuelle se situe autour de 30 %. Ce décalage est ancien et récurrent et atteste qu'il est difficile, pour les montages financiers des bailleurs, de correspondre à la réalité des besoins sociaux.

Mme Stéphanie Jankel. S'agissant de la sous-occupation du logement social à l'échelle de la métropole du Grand Paris, nous observons que 20 % des logements sociaux sont actuellement sous-occupés. Cette situation est caractérisée lorsqu'un logement compte deux pièces de plus qu'il ne compte d'occupants, par exemple une personne seule dans un trois pièces ou un couple dans un quatre pièces. Dans 5 % des logements sociaux, le décalage s'élève à trois pièces.

La cohabitation intergénérationnelle est une piste intéressante. Il est également pertinent d'encourager les échanges entre les situations au sein du parc social. Cependant, il est complexe de proposer à une personne âgée, par exemple, de réduire la taille de son logement. Souvent, elle est attachée à son quartier et à ses sociabilités ou tient à conserver des meubles.

La loi prévoit déjà des mécanismes permettant à une personne de changer de logement tout en conservant son loyer au mètre carré d'origine. Cela la rend systématiquement gagnante, car elle a moins de mètres carrés à la fin de l'opération, mais il demeure que la taille des logements proposés reste souvent limitée, même si la personne est seule. On pourrait donc proposer que, de manière dérogatoire par rapport aux attributions initiales, une approche plus souple encourage ces déménagements, car cela permet de récupérer un logement pouvant accueillir une famille.

Les enjeux de sous-occupation du parc social sont étroitement liés à ceux de la sur-occupation, qui sont quantitativement plus nombreux. Ces deux aspects sont interconnectés, si bien que traiter la sous-occupation peut contribuer à apporter des solutions aux situations de sur-occupation également constatées.

Mme Anne-Claire Davy. Je voudrais ajouter que la demande de logement social s'est profondément transformée en Île-de-France où elle émane désormais principalement de personnes seules parmi les nouveaux demandeurs, distincts des demandeurs déjà logés au sein du parc social et sollicitant une mutation.

La structure du parc social, autrefois caractérisée par une sous-représentation des petites surfaces, s'adapte progressivement à l'évolution des types de ménage que ce parc doit accueillir. Une transformation démographique est observable, caractérisée par une tendance des individus à demeurer seuls pendant des périodes prolongées et donc à solliciter des logements sociaux adaptés à des ménages de taille réduite. Le parc social ne correspond donc plus exclusivement à l'image d'un ensemble familial, particulièrement dans la densité de la métropole francilienne.

Mme Brigitte Bariol-Mathais. Il est crucial de mobiliser les gisements de logements déjà existants. Souvent, nous observons une trop grande focalisation sur la production plutôt que sur les parcours résidentiels.

Concernant les enjeux du vieillissement de la population, divers dispositifs comme MaPrimeAdapt' ont été mis en place pour transformer les logements. Cependant, au-delà du seul enjeu de l'adaptation du logement, il convient d'examiner les enjeux de l'adaptation des quartiers au vieillissement, en prenant en compte des critères d'accès aux services et aux espaces publics de proximité. Il pourrait être opportun de changer d'échelle dans cette approche.

Les liens entre le logement et l'accès à l'emploi constituent une problématique importante, qui intéresse directement Action Logement et qui est susceptible de représenter un frein dans de nombreux territoires – en Île-de-France, mais également dans de nombreuses communes touristiques. Certains territoires, en particulier ceux avec des projets de réindustrialisation, se trouvent face à la nécessité d'adapter le parc de logements à cette dynamique. On note aussi le besoin de loger certaines catégories de personnel, comme l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris s'y efforce actuellement. Nous collaborons activement avec des associations de collectivités, France Université et les ministères sur la question du logement des étudiants.

Enfin, nous soulignons l'intérêt des organismes de foncier solidaire (OFS) et des baux réels et solidaires (BRS), du fait de la dissociation ainsi opérée entre un bâti et un foncier maintenu en tant que propriété publique, d'une part, et de clauses anti-spéculatives permettant une meilleure régulation, d'autre part. Il s'agit là d'outils intéressants, complémentaires de l'accès à la propriété et notamment de l'accession sociale.

M. le président Stéphane Peu. Vous avez souligné, à juste titre, l'importance du « déjà-là », mais je m'interroge sur la cohérence d'une approche qui mettrait au second plan les enjeux de la production.

L'idée de réintégrer des logements vacants ou sous-utilisés sur le marché des résidences principales est louable, mais les indicateurs actuels prédisent une direction opposée

au cours des dix prochaines années du fait de l'impact attendu de la loi Climat et résilience, particulièrement en ce qui concerne les obligations relatives aux étiquettes E, F et G.

Il est donc crucial de définir le volume de logements que notre pays doit produire. Dans le passé, on utilisait la notion de « point mort », qui permettait de déterminer le nombre de nouveaux logements nécessaires chaque année au regard des évolutions démographiques attendues, mais cette approche ne semble plus être mobilisée.

Les avis divergent sur la nécessité de produire de nouveaux logements. Le ministère chargé du logement, à travers la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), considère que la réintégration des logements existants pourrait limiter cette nécessité ; d'autres acteurs, tels que la Fédération du bâtiment ou les élus locaux, soutiennent un point de vue contraire. La seule compilation des documents de planification existants, tels que les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans locaux d'urbanisme et de l'habitat (PLUH), aboutit à des objectifs de production annuelle de cinq cent mille logements, un chiffre dont on n'a que rarement dépassé la moitié.

Les agences d'urbanisme disposent d'une vision privilégiée sur la question de l'aménagement public : existe-t-il actuellement une crise de cet aménagement ? Une diminution de la création de ZAC publiques est-elle observée ? Les maires délaissent-ils leur rôle d'aménageur ? Une réduction de l'appétence pour l'aménagement public se ferait au détriment de projets cohérents et d'espaces publics bien aménagés...

Mme Brigitte Bariol-Mathais. Récemment, l'Union sociale pour l'habitat (USH) a réalisé une étude approfondie, identifiant la nécessité de produire environ cinq cent mille nouvelles unités. Il est indubitable qu'un impératif de production demeure, même dans des territoires à croissance démographique modérée et où le renouvellement du parc immobilier s'impose.

La préoccupation de valoriser le gisement des logements existants ne dispense pas de construire ; elle implique également de construire de manière différente, notamment en mobilisant mieux des ressources foncières complexes du fait de leur intégration dans le tissu urbain, que ce soit à travers l'optimisation des « dents creuses », des surélévations ou la reconversion de bâtiments existants. Cette approche requiert une action d'aménagement plus subtile et minutieuse.

En ce qui concerne la question de l'aménagement, les grandes collectivités semblent être bien équipées et continuent de mener des actions d'aménagement volontaristes. Des initiatives telles qu'« Action cœur de ville » et « Petite ville de demain » ont généré un élan significatif dans des villes moyennes et leur ont offert une nouvelle dynamique. Il est impératif de développer des outils d'aménagement adaptés à ces territoires détendus et à leurs centralités, notamment en exploitant les opportunités offertes par la mobilité, telles que la proximité des gares et l'utilisation des RER métropolitains comme vecteurs de polarisation urbaine.

Un gisement supplémentaire qui mérite attention est celui du périurbain, où les enjeux de densification cohabitent avec la possibilité de créer une vie de proximité plus riche. Il est crucial d'élaborer des stratégies, car l'aménagement spontané de ces espaces périurbains ne débouche pas sur une cohérence : l'action publique a toute sa place pour l'organiser et l'accompagner. Par exemple, l'accompagnement des propriétaires individuels peut favoriser une densification judicieuse ; des remembrements de parcelles peuvent favoriser la densité tout en respectant la distance entre voisins ; la réhabilitation des propriétés permet de réduire la part

des passoires thermiques, etc. Des approches d'aménagement adaptées à ces divers types de territoires impliquent de définir de nouvelles formes de solidarité et de faire naître de nouveaux métiers.

Mme Stéphanie Jankel. L'exemple du métro du Grand Paris Express, regroupant soixante-huit nouvelles gares, nécessitant un investissement de quarante milliards d'euros et se déployant sur deux cent kilomètres de lignes supplémentaires, est intéressant. Depuis 2010, date à laquelle le tracé a été dévoilé, nous scrutons attentivement les répercussions de ce projet. Pour répondre à votre interrogation sur une éventuelle crise de l'aménagement, nous constatons que les interventions d'acteurs et d'aménageurs publics dans ces quartiers diffèrent considérablement des évolutions impulsées par une promotion immobilière privée et désorganisée.

Les résultats ne sont pas comparables en termes d'agencement des rez-de-chaussée et d'animation de l'espace. Lorsque des aménageurs interviennent, l'accent est mis sur la création d'une animation en rez-de-chaussée, ainsi que sur la gestion du rapport avec la rue. Ces opérations intègrent généralement une rénovation des espaces publics, bien que le financement des espaces verts devienne de plus en plus délicat.

L'observatoire des quartiers de gares du Grand Paris Express met en évidence des situations où les financements et les calculs s'inscrivent dans des durées relativement courtes par rapport à la temporalité de l'évolution urbaine. Cette tendance conduit parfois à la création de programmes denses et sacrifie des espaces non rentables tels que les espaces publics et les espaces verts.

M. le président Stéphane Peu. Disposez-vous d'une étude spécifique concernant les gares du Grand Paris ? Il semblerait que ce projet représente l'investissement public le plus conséquent au niveau national...

Mme Stéphanie Jankel. La Société du Grand Paris (SGP) parle même du plus grand projet européen, voire mondial...

M. le président Stéphane Peu. Pour l'échelle européenne, je ne saurais me prononcer, mais en France, cela est indubitable. Il est toujours frappant de constater le manque flagrant d'aménagements publics autour de ces gares et, surtout, d'observer que toute la valorisation foncière engendrée par ces infrastructures est accaparée par le secteur privé, ce qui est scandaleux.

Il convient de s'interroger sur ce que serait une politique d'aménagement qui ne permettrait pas la privatisation des plus-values foncières générées par l'investissement public. Sur l'ensemble du territoire français, dans chaque ville, les investissements publics dans des écoles, des aménagements, des espaces publics ou d'autres équipements, génèrent de la valeur. Cependant, cette valeur n'est jamais socialisée et contribue à un enrichissement sans cause. Cela ne favorise pas la création d'une ville un peu moins dense et un peu plus équilibrée entre logements privés et logements sociaux. Député d'une circonscription parmi les plus défavorisées d'Île-de-France, je m'indigne de constater que les travailleurs qui font « fonctionner » au quotidien Paris *intra muros* ne bénéficieront pas de logements à proximité et seront contraints de s'éloigner davantage. Cette situation est véritablement dramatique.

Mme Anne-Claire Davy. La mise en place d'outils d'aménagement sur les tissus pavillonnaires, où l'intervention structurée demeure peu courante, revêt indéniablement une

importance capitale. Dans des zones pavillonnaires également, lorsque de telles démarches ne sont pas entreprises, il en résulte une densification non souhaitable, comme vous l'avez illustré par l'exemple de l'aménagement public par opposition à l'aménagement privé.

Il faut se doter d'outils d'accompagnement spécifiques pour les tissus pavillonnaires, qui seront soumis à des pressions, des aspirations et des mutations notables. On peut citer l'exemple, en Île-de-France, de la Société immobilière et foncière pour la requalification de tissus pavillonnaires franciliens (Sifae), filiale à parité d'Action Logement Immobilier et de l'Établissement public foncier d'Île-de-France (Epfif), qui a développé une compétence globale dans ce domaine.

S'agissant de l'évaluation du besoin, la région Île-de-France vient de terminer l'élaboration de son schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH). La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris avait fixé un objectif quantitatif de 70 000 logements, mais, il est essentiel de comprendre ce que recouvre ce volume. Le ralentissement de la croissance démographique en Île-de-France, qui pourrait être divisée par deux d'ici 2030, ne va pas dispenser de construire : il faudra ainsi 17 000 nouveaux logements pour compenser des disparitions de logements pour défaut de performance énergétique ou indécence ; les constructions nouvelles liées à la croissance démographique passeront, quant à elles, de 35 000 à 28 000 logements. Nous maintenons néanmoins un objectif de 70 000 logements par an pour les six prochaines années, considérant que 25 000 logements par an sont également nécessaires pour améliorer les conditions de vie des Franciliens, permettre les décohabitations voulues et accompagner la création de nouveaux ménages. Parallèlement à cet objectif, le SRHH et le schéma directeur de la région Île-de-France affichent une ambition de deux tiers de logements abordables, soulignant que la réalisation de logements sociaux et abordables est cruciale pour que ces 70 000 logements atteignent les effets escomptés.

M. Mickaël Cosson, rapporteur. Les outils d'aménagement aujourd'hui disponibles sont peut-être trop complexes à l'échelle des collectivités. Ils sont techniques et nécessitent un investissement considérable en termes de temps, tant pour leur mise en œuvre que pour la concrétisation des réflexions qui en découlent.

Dans cette perspective et compte tenu du changement d'échelle que nous envisageons pour garantir que la production de logements réponde au mieux aux besoins du territoire, ne devrait-on pas envisager des outils d'aménagement multisites affinés à l'échelle communale ? Actuellement, lorsqu'une commune élabore son plan local d'urbanisme (PLU), elle se contente souvent de définir des zones, sans réelle spécification quant au type de logement adapté à chaque public. Cette approche ne permet pas de répondre efficacement aux enjeux locaux.

Dans l'agglomération de Saint-Brieuc, qui couvre trente-deux communes aux enjeux variés, la méthode retenue pour réaliser un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) présente des lacunes : les bureaux d'études privés ont tendance à se dispenser de rencontrer les populations, car ils satisfont leurs obligations contractuelles par un petit nombre de rencontres avec les maires ou leurs représentants, sans réelle concertation ; quant à la consultation, souvent déléguée à des adjoints ou à des techniciens, elle ne permet pas une réelle prise en compte des besoins locaux.

Cette situation conduit à une déconnexion totale avec les besoins du territoire et les outils d'urbanisme ne sont plus utilisés comme des instruments au service de projets territoriaux. Je suis convaincu que ces documents doivent avant tout être des outils, mais, pour être efficaces, ils doivent être simples et adaptés aux capacités d'action des communes. Il est

impératif de réfléchir à la création d'outils plus flexibles, que les communes pourront utiliser pour avoir une vision multisites et répondre aux besoins de la population de manière pragmatique et rapide, sans être confrontées à des procédures complexes et chronophages.

Mme Brigitte Bariol-Mathais. Il faut souligner l'importance de l'ingénierie territoriale et je me permets de vous appeler, en tant que parlementaires, à soutenir le renforcement de l'appui à l'ingénierie territoriale de proximité, en particulier celle des agences d'urbanisme mais aussi celui d'autres outils comme les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

Pour ce qui concerne les outils mobilisables dans le cadre des plans locaux d'urbanisme, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont probablement sous-exploitées, alors que cet instrument flexible permet d'identifier des objectifs précis de production de logements dans des secteurs déterminés.

Les contrats de projet partenarial d'aménagement (PPA) et les grandes opérations d'urbanisme (GOU) sont des grosses machines, mais il faut attirer l'attention sur les opérations de revitalisation des territoires (ORT), qui sont des outils flexibles ayant la capacité de mobiliser des acteurs publics, voire privés. Elles ont été largement utilisées dans le cadre d'« Action cœur de ville », notamment dans des territoires non tendus qui offraient des opportunités de création de valeur. Une évolution des ORT vers une approche multisites pourrait être envisagée, avec des ajustements minimes. Actuellement, de nombreux outils d'aménagement sont sous-utilisés et il serait judicieux d'étudier la manière dont certains d'entre eux pourraient évoluer sans introduire des changements majeurs. Les élus locaux devraient aussi avoir le temps de s'approprier les instruments existants, avant l'introduction de nouveaux dispositifs.

M. Philippe Lottiaux (RN). J'ai apprécié la richesse de vos propos, mais je souhaiterais soulever quelques points de divergence

Le « déjà-là » peut sans doute être mobilisé dans les zones déjà urbanisées en vue d'une optimisation territoriale. Cependant, il faut conserver la possibilité, pour les citoyens, de jouir d'un espace individuel, notamment à travers l'accession à la propriété de petites maisons individuelles.

Je m'interroge sur les limites de l'approche par la rénovation, notamment dans les petits villages du Var où la dégradation avancée de certains bâtiments impose parfois la démolition et la reconstruction d'ensemble pour assurer une réhabilitation adéquate et mettre un terme aux problèmes liés aux marchands de sommeil. Pourriez-vous partager avec nous votre point de vue sur ces éventuelles limites, particulièrement dans les centres historiques ?

Par ailleurs, je suis extrêmement réservé face à toute tentative d'alourdir les contraintes pesant sur les propriétaires. Si un propriétaire ne veut pas améliorer son diagnostic de performance énergétique, il en assume les conséquences financières mais on ne peut pas sans cesse tout réglementer.

Enfin, si je partage l'idée qu'il conviendrait de rétablir l'attrait des locations non meublées à long terme, je m'interroge sur la meilleure approche : devons-nous rendre moins attractives les locations meublées à court terme ou plutôt encourager davantage les locations non meublées à long terme ?

Mme Anne-Claire Davy. Des recherches récentes sur le statut du bailleur privé conduisent à recommander une harmonisation de la fiscalité. Certaines situations confèrent des avantages injustifiés et il apparaît nécessaire d'ajuster la taxation de manière à promouvoir davantage l'occupation en tant que résidence principale.

Mme Stéphanie Jankel. Il ne faut pas désavantager les modes d'utilisation des logements qui contribuent de manière significative à l'intérêt collectif : loger un ménage à l'année remplit une mission d'intérêt général plus manifeste que l'accueil de touristes pendant quelques jours par an.

Nous connaissons comme vous l'importance des propriétaires dans le logement des ménages, en particulier à Paris où le parc locatif joue un rôle déterminant pour accueillir de nouveaux résidents : l'objectif n'est donc pas de stigmatiser l'ensemble des propriétaires. Toutefois, ces dernières années, une tendance à la multipropriété s'est développée, caractérisée par une fraction de ménages possédant plusieurs logements. Ce phénomène déséquilibre le marché et limite l'accès au logement pour d'autres.

La propriété immobilière reste une aspiration classique. Bien que l'on puisse vanter les avantages de la location en termes de souplesse, les calculs tendent souvent à montrer qu'il est plus avantageux d'être propriétaire pour diverses raisons. Cependant, cette aspiration devient de plus en plus complexe à satisfaire pour les générations actuelles, qui doivent consacrer un nombre croissant d'années de salaire à l'accès à la propriété. Cette situation est notamment liée au déséquilibre introduit par des ménages ayant constitué un patrimoine immobilier important. Si une telle démarche pouvait être justifiée par le passé, elle suscite actuellement des interrogations relatives à la nécessité de rendre les conditions d'accès au logement plus équitables, en valorisant l'usage des logements plutôt que leur simple détention patrimoniale.

Mme Brigitte Bariol-Mathais. Concernant l'évolution des centralités et au-delà du simple acte de réhabilitation, il s'agit bien de s'investir dans les tissus urbanisés.

Prenons l'exemple d'un village dans le Var : dans certaines localités, il pourrait être opportun de dédensifier et de transformer un îlot bâti dégradé en un espace vert, ce qui accroîtrait la valeur environnante. Cela nécessiterait d'examiner le modèle économique de l'opération dans son ensemble et revêtirait un enjeu d'adaptation au changement climatique. Au sein des agences d'urbanisme, la densification n'est pas prônée de manière systématique : nous préférons formuler notre approche en termes d'« intensification intelligente », ce qui implique une finesse d'exécution.

M. le président Stéphane Peu. Vos interventions ont été des plus intéressantes et nous vous en remercions. L'Assemblée nationale abordera assez rapidement l'un des sujets que vous avez évoqués, avec la proposition de loi n° 1176 de Mme Annaïg Le Meur, M. Iñaki Echaniz et de plusieurs de mes collègues visant à remédier aux déséquilibres du marché locatif en zone tendue.

Membres présents ou excusés

Réunion du jeudi 23 novembre 2023 à 14 h 00

Présents. – M. Mickaël Cosson, M. Philippe Lottiaux, M. Stéphane Peu.