PAROLES LIBRES
CAHIER N°23

POUR UNE POLITIQUE DU LOGEMENT NON MARCHAND



afpols
INNOVER ENSEMBLE

LE COMITÉ PROSPECTIF

Depuis janvier 2024, les émissions de Paroles Libres sont préparées par Dominique Belargent, ancien responsable des partenariats institutionnels et de la recherche à l'Union sociale pour l'habitat, et le comité prospectif de Paroles Libres de l'Afpols composé de :

- Loïc Bonneval, Maître de conférences en sociologie à l'Université Lumière Lyon 2, chercheur au Centre Max Weber
- Claire Carriou, Professeure à l'Ecole d'urbanisme de Paris, Chercheuse au Lab'Urba
- Jean-Pierre Comte, Président de Polylogis SAS
- Pascal Friquet, Président du directoire du Logis familial varois et du Logis familial, Groupe 1001 vies habitat
- Matthieu Gimat, Maître de conférences en aménagement et urbanisme, Chercheur au laboratoire Géographie-Cités
- Dominique Hoorens, économiste, ancien Directeur des études de l'USH
- Marie-Christine Jaillet, Directrice de recherche au CNRS
- Aïcha Mouhaddab, Directrice Générale de l'AURA Hlm
- Audrey Pelan, Responsable communication, Directrice du projet Paroles Libres
- Patrick Sciberras, Directeur Général de la coopérative Hlm Keredes
- Patrice Tillet, Directeur Général du Groupe Arcade-VYV
- Marie-Laure Vuittenez, Directrice générale d'Habitat & Métropole, Présidente de la commission Quartiers, sécurité, emploi de l'USH

11 SEPTEMBRE 2026

PARTIE 1 : L'ENTRETIEN

La dernière émission des *Paroles libres* de l'Afpols, au mois de septembre, était clairement destinée à marquer la rentrée du logement social et à anticiper les débats à venir.

Il y était question de la politique du logement en France, à partir d'un constat partagé par les professionnels, promoteurs, acteurs de l'habitat et par de nombreux citoyens en quête ou en attente d'un logement : l'immobilier est en crise et cherche les moyens de sortir d'une situation qui tend à s'aggraver plutôt qu'à se corriger.

En compagnie de la Présidente de l'USH, Emmanuelle Cosse, ancienne Ministre du logement, et de David Rottmann, urbaniste, directeur associé de l'agence de stratégie et de programmation urbaine Urbanova, il s'agissait donc de réfléchir aux conditions d'une transformation du système actuel vers une répartition plus juste.

David Rottmann est également enseignant à l'École urbaine de Sciences Po Paris et il accompagne les collectivités, les bailleurs sociaux mais aussi les acteurs privés dans leur stratégie de développement immobilier. Il vient de publier *Faire la ville sans les promoteurs immobiliers* (éditions Apogée). Le titre à lui seul annonce les positions plutôt radicales qu'il défend, et qu'il a exposées pour *Paroles libres*.

La difficulté à se loger en France, constate-t-il d'emblée, n'épargne plus aucune génération ni aucune classe sociale, et la crise actuelle pose deux questions existentielles : peut-on aujourd'hui se loger où on le souhaite ? Et à quel prix y parvient-on ? Il poursuit avec un retour en arrière, à l'après-guerre. À cette époque, note-t-il, la politique dite de « ruissellement » a été adoptée et elle a bien fonctionné : la France, encore très rurale, comptait 35 % de propriétaires en 1954. Près de trente ans plus tard, en 1980, ils étaient 54 %. La suite est moins édifiante : entre 1980 et 2000, cette proportion est passée à 58 %, à peine 4 points de plus. Et de 2000 à 2022, elle est restée à 58 %, subissant même une légère baisse pendant une année, la première depuis la fin de la guerre.

Surtout, poursuit David Rottmann, et c'est le volet social et politique du problème, ce ne sont plus les mêmes gens. Si le pourcentage de propriétaires est resté le même, la sociologie de cette population a changé. En d'autres termes, la politique du logement depuis les années 2000 est « un train qui ne prend plus de passagers ! Plus grave encore, on a arraché les sièges de 2e classe pour installer à la place des sièges de première classe ! », assène-t-il. L'image est forte.

C'est assez dire que le ruissellement ne fonctionne plus : les Français ne deviennent plus propriétaires, reprend David Rottmann. Et cela crée par ricochet une embolie dans la location de logements libres autant que dans le logement social. Pendant longtemps, ceux qui accédaient au logement social en début de carrière le quittaient au bout d'un certain temps pour devenir propriétaires d'un pavillon ou d'un appartement. C'était le schéma classique. Aujourd'hui, l'embolie s'explique par plusieurs raisons.



Bien sûr, on ne construit pas suffisamment de logements sociaux, puisqu'il faut à la fois construire et rénover et que les bailleurs ne sont plus soutenus comme ils l'étaient. Mais surtout, les locataires ne quittent plus leur logement social. Quant au logement libre, pour ceux qui n'obtiennent pas de logement social parce qu'ils dépassent les critères ou qu'ils ne le souhaitent pas, les blocages sont nombreux : visites groupées, dossiers incomplets, etc.

À tous les niveaux, donc, le système ne fonctionne plus. C'est pour David Rottmann le premier élément : l'absence de réponses satisfaisantes aux besoins. Le deuxième élément, poursuit-il, c'est un taux d'effort des locataires quasiment insoutenable pour beaucoup, le logement prenant une place bien trop importante dans leur budget. Entre 2000 et 2022, les prix de l'immobilier ont quasiment triplé, avec bien sûr de grandes variations d'une région à l'autre. La hausse a surtout été importante pour les prix à l'acquisition, ajoute-t-il. Il mentionne au passage l'ouvrage *Chez soi* de Mona Chollet (éditions La Découverte), qui dénonce l'incapacité à se loger comme « une trahison fondamentale du capitalisme ». Il lui donne raison. Le marché est censé nous permettre de posséder et de consommer des biens moins chers. Or ce n'est plus du tout le cas avec le logement : dans les années 1980, on s'endettait sur beaucoup moins d'années pour en acquérir un. Il s'agit pourtant du même bien, mais plus difficilement accessible… dans une société plus riche !

Cette situation pose beaucoup de problèmes, commente David Rottmann. Il faut d'abord noter que l'argent dépensé pour le logement va davantage dans la vieille pierre que dans la construction neuve, ce qui, au lieu de créer de la valeur, alimente plutôt la rente immobilière.

Le problème, à ses yeux, est surtout économique, et il veut y insister car c'est l'un des changements fondamentaux.

Depuis toujours, les familles les moins aisées connaissent des difficultés à se loger, mais aujourd'hui ces situations sont devenues si nombreuses qu'elles entravent la mobilité résidentielle. Elles empêchent par exemple les entreprises de recruter et les étudiants de faire leurs études où ils le veulent. « On ne compte plus le nombre d'abandons ou de renoncements aux études faute de logement ! », déplore-t-il.

« On ne compte plus le nombre d'abandons ou de renoncements aux études faute de logement ! »

Un véritable gâchis économique, qui touche les parcours de vie des familles. Car cette inégalité d'accès au logement est très générationnelle : les jeunes qui ne trouvent pas de logement, pas même dans leur commune, restent plus longtemps chez leurs parents, avec des effets sur la famille et la démographie.

Bien sûr, reconnaît-il, d'autres éléments expliquent la baisse de la natalité, un phénomène structurel observé à l'échelle mondiale, mais c'est un fait : en s'installant plus tard, un jeune couple n'aura peut-être qu'un enfant et hésitera à en avoir d'autres. « Ce qui donne une idée du poids du logement dans nos vies. »

C'est aussi un problème politique, parce qu'on a fait de l'immobilier un mécanisme de constitution de patrimoine pour la classe moyenne. Comme il n'existe pas d'autres leviers, l'immobilier continue d'attirer, même quand il n'est pas un bon placement.

C'est ainsi que des ménages modestes acquièrent difficilement un logement et se retrouvent dans des lieux ou des bâtiments qui ne sont pas de bons investissements. Toute la question, en 2026, est de savoir à quels parcours de vie ascendants ces familles peuvent prétendre quand l'immobilier est devenu trop cher. « On est arrivé devant un mur des prix », dénonce David Rottmann : la hausse de l'immobilier ne peut pas continuer, compte tenu de la capacité financière des ménages aujourd'hui en France.

Sur le plan politique, il ajoute que la pénurie de logements abordables et l'exaspération qui en résulte peuvent pousser les mécontents vers les partis extrêmes. Il rappelle aussi le mouvement des gilets jaunes, en 2018 : des travaux de géographie ont établi depuis que ceux-ci venaient en majorité de lieux éloignés des villes, mal desservis en transports et en équipements, raison pour laquelle, faute de moyens et d'espaces publics, ils se réunissaient sur des ronds-points.

Car les opportunités d'emploi sont encore dans les villes. La réduction des inégalités pendant une longue période a été due au fait que les gens partaient des lieux où il y avait peu d'emplois vers ceux où ils en trouvaient, donc « de la ruralité vers l'urbanité ». Mais cela ne peut plus se faire : impossible de s'installer à Lyon, à Toulouse ou à Paris, et donc de « prendre le train de l'économie », si on ne peut plus se loger dans ces villes. Pour David Rottmann, c'est « un énorme problème politique ! »

Voilà pour le constat. Il tient encore à pointer les principales causes d'une telle situation, à commencer par la plus importante : le choc d'offre qui, manifestement, n'a pas eu lieu. Il avait pourtant été annoncé par Emmanuel Macron il y a dix ans, lors de sa première candidature.

Sauf que le logement social a été privé de ses capacités d'investissement ! L'immobilier n'est pas allé dans le bon sens, assure David Rottmann. Et il développe : le choc d'offre ne peut fonctionner qu'avec des prix inflationnistes, et donc des dispositifs qui vont augmenter les prix.

Deux mécanismes ont joué un rôle primordial ces dernières années. Le premier, c'est le crédit. La grande différence entre les années 1980 et les années 2000-2020, c'est la baisse des taux d'intérêt, avec un allongement très important des durées de remboursement. Ce qui signifie que chaque nouveau crédit a apporté plus d'argent. Problème : cette création d'argent est allée plus vite que les capacités à construire ! Certes, on aurait pu construire plus vite et mieux, dira-t-on. Mais quand les masses monétaires investies dans le logement progressent de 6 à 7 % par an alors que le stock de logements n'augmente, peu ou prou, que de 1 %, cela provoque forcément de l'inflation. Autrement dit, le robinet du crédit a été trop ouvert par rapport à la capacité de production de nouveaux logements.

Il est vrai, poursuit David Rottmann, que sur la période le pouvoir d'achat immobilier a augmenté. Pourtant, les notaires observent un fait significatif : entre 2000 et 2022, le pouvoir d'achat moyen des Français bénéficiant d'un crédit sur 20 ans a « perdu » 25 m². C'est-à-dire qu'en s'endettant plus longtemps sur des sommes plus importantes, ils ont obtenu un logement avec deux pièces en moins ! Les taux d'intérêt très bas, « anormalement bas », n'ont apporté un accroissement de richesse qu'à ceux qui étaient capables de s'endetter ou qui détenaient des actifs sur lesquels investir.



Le deuxième mécanisme du choc d'offre dont il veut parler, c'est la défiscalisation. Que fait-on pour provoquer un choc d'offre ? On s'appuie principalement sur le logement privé. Si on faisait un choc d'offre en apportant plus d'argent aux bailleurs sociaux, avec en contrepartie des contrats pour qu'ils construisent, on aurait de fait plus de logements accessibles. Le problème est que le choc d'offre est pensé uniquement dans le but de construire plus de logements. Mais ce sont des logements chers et, les prix de l'immobilier étant calculés par référence à ceux de logements équivalents, la hausse peut être constante. C'est ici qu'intervient la défiscalisation, c'est-à-dire un ensemble de mesures incitant à l'achat pour faciliter ensuite la mise en location. La défiscalisation est « le dispositif le plus efficace pour un ministre du Logement qui souhaite augmenter rapidement la construction ! », assure David Rottmann.

Quand les prix de l'immobilier ont pris 300 % et les loyers, dans la même période, plus ou moins 50 %, le rendement locatif est forcément faible. L'investisseur aura acheté cher un bien dont le loyer ne va pas beaucoup augmenter. On va donc le solvabiliser en lui apportant une partie du revenu sous forme de réductions d'impôt.

L'objectif est de l'inciter à investir dans le logement plutôt que dans une assurance vie. Cela attire très vite des acheteurs qui cherchent un produit financier plus qu'un logement. Celui-ci ne sera pas forcément de bonne qualité, pas forcément bien situé, et ils seront parfois bernés dans l'opération. Mais surtout, celui qui veut acheter un bien pour l'occuper se trouve en concurrence avec celui qui l'achète pour le louer. Tout cela fait énormément monter les prix. Il faut savoir, précise David Rottmann, qu'entre 2000 et 2022, la défiscalisation a représenté entre 40 et 64 % de la production immobilière !

La majorité des clients des promoteurs immobiliers étaient des investisseurs locatifs. Supprimer ce dispositif créera forcément des difficultés. Mais David Rottmann en est convaincu, il faut le faire, car « il s'agit d'un transfert de richesse vers les ménages les plus riches, ni plus ni moins ! ». Et certainement pas d'une solution pour faire baisser les prix.

Beaucoup se félicitent pourtant de ce système, c'est un paradoxe, reconnaît-il. Par exemple la Banque de France, qui calcule la richesse du pays, c'est-à-dire tout ce qu'il détient : l'argent des comptes en banque, l'immobilier, les actions d'entreprises, la valeur des terrains, etc. En vingt ans, la richesse de la France a doublé, et ce doublement s'est fait en grande partie dans l'immobilier et le foncier. Les personnes ou les structures qui se sont enrichies sont celles qui détenaient déjà de l'immobilier ou qui en ont acquis pendant cette période.



Le problème qu'il va falloir résoudre, c'est qu'on a utilisé le logement pour deux objectifs : le premier, le plus évident, loger des gens ; le second, permettre de constituer un patrimoine. Or il est impossible d'enrichir les propriétaires de logements et, en même temps, de rendre le logement accessible. C'est à ce moment que le train ne prend plus de passagers ! On a voulu encourager l'investissement, et beaucoup de petits propriétaires, pas forcément dans des situations confortables, sont venus avec leur argent. Il n'y a pas que les riches qui sont entrés dans ce système. C'est la logique du choc d'offre.

On dit aux investisseurs : achetez pour vous constituer un patrimoine qui va prendre de la valeur. Le promoteur est la courroie de transmission entre l'argent investi – financiarisation ou crédit – et le prix du sol. Il veut acheter un terrain pour y construire des logements et les vendre, et il se trouve en concurrence avec d'autres. Comment définit-il le prix du terrain ? En prévoyant de construire tant de logements, en calculant ses coûts de construction, les taxes, ses marges, les honoraires des architectes, ses propres honoraires, et en déduisant ce qui reste pour le foncier. En clair, celui qui obtient le foncier est mécaniquement celui qui va proposer les logements les plus chers. Le « gentil » promoteur qui veut faire des logements peu chers n'obtiendra pas le terrain ! C'est ainsi, conclut David Rottmann, que les prix du foncier augmentent pour les promoteurs, mais aussi pour les bailleurs sociaux et pour l'activité économique. Tout le monde se retrouve en concurrence sur le même foncier.

Ce qu'il faut comprendre, reprend-il, c'est que le marché, dans toute l'histoire du logement, n'a jamais été en mesure de produire seul les logements dont on avait besoin.

Il sait produire certains logements, des logements libres pour des classes plutôt aisées, mais il n'arrive pas à produire des logements plus populaires. Pour une raison simple : le foncier, c'est-à-dire le terrain sur lequel on construit, n'est pas reproductible. Quel que soit son prix, il est déjà là. Et chaque propriétaire de terrain est en situation de monopole, libre de vendre au plus offrant. Par ailleurs, le cycle de production du logement est très long, ce qui pose un autre problème à l'économie de marché, avec des prix déconnectés du coût de production.

Bien sûr, précise David Rottmann, l'immobilier n'est pas partout aussi cher ; il existe de grandes différences territoriales. Mais il parle ici des territoires où se trouvent les promoteurs immobiliers. Et il rappelle opportunément que « plus de la moitié de la production immobilière se fait dans 15 intercommunalités, quand la France en compte 2 000 ! ». C'est bien là que se concentrent les emplois, et donc les besoins en logement.

« Plus de la moitié de la production immobilière se fait dans 15 intercommunalités, quand la France en compte 2 000 ! »

Sans nier la complexité de tout cela, il n'en déplore pas moins « la cécité » actuelle, cette conviction que la seule voie possible est encore et toujours le choc d'offre : qu'il faut produire toujours plus pour qu'à un moment, les prix baissent. Lui pense au contraire qu'une autre politique du logement est nécessaire pour produire des logements peu chers, mieux adaptés aux revenus des ménages. Les logements trop chers, comme il l'a démontré, conduisent à une crise immobilière sans répondre aux besoins. Il doit être possible, à son avis, de travailler sur les prix du foncier, qui ont encore plus augmenté que ceux de l'immobilier. Partout dans le monde, le foncier est l'endroit où se captera la valeur à l'avenir. Si demain les normes environnementales permettent de construire moins cher, le foncier deviendra plus cher. On vendra toujours des logements libres à un prix élevé mais, assure-t-il, cela ne représentera jamais 50 % de la production. Il faut donc sortir de la logique du choc d'offre, comprendre qu'elle est inopérante et qu'elle n'a jamais eu les effets souhaités.

Observe-t-il une évolution dans ce sens, par exemple du côté de la Commission européenne, qui a proposé en 2025 un plan pour le logement abordable ? Est-ce le signe que l'on peut aller vers un modèle différent ? Peut-être, répond-il. Il a noté lors des dernières élections municipales que le logement faisait partie des préoccupations principales des Français. Il souhaite qu'on en parle aussi pendant l'élection présidentielle.

Alors, sur quoi travailler ? En premier lieu, répond-il avec force, il faut en finir avec la défiscalisation. « On ne peut pas décider d'arrêter le Pinel et proposer derrière le Jeanbrun ! C'est comme prescrire du Subutex à un drogué et lui redonner ensuite de l'héroïne ! »

« On ne peut pas décider d'arrêter le Pinel et proposer derrière le Jeanbrun ! C'est comme prescrire du Subutex à un drogué et lui redonner ensuite de l'héroïne ! »



La deuxième piste, c'est de soutenir les solutions non marchandes. Il note que le logement social a sa propre logique de production : chaque opération s'équilibre dans le temps et, une fois le logement amorti, l'argent des loyers permet de financer de nouveaux logements sociaux. Produire plus est pour lui un impératif. Mais ce modèle a été fragilisé par la RLS, et il l'est aussi par les prix du foncier.

David Rottmann plaide aussi pour la régulation du crédit, très structurante selon lui. Il rappelle que la majorité des crédits financent actuellement du logement et que, pour 95 % d'entre eux, il s'agit de logements déjà construits, majoritairement de la vieille pierre. Or on ne peut pas consacrer autant d'argent à l'acquisition d'un bien déjà produit, sauf peut-être pour sa rénovation. Le crédit doit servir à financer l'investissement des entreprises ou la transition écologique ; financer des biens déjà produits n'a aucun sens en théorie économique, assène-t-il.

Il mentionne enfin une dernière piste, sur laquelle, dit-il, « l'État a les moyens qu'il se donne » : la taxation de la rente foncière. David Rottmann a apprécié le travail de deux économistes, Étienne Wasmer et Alain Trannoy, qui ont relevé dans *Le Grand Retour de la terre dans les patrimoines* (éditions Odile Jacob) que le capital foncier est taxé à 0,5 % quand le capital productif l'est à 5 %. Autrement dit, on taxe dix fois plus ce qui développe l'économie que ce qui développe la rente ! Ces auteurs proposent de taxer la détention foncière à hauteur de 2 %, et il les rejoint sur cette idée.

La valeur de l'ensemble du foncier représentait 6 000 milliards d'euros en 2023, précise-t-il ; cette taxe supplémentaire rapporterait donc 120 milliards d'euros.

Les deux économistes voudraient supprimer les droits de mutation, « des impôts en effet très injustes », et alléger les charges sociales. Lui souhaiterait plutôt qu'au moins la moitié de la somme, soit 60 milliards, serve à acquérir du foncier public, lequel n'a « aucune raison de se trouver entre les mains du privé ».

Acquérir du foncier permettrait de le mettre à disposition d'acteurs non marchands, des bailleurs sociaux, et aussi de privilégier le BRS, le bail réel solidaire, « une superbe invention » selon David Rottmann, qui permet d'acheter la valeur d'usage d'un logement sans sa valeur spéculative. « Très important, le bail réel solidaire ! », répète-t-il, en se félicitant que le logement social l'applique avec succès et que plusieurs villes en fassent aujourd'hui leur seul outil d'accession pour les familles. Une fois acquis, poursuit-il, le foncier doit évidemment rester public et surtout ne pas être revendu.



Car il faut bien se rendre compte que la valeur d'un terrain dépend des transports collectifs, des équipements publics et des aménagements extérieurs. C'est cela qui lui donne de la valeur, pas le risque pris par le propriétaire foncier ni son travail, et « cette valeur-là, tellement liée à des externalités, ne peut être que publique ».

Aujourd'hui, le BRS relève d'une logique non marchande, sous conditions de ressources, ce qui est important pour son montage et justifie les taux de TVA réduits, les exonérations, etc. Certains acteurs privés vendent aussi du BRS. David Rottmann estime qu'on pourrait aller plus loin : chacun, quel que soit son niveau de revenu, pourrait dire : « Je mets mon argent dans le logement uniquement pour sa valeur d'usage ; pour m'enrichir, je place mon argent ailleurs. »

« Je mets mon argent dans le logement uniquement pour sa valeur d'usage ; pour m'enrichir, je place mon argent ailleurs. »

À Vienne, par exemple, ville souvent citée, les habitants sont majoritairement locataires. C'est à ce découplage qu'il souhaite parvenir en France, certain que cela peut très bien fonctionner. Une alternative qui permettrait aux gens de se loger le mieux possible et de « sortir de l'obligation de spéculation ». Cela réduirait les prix d'acquisition et aiderait à résorber l'embolie dans le logement locatif libre comme dans le logement locatif social.

PARTIE 2 : LE DÉBAT

Mais quel rôle pour le bailleur social dans ce dispositif, pour sortir de l'impasse qu'il vient de décrire ? La question est alors renvoyée à Emmanuelle Cosse, présidente de l'Union sociale pour l'habitat, qui rejoint David Rottmann. Elle tient d'abord à le remercier pour ses analyses et pour son livre « très utile, un peu polémique », qui nourrit le débat. Aider les propriétaires à « sortir de l'obligation de spéculer », approuve-t-elle, c'est vraiment renverser un modèle qui concerne chacun, quels que soient ses revenus.

Elle partage le constat, avec des nuances. Elle pense elle aussi qu'il est vain de soutenir la production sans se demander à quoi serviront les logements produits : « Si c'est pour nourrir le marché de la spéculation immobilière, de la résidence secondaire ou de l'hôtellerie sauvage, cela n'a aucun intérêt. » La question essentielle est en effet de s'assurer que les habitants d'un territoire puissent se loger là où ils travaillent ou là où ils ont leur vie.

Elle rejoint également le constat sur la démographie, dont les effets sont très visibles dans le logement social, avec un fort impact sur l'occupation des logements mais aussi sur les revenus des ménages, et une augmentation de la pauvreté que l'on n'avait pas vue depuis trente ans. Celle-ci est évidemment liée au marché du travail et à l'enrichissement de ceux qui ont un patrimoine, mais aussi au fait que beaucoup de gens vivent seuls et que la solidarité que l'on observait dans les ménages de deux adultes tend à disparaître.

Si elle en parle, c'est parce que, dit-elle, notre système de solidarité, comme notre production de logements sociaux ou privés, repose sur un mythe : un ménage composé de deux adultes disposant

chacun d'un revenu, avec un ou deux enfants… Ce ménage-là n'est plus du tout majoritaire aujourd'hui en France, ce qui oblige évidemment le logement social à s'adapter à de nouveaux besoins.

Pour ce qui concerne le parc privé, il lui semble que les promoteurs sont « dans un aveuglement qui leur est extrêmement défavorable ». Ils continuent à vouloir vendre des logements à des prix qu'on ne peut payer qu'avec deux revenus, à des acheteurs qui n'existent plus sur le marché, et personne ne veut le voir ! D'ailleurs, ajoute-t-elle, même si la démographie redevenait plus dynamique, les ménages d'une seule personne resteraient majoritaires pour longtemps.

Pour élargir le débat, elle pense aussi que si l'on tirait le fil de ces réflexions, il faudrait s'interroger sur le poids du propriétaire individuel en France et sur la règle imposée : il faut être propriétaire et se constituer un patrimoine pour compenser la baisse des salaires et s'assurer un revenu correct à la retraite. Mais en réalité, les propriétaires individuels, même de la classe moyenne supérieure, ont aujourd'hui des difficultés à le rester. Être propriétaire, c'est entretenir un bien, le rénover, être capable d'attendre des années pour le vendre si le marché n'est pas favorable ; c'est aussi, dans certains cas, lutter contre les marchands de sommeil et faire face à tous les enjeux de régulation. D'autres pays reposent sur des modèles différents, avec des foncières publiques ou privées. Elle ne dit pas qu'un modèle est meilleur qu'un autre, mais elle constate qu'en France, le modèle de la propriété individuelle met beaucoup de gens en difficulté économique.

Son vrai désaccord avec David Rottmann porte sur les solutions qu'il avance. Elle peut comprendre qu'on défende l'idée de ne plus confier la fabrique de la ville aux promoteurs privés ; cela permettrait peut-être de changer la donne. Mais elle est obligée d'admettre que les bailleurs sociaux ne savent pas faire sans les promoteurs privés !

Elle le regrette, et elle défend fortement la possibilité pour les bailleurs sociaux de produire eux-mêmes leurs logements et de garder la maîtrise d'ouvrage directe. Mais la réalité est qu'aujourd'hui, entre 40 et 50 % des logements sociaux selon les années, même si la proportion tend à baisser, sont produits par des promoteurs immobiliers en VEFA, notamment parce que le foncier est accaparé par les promoteurs privés et que les bailleurs n'ont plus la capacité de l'acheter. Dans plusieurs secteurs, elle doit le reconnaître, les bailleurs sociaux n'ont ni la capacité technique ni la capacité financière de reprendre l'ensemble de la production.

Elle veut aussi parler du bail réel solidaire, que David Rottmann plébiscite. Elle le défend également et rappelle qu'elle a fortement contribué à sa mise en œuvre dans ses anciennes fonctions. C'est un modèle inspiré des community land trusts anglo-saxons, francisé par le mouvement Hlm, notamment par la Fédération des coopératives Hlm qui l'a défendu dès 2012. L'idée de cette dissociation entre l'achat du logement et celui du foncier était de permettre aux classes moyennes et modestes de retrouver le chemin de l'accession à la propriété. Acheter l'usage plutôt que le foncier est en effet un moyen très intéressant et efficace, mais qui, prévient-elle, ne fonctionne dans le système français actuel que parce qu'il est placé sous conditions de ressources.

Quand le produit a été lancé, beaucoup d'acteurs privés se sont positionnés sur ce marché ; ils y ont vu « une manne » pour l'avenir et « ils ont voulu prendre la production à notre place ! ».



Mais au-delà de la question des revenus, le bail réel solidaire est aussi encadré quant à sa destination : il ne peut s'agir que de résidences principales. Les élus locaux veulent des résidences principales, pas de la location saisonnière ou autre. C'est ce qui normalise cette production de logements sur un territoire.

L'objectif du mouvement Hlm est de produire des logements. Elle parle aussi d'accession sociale, « vraiment sociale », décorrélée des prix du marché. Et pour sa part, elle le dit franchement : tant que le mouvement n'arrive pas à installer une production régulière et durable, elle a « beaucoup de mal à accepter des ouvertures vers d'autres systèmes ». Car en réalité, explique-t-elle, si demain les promoteurs privés concurrencent fortement les bailleurs sociaux sur le foncier avec le bail réel solidaire, les élus locaux privilégieront de nouveau la rentabilité et vendront leurs terrains aux promoteurs plutôt qu'aux organismes Hlm. C'est pourquoi elle préfère rester sur une position de « gardiens du temple » Hlm.

Elle voit bien que les acteurs privés ont du mal à accepter le bail réel solidaire dans sa globalité : la dissociation entre l'achat du foncier et celui du logement, et une plus-value extrêmement limitée, qui, en fait, tue leur modèle d'enrichissement. Ils aimeraient la même dissociation, mais dans un système très libéral. Et là-dessus, elle a de sérieuses réserves.

Elle reconnaît toutefois que les constats dressés par David Rottmann, et même les solutions qu'il propose, nourrissent la réflexion et rejoignent les préoccupations des acteurs du logement social : l'embolie, la difficulté d'accès au marché, l'absence de logement abordable qui prive d'un emploi, « autant de difficultés qu'on dénonce depuis très longtemps », notamment en Île-de-France, où le marché est très tendu depuis près de quinze ans.

Aujourd'hui, la crise du logement est si grave qu'elle concerne presque tous les territoires, y compris ceux où les prix immobiliers sont faibles. On voit bien que le système est dans une impasse. « C'est peut-être pour cela qu'on nous écoute davantage ! », conclut-elle.

David Rottmann veut aussi revenir, avec son regard d'urbaniste, sur la question du choix entre une foncière et un propriétaire, évoquée plus haut. Où sont les gisements sur lesquels on peut construire ? demande-t-il. Tout ce qui était facile à construire l'a été. L'immobilier est quand même ce marché où une terre agricole à 60 centimes le mètre carré pouvait se transformer en foncier à 2 000 € le mètre carré ! Cet énorme gisement de valeur a enrichi beaucoup de personnes, dont des agriculteurs pauvres toute leur vie et devenus riches à la retraite. Il a aussi enrichi l'État grâce aux droits de mutation, « un énorme impôt que tout le monde accepte car le marché est haussier ».

C'est ainsi, dit-il, qu'on s'est habitué à ce système. Mais aujourd'hui, la situation est différente et les gisements aussi. Il va désormais s'agir de requalifier des friches, de surélever des bâtiments, de retravailler les centres-villes. Et, prévient-il, on ne passera plus de 60 centimes à 2 000 €, mais de 1 000 € à 2 000 €. Une tout autre équation.

La foncière, selon lui, est une affaire compliquée : sur un marché de capitaux libres, on trouve des obligations de l'État français – qui n'ont jamais fait défaut depuis la Révolution – rapportant 4 à 5 % par an ; il sera difficile de rendre l'immobilier aussi rentable qu'une obligation d'État. En revanche, le particulier a un rôle important à jouer. C'est lui qui a permis la relance de la promotion immobilière dans l'après-guerre ; il est capable d'immobiliser son capital très longtemps, d'acheter



sa maison avec un crédit sur 25 ans, parce qu'il n'est pas dans une logique de rentabilité mais dans une logique d'usage. La plus-value n'est pas vraiment le sujet pour lui, puisque c'est sa maison, son projet de vie.

Pour produire, il va falloir trouver des opérateurs capables d'intervenir sur les gisements disponibles, c'est-à-dire des petites opérations de deux à cinq logements. Et là-dessus, ajoute David Rottmann, il faut reconnaître que personne n'est armé, ni les promoteurs immobiliers ni les bailleurs sociaux. Il leur est très compliqué de mener des opérations de moins de cinq logements ; ces projets sont « moins sexy » qu'une ZAC de 500 logements et suscitent d'ailleurs moins de volonté politique.

Mais, en tant qu'urbaniste, il le répète : on en trouve partout, et il faut des opérateurs en face. Aujourd'hui, ce sont surtout des particuliers : un pharmacien qui construit des logements au-dessus de son officine, ou un petit entrepreneur du BTP qui achète de vieilles bâtisses pour les rénover.

En revanche, reprend-il, la propriété peut représenter de lourdes responsabilités pour un particulier. Détenir 80 % de son patrimoine dans l'immobilier est un énorme risque, comme le montrent ces dernières années le retrait-gonflement des argiles ou le recul du trait de côte, des phénomènes qui sont « en train de détruire des parcours de vie, de faire passer des gens de la classe moyenne à des situations de grande pauvreté ! ». Car leur nombre augmente, et l'État n'aura pas les moyens de les indemniser.

En fait, déplore-t-il, on a fait prendre à des gens modestes des risques financiers beaucoup plus importants qu'avec une assurance vie : au moins, avec l'assurance vie, la banque vérifie que l'épargne est suffisante et ne place pas tout l'argent sur les mêmes produits !

Réfléchir sérieusement à ce problème et envisager une transition est urgent. Raison supplémentaire, estime David Rottmann, pour insister sur la possibilité pour ces familles de s'enrichir autrement. C'est une question d'équilibre de portefeuille dans un monde incertain. L'immobilier ne peut pas être la seule manière de sécuriser un parcours de vie ; c'est faire porter un risque beaucoup trop important aux propriétaires. Il va bien falloir trouver un moyen d'agir autrement.

Les bailleurs sociaux y sont prêts, assure Emmanuelle Cosse. Mais aujourd'hui, ce modèle économique n'existe pas. Le problème est qu'on fait toujours appel aux bailleurs sociaux quand le modèle économique ne fonctionne pas : « Quand il n'y a pas de rentabilité à faire, c'est nous qu'on appelle pour aller sur ces opérations-là ! »



Elle rappelle d'ailleurs que le programme « Action cœur de ville », qui intervient aujourd'hui sur une bonne partie de ces fonciers en centre-ville, est porté à plus de 60 % par les bailleurs sociaux.

Elle fait aussi part de sa préoccupation au sujet de la mutation du parc pavillonnaire, détenu en majorité par des retraités qui n'auront pas les moyens de l'adapter ni de le transformer. C'est pourtant, à terme, un gisement de production de logements très important, en locatif social ou en accession sociale à la propriété, « même si, en effet, les systèmes fiscaux et techniques ne permettent pas encore de bien l'envisager ». Le mouvement Hlm s'interroge sur l'opportunité d'un usufruit locatif social et réfléchit aussi à la transmission. Il est prêt à discuter de tous ces sujets avec les personnes concernées, assure-t-elle.

Surtout, au-delà de ces priorités, elle le réaffirme : les bailleurs sociaux ne doivent pas oublier pour qui ils travaillent et qui ils logent. Leurs locataires ont des revenus moyens ou modestes et, bien souvent, aucun patrimoine. « On dit que le logement social est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas », sourit Emmanuelle Cosse.

Elle rappelle que beaucoup de Français s'enrichiront grâce à « la grande transmission de patrimoine » attendue, uniquement en héritant des biens de leur famille, mais que beaucoup d'autres ne recevront rien du tout. Et ceux-là font partie des locataires Hlm. Elle tient à le répéter pour combattre certains mythes, entendus et répétés il y a quelques années, sur les locataires Hlm dont « il fallait vérifier s'ils possédaient un patrimoine ! ». En réalité, bon nombre de locataires Hlm décrochent plutôt du reste de la population française et resteront en marge de la fameuse transmission annoncée. Ils appartiennent à cette classe modeste ou à revenus moyens qui n'a pas bénéficié des grands mouvements d'accession à la propriété du passé et va s'éloigner encore plus du marché. Elle le dit parce qu'à son avis, l'un des risques de cette grande transmission est que les prix du foncier continuent de s'envoler, avec des acheteurs qui auront encore plus d'argent qu'auparavant : « Et on aura encore élargi le fossé entre le marché du logement abordable et celui du logement dit libre. »

C'est pourquoi l'un des axes du logement social aujourd'hui est de trouver les moyens de continuer à produire. Il faudrait environ 150 000 logements sociaux par an. Pendant trente ou quarante ans, jusqu'à 120 000 ont été produits dans les meilleures années ; la moyenne se situe autour de 100 000, un plutôt bon niveau, estime-t-elle. Elle aimerait davantage et assure qu'« en dessous, ce serait la catastrophe ! ».

C'est un fait, on ne produit plus aujourd'hui les mêmes logements qu'il y a cinquante ans : ce ne sont plus des T5 familiaux, mais plutôt des T2 ou des T3. Et surtout, il s'agit de foncier déjà bâti. Ce qui pose des questions financières, non parce que c'est moins cher, mais parce que c'est plus technique : « On est sur du recyclage foncier, un métier un peu différent de celui des années passées où l'on créait des quartiers entiers. »

« On est sur du recyclage foncier, un métier un peu différent de celui des années passées où l'on créait des quartiers entiers. »

C'est la principale évolution, précise Emmanuelle Cosse, avec la rénovation des logements, sur laquelle le mouvement Hlm est très engagé. À son avis, les quinze années à venir nécessiteront sans doute de former les équipes de maîtrise d'ouvrage. Avec la reconstruction-restructuration et de nouvelles approches, le métier changera, mais il permettra aussi une offre plus diversifiée qu'aujourd'hui.

En conclusion, Emmanuelle Cosse s'interroge. Quel sera le modèle économique du logement social dans les années à venir ? Que sortira-t-il du prochain quinquennat ? Le même modèle de financement subsistera-t-il pendant cinq ans, ou faudra-t-il encore surmonter des à-coups difficiles comme le mouvement en a déjà connu ? « Sans compter le vol ! », ajoute-t-elle. Puis elle se reprend, cherchant le mot juste – « le vol, la prédation ? » – pour qualifier la ponction récente de 12 milliards d'euros sur les finances des bailleurs sociaux. Le logement social est quand même « le seul secteur économique qui ait été ponctionné durablement pendant dix ans sur son chiffre d'affaires ! », avec un impact majeur sur la production de logements : « Un non-sens économique du début à la fin. »

Sur la politique du logement à venir, renchérit David Rottmann, il faut souhaiter que l'on sorte de la logique des seuls chiffres. Il ne veut plus entendre dans la bouche des candidats à la présidentielle : « Je vais faire 400 000 logements, 500 000, même plus ! » Mieux vaudrait produire des logements qui correspondent aux gisements disponibles et à la capacité financière des ménages.

Le mot d'ordre, qui vaut autant au niveau national qu'au niveau local, c'est que la dépense publique doit créer un actif public durable. Il est temps de penser la politique du logement sur le long terme. La défiscalisation, par exemple, coûte 50 000 € par logement pour un Pinel, dénonce-t-il : « un très mauvais achat pour la politique publique et pour l'intérêt général ! ». Bien sûr, il y aura toujours un marché libre, et c'est très bien ainsi, mais il représentera peut-être 10 ou 20 % de la production. « Et il existera pour des gens qui peuvent se loger, l'État n'a rien à voir avec ça ! » Pour tout le reste, répète-t-il avec force, il faut absolument sortir de tous les dispositifs où il y a des fuites de valeur et renoncer à ces visions trop court-termistes.

Emmanuelle Cosse le rejoint sur la nécessité de mener la bataille du logement permanent. Malheureusement, regrette-t-elle, tout le monde a aujourd'hui intérêt au logement cher : l'État, les collectivités, les propriétaires fonciers, les propriétaires bien logés, etc. Elle souhaite que l'on accepte enfin, socialement et majoritairement, de ne plus s'enrichir sur le marché du logement. Car il est grand temps d'inverser cette tendance qui laisse trop de monde de côté.

Directeur de la publication
Hugues Campan

Écriture
Dominique Rousset

Suivi de projet
Manon Grangeot, Audrey Pelan

© Afpols 2026

Association pour la formation professionnelle continue
des organismes de logement social

47 rue Popincourt - 75011 Paris. Tél. 01 40 75 52 74
www.afpols.fr