

Arrêter de construire : une politique anti-sociale ?

Retranscription de la conférence du 19 janvier 2024 à Sciences
Po (Paris) Colloque Organic Cities

Emmanuelle Cosse

2024-01-19

Table des matières

Bonjour à toutes et à tous,

Je n'ai pas choisi l'intitulé de mon intervention, qui m'est adressé sous forme d'une interrogation : « arrêter de construire, une politique antisociale ? » Je ne suis pas tout à fait sûre de répondre à la question mais je voudrais quand même vous dire d'où je pars, parce que j'ai un point de vue qui est assez politique. Je ne vais pas vous faire une présentation avec des chiffres ou des cartes mais plutôt vous donner un peu de sensible.

Je suis, en effet, présidente de l'Union sociale pour l'habitat, qui est la représentation des bailleurs sociaux en France : 560 organismes, cela représente 5.6 millions de logements. C'est 18% des résidences principales en France. C'est un patrimoine national extraordinaire que notre pays a pour l'instant évité de vendre, contrairement à d'autres pays européens, même si le gouvernement actuel et le précédent aimeraient bien le faire. C'est la promesse d'un logement de qualité de bon marché. C'est une promesse centenaire.

Souvent, on me dit que je représente une sorte de dinosaure, mais j'assume totalement. Derrière moi, en effet, c'est une certaine manière de faire du logement, de l'immobilier. C'est aussi une certaine conception de notre métier puisque, par ailleurs, ce ne sont pas des entreprises capitalistiques. Nous réinvestissons nos recettes locatives dans l'entretien du patrimoine social et dans la construction de nouveaux logements.

Vous dire aussi que 5.6 millions de logements, c'est à peu près 11 millions de personnes logées sous condition de ressources. Des personnes, je le redis, dont les ressources sont contrôlées chaque année. Le mythe des personnes qui vivraient en logement social mais qui n'ont pas le droit, vous trouverez toujours un cas particulier à citer, mais en fait, ça n'existe pas.

Malheureusement, nos locataires sont des gens pauvres ou avec des revenus modestes. Ce sont surtout des gens qui, si vous regardez quelques décennies en arrière, sont de plus en plus pauvres. À chaque fois qu'un locataire nouveau entre dans le logement social, il est toujours plus pauvre que celui qu'il remplace. En regardant le logement social, vous voyez la traduction de l'impact du travail intermittent, du travail à temps partiel, des familles monoparentales et du manque d'activité pour une partie importante de la population.

Enfin, simplement pour vous donner quelques images : le logement social est centenaire mais son grand moment de développement est au lendemain de

la Seconde Guerre mondiale, pendant les Trente Glorieuses.

On a donc tout un patrimoine qui est majoritairement présent dans les grandes zones d'emploi et d'industrie de la France des années 50 : les houillères, que ce soit dans le Pas-de-Calais et le Nord ou en Lorraine, l'Île-de-France ou encore le couloir de la chimie en Rhône-Alpes.

Cette histoire-là fait qu'aujourd'hui, 21% de nos locataires ont plus de 65 ans et beaucoup d'entre eux ont toujours vécu en logement social. S'ils sont restés, ce n'est pas simplement parce qu'ils nous aiment, c'est aussi qu'ils n'ont jamais eu la capacité financière d'avoir un autre parcours. Le logement social a été conçu en France avec l'idée d'un parcours ascensionnel, pour accompagner le développement de la classe ouvrière et de l'industrie et loger les ouvriers dans les villes. D'où le fait qu'on a beaucoup de patrimoine dans ces territoires-là. Mais c'est vrai qu'on a toujours raconté un parcours résidentiel en France, du logement social vers le locatif privé pour aller un jour vers l'accession à la propriété.

Cela fait bien longtemps que, pour une grande partie de nos locataires, ce parcours est illusoire. Ils vieillissent dans le parc social et cela nous donne des responsabilités de bailleurs qui sont un peu différentes.

La seconde chose, pour tenter de répondre à votre question, c'est que je suis présidente de l'Union sociale pour l'habitat, mais qu'il y a dix ans je dirigeais le parti écologiste français Europe Écologie les Verts.

J'ai dirigé ce parti à une époque où j'étais par ailleurs vice-présidente de la région Ile-de-France, en charge du logement et de la rénovation urbaine. J'ai enfin été ministre du logement et de l'habitat durable dans le quinquennat Hollande entre 2016 et mi-2017, ce qui m'a valu d'ailleurs d'être exclue de mon parti qui, pourtant, était dans la majorité de l'époque. Mais c'est une autre histoire. Je suis toujours écologiste et j'essaie de faire vivre ces questions essentielles pour notre avenir.

Dans le même temps, on a une difficulté à bien loger les habitants de ce pays depuis fort longtemps. C'est aussi une des raisons de la colère très forte dans le milieu du logement. On se demande si nos politiques sont suffisamment efficaces, puisqu'on a un manque terrible de logements abordables, en tout cas bon marché, par rapport aux revenus des Français.

Il y a également de nombreuses études que vous pouvez aller voir, notamment celle de la fondation Abbé Pierre, qui montrent que plus vous êtes pauvre,

plus vous consacrez une part importante de vos revenus à vous loger. Souvent c'est plus de 40% de votre revenu voire 50%, mais je pense que Pierre Madec y reviendra.

Nous menons des recherches, depuis des décennies, sur les façons de produire du logement abordable ou social. Nous avons des politiques qui ont fait des choix très forts, notamment la loi SRU qui a maintenant 20 ans et qui est une loi extrêmement structurante. En 2000, cette loi dit qu'il faut, dans l'ensemble du territoire national, dans toutes les communes de plus de 3'500 habitants, qu'il y ait entre 20 et 25% de logements sociaux. C'est une loi qui vise à rééquilibrer les territoires et à stopper les dynamiques de ségrégation. Mais 20 ans plus tard, vous avez de très grosses communes françaises, avec des élus importants à leur tête, qui continuent de revendiquer la non-application de la loi. Je pense qu'il faut toujours avoir cette violence là en tête. Vous avez des élus de la République (et jusqu'à un président de la République, Nicolas Sarkozy, qui a espéré modifier cette loi) qui assument complètement qu'on spécialise des territoires : accueil de riches, accueil de pauvres et que certains soient totalement fermés à l'accueil des publics les plus modestes.

Vous ne pouvez pas l'oublier quand vous discutez de la situation actuelle, parce qu'en réalité les questions ne se posent pas de la même manière pour tout le monde. Il y a des mouvements, des mobilisations contre des programmes de construction au nom du tout béton, au nom de l'artificialisation, mais pour beaucoup, le sujet qui se pose derrière c'est que l'on ne souhaite pas accueillir telle ou telle population. Il n'y a jamais eu, pour vous donner un exemple, de mouvements d'habitants contre un programme de construction privé à Saint-Cloud, à Sèvres, à Meudon, enfin, en tout cas, pas à ma connaissance. Juste à côté d'ici, dans le septième arrondissement, je ne prends pas l'exemple au hasard, j'ai un programme sur lequel depuis dix ans j'essaie de faire 20 logements sociaux. C'est ça, la vraie vie.

À côté de ça, nous avons des impératifs écologiques majeurs sur lesquels nous discutons peu et plutôt mal : le danger de l'artificialisation, qui a été folle en France, les nécessités de renaturer, de recréer des espaces pour faire vivre la biodiversité.

L'histoire de la ZAN, quelles que soit les discussions qu'on peut avoir sur l'écriture du texte législatif et des décrets, est importante pour affirmer qu'il est nécessaire de stopper l'artificialisation. Pour moi, il n'y a pas de débat

là-dessus.

Face à cela, depuis une dizaine d'années, nous avons vu un développement des collectifs de citoyens qui demandent plus d'informations, plus d'association aux projets de construction. On a en fait un mouvement très clair d'hostilité à la construction et au béton pour faire simple. C'est l'idée qu'il n'y aurait pas besoin de construire. Idée défendue jusque dans les rangs de l'État (puisqu'avec Robin nous étions dans les débats sur le Conseil National de la Refondation sur le logement), nous avons entendu la cheffe économiste du Trésor, donc quelqu'un de très haut niveau, nous dire qu'il y avait assez de logements en France, avec une production réduite à 370'000 logements par an. En s'appuyant sur une étude très sérieuse de l'INSEE, on nous expliqué que tout serait réglé dans 28 ans exactement, grâce au mouvement démographique.

Ce débat sur les besoins en logement est notamment utilisé par les pouvoirs publics pour justifier une absence de politique ou certains choix politiques. L'idée générale, c'est qu'il n'y aurait pas vraiment de problème. La difficulté, c'est que quand vous êtes bien logé, quand vous êtes aisé, quand vous êtes héritier et que vous avez un patrimoine, même si c'est parfois un peu difficile, vous trouverez toujours une solution.

Celles et ceux qui n'ont pas de patrimoine, qui n'ont pas de capacité financière au-delà d'un mois de revenu, s'il n'y a pas derrière eux une politique de construction ou de production de logements, connaissons des conséquences sociales et économiques fortes. Si vous n'améliorez pas leur capacité d'habiter, vous touchez à leur employabilité, à leur mobilité, la qualité d'éducation et de bien-être dont ils pourront bénéficier.

Aujourd'hui le débat, c'est : qu'est ce qu'on doit construire, où doit-on construire ? Mais de mon côté, je préfère le mot produire à celui de construire. Car en réalité, dans beaucoup d'endroits, on ne va pas construire, mais transformer. Nous allons vers de la couture urbaine, avec des enjeux de re-densification.

Évidemment le problème n'est pas de savoir s'il faut travailler avec le « déjà-là », d'être économe en foncier, de recycler. La question est de savoir si on ne travaille qu'avec ce qui est déjà là. C'est bien la différence entre les différentes parties de l'opinion et elle est très importante. Pour moi, on a clairement utilisé ces enjeux environnementaux importants pour nourrir le

malthusianisme de beaucoup de personnes qui sont, par ailleurs, des bien logés.

Je le dis ici parce que nombreux parmi ceux qui portent ces idéaux de l'arrêt de la construction se cachent derrière des points de vue liés à l'environnement pour déguiser leur lobby de bien logés. La question est de savoir si c'est aux biens logés de guider et de décider de l'ensemble de la politique publique sur l'accès à un logement pour tous.

Je le dis volontairement de manière assez virulente parce que je suis un peu excédée. J'en ai ras le bol car nous sommes face à une crise assez terrible. Ces dernières années, nous avons quand même réalisé des progrès sociaux importants : la France est un pays extrêmement riche, il y a un développement de l'emploi et de l'activité économique réel, et en même temps nous n'avons jamais eu autant de demandeurs de logement social. On en est à 2.6 millions de ménages qui attendent un logement social, dont 1.8 millions de ménages qui attendent un logement et 800'000 autres qui demandent une mutation au sein du parc social.

Le chiffre n'a jamais été aussi important. C'est 50% d'augmentation de la demande HLM en 10 ans. C'est juste dingue et ce n'est pas simplement parce que nous avons modernisé les systèmes d'information et que nos bases sont plus solides. C'est aussi parce que le logement s'est renchéri, notamment avec l'accaparement des logements disponibles par les plateformes saisonnières (et là, nous connaissons une difficulté totale avec les JO qui arrivent).

Par ailleurs, il faut se battre contre une idée répandue. Aujourd'hui, on laisse penser que si vous galérez à vous loger, c'est un problème individuel. Ce serait un problème qui repose sur votre personne, sur votre capacité à avoir le bon emploi, le bon revenu, les bons réseaux. Sauf que non. La difficulté à se loger correctement est liée à des choix collectifs, des politiques publiques et surtout des absences de politique publique.

La deuxième chose, c'est notre relation à la ville — enfin, le terme n'est peut-être pas suffisamment précis — à la ville où l'on a envie de vivre. On a vu ça avec le COVID : toute personne qui a été confinée avec ses enfants dans un espace extrêmement petit en a eu très vite marre d'une ville où l'on n'était pas bien. Je ne vous cache pas que des gens qui ont vécu dans des très grands appartements l'ont beaucoup mieux vécu que quelqu'un qui vit dans un 50 mètres carrés avec trois enfants.

On a souvent traduit ces aspirations légitimes par un rejet de la ville, dans le débat sur la démétropolisation, sur la désaccélération...

Je pense plutôt que la question est de savoir si on peut avoir des villes où l'on a envie de vivre. Derrière cela, se posent des questions sur le niveau acceptable de densité, le niveau de service et leur capacité à produire l'émancipation. C'est pour cela aussi que j'assume totalement des propos politiques au-delà des chiffres. Voulons-nous une ville accessible et vivable pour tous ? Parce que produire une ville pour les nantis, c'est assez facile à faire.

L'objectif, pour moi, c'est de produire ou de réactiver une ville où tout le monde peut s'installer, où l'on trouvera des loyers voire des opportunités d'accession à des prix abordables, une ville où l'on peut étudier, où l'on peut travailler, où l'on peut avoir des relations sociales, où l'on peut avoir des lieux d'émancipation, des lieux de liberté.

Je vous dis cela parce que, quand on est précaire (et beaucoup d'études le montrent), il vaut mieux être dans des villes où vous avez des services publics accessibles. Pas simplement à proximité, mais qui existent. Quand vous êtes une famille précaire, il vaut mieux être dans une ville où le prix de la cantine scolaire est calculé par rapport à votre quotient familial.

Sur la production de la ville, on ne peut pas réduire le débat à l'alternative « faut-il ou pas construire sans conserver » ? Il faut aussi avoir des villes dans lesquelles on se sent bien. Il n'y a pas que les prix du logement. Vous avez les questions de pollution, de mobilité, de services publics et de qualité de l'accès à l'enseignement, à la culture. Tout ça tangente également le débat que vous connaissez sur la carte scolaire, qui devrait dialoguer avec la localisation de la production nouvelle. La carte scolaire est une variable structurante de la fabrication urbaine.

Enfin, parce que j'ai tout mélangé mais ce n'est pas très grave, je pense que dans la période actuelle on doit quand même essayer de tenir bon sur certaines valeurs et positions, mais aussi trouver des solutions.

On est un certain nombre à essayer de nourrir un peu mieux le débat sur les besoins en logements. Il y a des études nationales — l'Union sociale pour l'habitat en a produit une pour son congrès HLM l'an passé qui concluait au chiffre d'un peu plus de 500'000 logements. On a regardé l'impact des locations saisonnières, de la vacance des logements, qui a un peu changé la

donne ces dix dernières années.

La seconde chose que je veux que vous ayez en tête, c'est que depuis le COVID, cette notion de territoire tendu / détendu qu'on a beaucoup utilisé à l'échelle française, en tout cas dans le logement social, n'existe plus. Et bien, aujourd'hui, territoire détendu ou pas, il n'y a aucune vacance de logement.

C'est significatif. C'est-à-dire que même des territoires qui étaient considérés comme ne répondant pas vraiment aux besoins de la population, aujourd'hui, ne proposent plus un seul logement libre. Cela nous interroge pour savoir ce que l'on doit faire, alors que l'on détruisait du patrimoine il y a encore quelques temps.

Enfin, vous dire que produire du logement, c'est parfois construire, et moi je l'assume totalement, y compris pour densifier, mais c'est aussi recycler. Je pense à l'utilisation des friches polluées parce qu'elles constituent une réserve foncière très importante. Notre histoire industrielle est telle qu'en cherchant ces fonciers dit artificialisés, on retrouve d'énormes capacités à faire. Simplement, cela coûte très cher, c'est plus complexe et plus long.

Je veux dire par là que nous ne sommes pas bloqués. Pour les réhabilitations, les changements d'usage des bâtiments existants, nous avons porté et fait accepter le concept de la seconde vie des bâtiments de logement social. C'est-à-dire qu'on va enfin avoir des aides de l'État sur des bâtiments existants, pour que l'on puisse complètement les désosser. Cela permettra de les « recharger » comme du logement neuf, même s'ils ont déjà 50 ans d'existence, selon un cahier des charges très exigeant.

Cela paraît très simple comme ça, c'est totalement évident, mais j'ai mis trois ans à obtenir deux prêts. C'est aussi au nom de la décarbonation que l'on souhaite le faire, pour nous éviter le coût carbone important des démolitions.

Et puis, pour le dire simplement : quand vous faites de la réhabilitation à la place de la démolition, vous n'avez pas de remise en cause de la surface constructible. Vous ne serez pas stoppé par des collectifs d'habitants qui ne veulent pas de logement social. Vous pourrez trouver que j'exagère mais, malheureusement, je n'exagère pas du tout : c'est une des raisons pour lesquelles nous développons la reconstruction, la réhabilitation et la rénovation. Parce que nos programmes sont attaqués. Et quand ils ne le sont pas c'est que les gens n'ont pas vu qu'il y avait un programme de logement social. C'est extrêmement lourd à porter en fait. Quand vous devez répondre quasi-

systématiquement à des collectifs de citoyens ou des collectifs dits citoyens mais soutenus par les élus, vous allez voir du côté de la rénovation et de la reconstruction pour ne pas perdre de droits à construire.

Néanmoins, il y a des débats légitimes pour savoir si l'on doit tout garder. Là-dessus je pense qu'il faut que l'on soit très honnête parce qu'il y a des mouvements citoyens qui militent contre certaines démolitions de logements sociaux. Le vrai juge de paix, c'est de savoir comment les gens vivent dans ces logements et dans ces quartiers.

Je pense qu'il ne faut jamais oublier que quand on parle de logement, on s'exprime souvent avec des chiffres ou des petites histoires, mais ce qui doit nous intéresser c'est aussi la production urbaine, la qualité de vie à l'échelle d'un quartier. Il y a des territoires où l'on a des logements qui sont absolument formidables, qui ont été bien pensés, sauf qu'on est dans des quartiers qui, eux, ont été tellement mal pensés. La réalité, c'est qu'il faudra qu'on soit capable de réinventer tout en même temps.

C'est un débat compliqué dans une période où il manque beaucoup de logements. On préfère parfois se dire qu'il vaut mieux un logement dans un quartier atroce que rien du tout. Mais mal vivre dans des quartiers mal dessinés, dans un territoire relégué et pas soutenu par les politiques locales, c'est une souffrance qui produit beaucoup de dysfonctionnements sur les plans personnels et collectifs.

Il faut faire très attention de ne pas parler à la place de celles et ceux qui, demain, seront dans ces logements. Je pense que c'est important, y compris dans nos positions d'experts, de conseil, de militants. Derrière ces très bonnes idées et les gens qui défendent certains programmes, il faut voir quand personne ne souhaite aller y vivre. Quelqu'un parlait tout à l'heure du sensible, cela doit compter dans nos réflexions.

Après ce propos un peu décousu (mais j'espère quand même avoir répondu à la question), vous comprendrez que je suis convaincue qu'il faut assumer l'idée qu'on a besoin de logements. Est-ce qu'il faudra tous les construire ? Non. Les produire et travailler sur l'existant ? Évidemment. Et surtout, nous avons besoin de logements qui répondent au niveau et aux choix de vie de la population. En priorité, à la moitié de nos concitoyens qui ont des revenus autour du SMIC/SMIC+ 20%. Des gens avec des revenus modestes et qui ne vont pas beaucoup évoluer. La vraie question c'est pourquoi, y compris

dans logement social, nous n'arrivons pas assez à produire en priorité pour ces classes sociales, qui sont dans les premiers déciles de revenus et qui, aujourd'hui, souffrent plutôt en silence de leur difficulté à se loger.

Et pendant ce temps-là, les collectifs de biens-logés, qui ont un point de vue très arrêté sur ce qu'il faut faire de nos villes et pour les plus modestes, sont extrêmement puissants...

Je vous remercie.