



La situation du logement en France

Réalisé par un groupe de travail constitué au sein des 33 organisations membres des États généraux du logement, ce diagnostic (1) met en lumière les lignes forces du constat sur lequel s'appuient les quinze propositions émises le 4 mai 2011.

L'état des lieux

Les évolutions socio-économiques: fracturations sociales, économiques et territoriales

La population du territoire français est en croissance continue, tant au plan national que dans la plupart des territoires, mais quelques départements ont connu ces dernières années une perte de population. En revanche, le nombre de ménages s'accroît de façon bien plus rapide et aucun département ne perd des ménages. Cette apparente contradiction provient d'évolutions sociologiques lourdes: vieillissement « en bonne santé », divorces. Ainsi s'explique l'augmentation des besoins en logement qui s'exprime dans tous les territoires mais à des degrés divers.

Car il coexiste, à côté de zones où il est assez facile de trouver un logement, des zones à forte attractivité qui attirent des migrations internes, dont le marché est tendu et dont la capacité à construire est limitée en regard des besoins. Il s'agit principalement des grandes agglomérations, des territoires proches des côtes méditerranéenne et atlantique et de certaines zones de montagne, présentant un fort attrait touristique. Le cœur de ces territoires présente souvent un solde

migratoire négatif, signe de leur incapacité à loger tous ceux qui souhaitent s'y installer, qu'ils soient déjà résidents ou nouveaux arrivants. Le phénomène de tension est renforcé dans la région parisienne et sur la Côte d'Azur, en raison notamment d'acquisitions par des non-résidents, français ou étrangers.

Les revenus sont en croissance légère en moyenne, mais cette tendance est moins bien vérifiée dès lors que l'on s'intéresse aux tranches de revenus. C'est le patrimoine qui explique en majeure partie les écarts de richesse: celui-ci est d'autant plus important que le niveau de revenus est élevé et l'accroissement de l'écart entre les plus riches et les plus pauvres concerne principalement les quelques fractions de ménages les plus aisés.

L'analyse en termes de reste à vivre montre une faible croissance pour les ménages les plus riches et les plus pauvres, mais une légère décroissance pour les classes moyennes. Quand on retire du reste pour vivre les dépenses pré-engagées (impôts, logement), les écarts de niveaux de vie ressortent plus vivement suivant la distribution des revenus: en 2006, les ménages du premier quintile de population disposaient pour vivre de 420 €/mois et par unité de consommation et ceux du cinquième quintile de 2920 €, soit un rapport de un à sept. Ce rapport n'était que de un à six en 1998. Entre ces deux dates, les ménages les plus pauvres ont perdu 20 € de reste pour vivre par mois, après imputation des dépenses pré-engagées.

Enfin, les trajectoires socio-économiques des personnes apparaissent de plus en plus souvent heurtées: les situations où les moments de précarité deviennent plus nombreux et fréquents, en particulier du fait des conditions d'emploi, où les contrats à durée déterminée, à temps partiel ou les missions d'intérim sont plus fréquentes. Ce qui conduit les personnes concernées dans des trajectoires résidentielles qui ne

www.organisation@etatsgenerauxdulogement.fr

Le Comité de Pilotage des États généraux du logement est constitué des **principaux acteurs de l'habitat**: les associations d'élus, les associations d'insertion par le logement, les associations d'habitants, les partenaires sociaux et bien sûr l'ensemble des opérateurs du logement, social ou privé. Soit **33 organisations** au total.

sont pas toujours ascendantes. En outre, l'impact de la crise économique n'est pas encore bien pris en compte dans les statistiques, mais il apparaît clairement dans l'activité des associations d'aide aux plus démunis.

Les caractéristiques du parc

Le parc de logements en France a connu une nette amélioration depuis trente ans tant sur le plan du confort que sur celui des surfaces par personne. S'il ne reste que 1,3 % des résidences principales considérées comme inconfortables, elles représentent tout de même 350 000 logements, que l'on trouve principalement dans quelques grandes agglomérations ou en zone rurale. Toutefois, le logement indigne, qui, au-delà de l'inconfort mesurable, fait appel à l'insatisfaction des ménages vis-à-vis de leurs conditions de logement, concerne une proportion plus importante de la population.

Les nouvelles exigences en matière de développement durable conduisent à s'intéresser à des segments de patrimoine sous de nouveaux points de vue. Ainsi, la maison individuelle, qui constitue le principal moteur de la croissance du nombre de logements, contribue largement à la croissance de l'étalement urbain et des déplacements en automobile. De même, la qualité énergétique des bâtiments devient une source de préoccupation pour leur consommation d'énergie fossile et l'émission des gaz à effet de serre qu'ils produisent. Ainsi, le parc immobilier ancien, constitutif des centres-villes et de l'armature urbaine, qui a alimenté le secteur artisanal du bâtiment reste très en retard face aux nouvelles exigences de performance thermique, comme le parc collectif récent.

Les copropriétés fragiles ou dégradées apparaissent de plus en plus fréquemment dans les préoccupations des autorités locales. Cette nouvelle grille de lecture de la qualité des logements risque de créer une nouvelle segmentation du parc sur le marché du logement et de nouveaux mécanismes de relégation socio-spatiale.

Les statuts et la mobilité

L'augmentation du nombre de ménages profite en premier lieu aux propriétaires, alors que le nombre de locataires du secteur privé reste stable et que les locataires du parc social sont en légère progression. Plus on est jeune, urbain et à faibles ressources, plus on est locataire du parc privé. On est plus souvent propriétaire dans la maison individuelle, en territoire rural ou périurbain. Les propriétaires non-accédants, ayant fini de rembourser les emprunts, sont dans les catégories les moins jeunes. Le logement social accueille très majoritairement des ménages pauvres ou modestes, c'est-à-dire les 40 % de la population ayant les revenus les plus faibles. Le logement locatif privé voit sa fonction de « parc social de fait » réduite voire disparue dans certains marchés. Il reste néanmoins le parc d'accueil des jeunes, des étudiants et de nombreux ménages en situation précaire, contraints à un

coût parfois exorbitant au regard de la qualité du logement.

En général, l'expression d'un besoin de logement traduit une aspiration à changer de logement, elle-même le plus souvent induite par un changement dans la vie : d'ordre familial, économique, générationnel ou professionnel. L'analyse des mobilités renseigne donc bien sur les besoins en logement et la capacité du système à les satisfaire. Depuis les dix dernières années, marquées par une hausse très rapide des prix de l'immobilier et, à un moindre degré, des loyers et charges, le taux de mobilité a décru quel que soit le statut dans le logement : il est de plus en plus difficile de passer d'un type de logement à un autre, dans le sens de l'ascension résidentielle, voire même d'un logement de même catégorie à un autre : cette mobilité est de plus en plus déterminée par le niveau de revenus.

La charge au titre du logement

Le poids macroéconomique du logement dans le budget des ménages est en croissance continue depuis une dizaine d'années.

Premier poste dans les dépenses des ménages, le logement représente plus du cinquième de ce budget en moyenne. Mais ce sont les ménages ayant les plus faibles ressources qui sont les plus touchés par l'augmentation de cette dépense, principalement les locataires du parc privé. L'évolution de la charge logement des ménages a varié de façon très hétérogène puisque, entre 2004 et 2007, 22 % des ménages ont vu leur charge de logement baisser de plus de 30 % alors que 28 % des ménages l'ont vu croître de plus de 30 %.

L'évolution des loyers

Compte tenu des caractéristiques de l'indice d'actualisation officiel des loyers, exprimé en euros par mètre carré, la hausse de ces derniers a été un temps supérieure à l'inflation ; elle est désormais calée sur cette dernière. Mais, outre que l'impact a été variable en fonction du niveau de revenus, l'augmentation considérable de la surface moyenne par personne logée et l'amélioration sensible du confort ont conduit à une forte augmentation des loyers nominaux, pesant sur les budgets des ménages.

Les locataires du parc privé restant en place peuvent être confrontés en outre à une revalorisation de leur loyer lors de la reconduction du bail. Lors d'un changement de locataire, il peut également y avoir une revalorisation du loyer proposé. Ces revalorisations prennent en compte la situation locale en matière de niveau de loyer ; elles peuvent donc être auto-entretenues en partie. Ce phénomène a des effets particulièrement marqués sur certains biens pour lesquels la rotation est fréquente, (on citera notamment le logement des jeunes et des étudiants). Toutefois, la courbe d'évolution des loyers à la relocation et celle des loyers courants montrent un remarquable parallélisme : statistiquement et au bout d'un certain temps, le loyer courant rejoint le loyer à la relocation.

Les aides personnelles au logement sont destinées à aider les ménages à faibles ressources à payer leur loyer. Or, force est de constater que le pouvoir d'achat de ces aides a baissé depuis plus de dix ans et le seuil d'exclusion, au-delà duquel l'aide disparaît, est bien plus faible aujourd'hui qu'en 1977, lors de la mise en place de l'APL.

L'évolution des prix d'achat

Les prix d'achat des logements anciens ont plus que doublé entre 2000 et 2010. Cette évolution est deux fois plus rapide que celle des loyers et trois fois plus rapide que celle des prix à la consommation. La différence de prix entre le neuf et l'ancien s'est réduite malgré une stabilité de la qualité de ce dernier parc.

La rentabilité locative (2) a diminué de moitié en dix ans, mais la rentabilité globale (locative + patrimoniale) reste attractive par rapport aux autres placements financiers, car basée sur une espérance de progression continue des prix.

Les différences entre territoires

Les marchés tendus peuvent être divisés en trois catégories :

- les marchés soumis à une forte prégnance d'acheteurs non résidents à fort pouvoir d'achat (Paris, Côte d'Azur, quelques zones très touristiques), où les prix sont les plus élevés ;
- les zones tendues qui connaissent des prix élevés à la suite d'une période de hausse rapide ;
- les marchés moins tendus voire déprimés qui présentent des prix plus bas mais qui ont également progressé plus vite que l'indice des prix à la consommation.

Dans toutes ces zones, c'est l'éloignement des zones centrales à fort niveau de service qui permet de trouver des prix plus bas : dans ce système, l'étalement urbain est inéluctable.

Les raisons du fort accroissement des prix

Globalement, il n'est pas douteux que le rapport offre/demande et l'accroissement de la qualité (surface, confort, qualité sociale – handicap – et environnementale) du logement influent sur l'augmentation des prix. Mais cette influence ne rend pas compte de la totalité de l'augmentation constatée depuis 10 à 12 ans. Le marché de l'acquisition de logements (neufs



et anciens) étant principalement celui des acquéreurs personnes physiques, c'est bien leur solvabilisation qui permet d'expliquer cette hausse des prix : l'existence de grandes masses de liquidités à faible taux est maintenant largement admise comme la principale cause de la hausse des prix. Mais cette discordance entre l'évolution des prix et des revenus avantage les détenteurs de patrimoine, notamment ceux qui revendent un logement, au détriment des primo-accédants, dont l'endettement et la charge de remboursement ont crû rapidement ces dernières années. L'impact sur les prix des avantages fiscaux en faveur de l'investissement locatif n'a pas été déterminé, car cette mesure est très difficile à réaliser. Mais la plupart des analystes estiment qu'il n'est pas nul.

Dans le logement neuf, les prix ne sont que secondairement déterminés par les coûts de production. Ils le sont bien plus sûrement par la capacité d'achat maximale qui existe parmi les acquéreurs pour un bien donné dans un territoire donné. En revanche, l'amélioration continue des logements (les normes) et la soif inextinguible des propriétaires fonciers pour la valorisation de leur terrain génèrent un effet cliquet : les prix ne peuvent pas redescendre significativement. La disparition de clients pour un bien génère d'abord la rétention ou le retrait de la vente avant, éventuellement, de produire une baisse des prix. Dans la période récente, lorsqu'elle s'est produite, elle est de faible ampleur et de courte durée.



L'immobilier, un secteur économique qui pèse lourd

Avec 430 milliards d'euros en 2009, l'ensemble des dépenses de logement représente 22,6 % du PIB. Au sein de cet ensemble, les dépenses d'investissement (acquisitions de logements et gros travaux hors terrain d'assiette) représentent 128 milliards d'euros, soit 61 % de la capacité d'épargne des ménages : le logement est un poids lourd de l'activité économique en France, qui occupe 351 000 entreprises et fait travailler 1,2 million de salariés.

Mais le logement est un enjeu pour toutes les entreprises, pour qui le logement des salariés peut poser problème, surtout dans les territoires attractifs. D'où l'importance de la mobilisation des employeurs et des organisations de salariés autour du 1 % logement (près de 4 milliards d'euros de recettes, affectées depuis la loi du 25 mars 2009 selon un décret triennal).

Conclusion de l'état des lieux

Depuis dix ans, les prix de l'immobilier ont plus que doublé, les loyers ont crû d'environ 35 % et les revenus disponi-

bles par unité de consommation de l'ordre de 38 %, en moyenne dans tous les territoires et pour tous les segments de l'offre ; mais les revenus de la majorité de la classe moyenne sont restés stables et des fractions étendues de la population sont confrontées à des situations de précarisation socio-économique. Les territoires évoluent de façon de plus en plus différente, reproduisant et renforçant aux différentes échelles, les inégalités comme dans un processus fractal. La première décennie des années 2000 donne le sentiment d'avoir connu une rupture profonde dans le fonctionnement des marchés immobiliers, sous la triple influence de l'existence d'une quantité considérable de liquidités disponibles à faible taux au plan mondial, de la détermination des prix dans chaque « emplacement » par le plus offrant et de l'attrait des ménages, qui pour l'entre-soi, qui pour la maison individuelle.

On remarquera d'ores et déjà que les Français sont partagés en deux catégories face à l'évolution de la charge de logement : d'une part, les locataires jeunes à faibles ressources, souvent locataires du parc privé qui ont pris de plein fouet l'augmentation des loyers, parce qu'ils se paupérisent et se précarisent, auxquels il faut ajouter les ménages pauvres en accession à la propriété, assez peu nombreux ; et, d'autre part, les autres catégories de

ménages qui ont plus facilement digéré la forte hausse des prix et des loyers, notamment parce qu'elles disposent de revenus et d'un patrimoine qui le leur ont permis.

Les conséquences

Le logement au cœur des inégalités de situation, de richesse, de patrimoine

Le décrochage violent du rapport entre le prix du logement et le revenu disponible des ménages constaté à partir de 2000 a des conséquences différentes suivant les revenus des ménages. L'analyse par tranche de revenus des revenus disponibles des ménages avant et après dépense de logement montre que l'accroissement des inégalités en France est alourdi par l'accroissement rapide des dépenses de logement. Les locataires du secteur privé sont, pour les plus modestes d'entre eux, ceux pour qui l'accroissement de l'effort logement a été le plus brutal. Il en est de même pour les accédants à la propriété modestes : seuls ceux qui disposent d'un patrimoine peuvent sans difficulté acheter un logement

au prix atteint par les marchés - sauf à s'éloigner en lointaine périphérie urbaine ou en zone rurale.

Cette fracture au sein de la population prend une dimension nouvelle si l'on imagine que la couverture du cinquième risque pourra faire appel au patrimoine des personnes qui deviennent dépendantes.

Effets générationnels

Au-delà des inégalités de richesse, les évolutions de la situation du logement pèsent différemment en fonction des différents âges de la vie. En effet, l'allongement de la durée de la vie et une plus grande fréquence des ruptures sociales ou familiales génèrent pour chaque personne plusieurs séquences de vie, auxquelles correspondent des besoins en logement différents : ces mutations dans les conditions de vie rencontrent la rigidité du logement, bien immobile par essence. Introduire une plus grande fluidité dans les changements de logement ou de statut constitue donc une voie importante d'amélioration.

Le vieillissement pose ainsi tout une série de questions d'une ampleur suffisante pour appeler une réponse politique : inscrire le logement dans un réseau de services à la personne, faciliter la mobilité des personnes âgées qui souhaitent changer de logement, se préoccuper du devenir des logements privés à fonction sociale occupés par de très nombreuses personnes arrivant en fin de vie.

Parallèlement, les jeunes, confrontés à des situations socio-économiques souvent difficiles, ont des besoins de plus en plus massifs en logement ou en hébergement temporaire, voire en accompagnement.

L'étalement urbain

Phénomène connu depuis très longtemps, l'étalement urbain est une conséquence de la dérive des prix dans les zones urbaines denses, couplée au désir de maison individuelle. Les restrictions à la construction enregistrées dans de nombreuses zones urbaines ou périurbaines reportent de façon accélérée le rythme de construction diffuse dans les territoires plus éloignés, qui, de plus, sont les seuls accessibles financièrement à une majorité des ménages.

La mixité sociale

On apprend dans toutes les écoles de l'immobilier que l'emplacement est le principal déterminant du niveau des prix et des loyers. Ce mode de fonctionnement, entériné par la loi de 1989 sur les rapports locatifs par la référence au voisinage, entre en opposition radicale avec l'objectif de mixité sociale qui, lui, voudrait que dans chaque territoire on puisse disposer de logements répartis dans une gamme de prix. De fait, la ségrégation socio-spatiale a tendance à se développer dans les territoires, malgré l'article 55 de la loi SRU, plus vite dans les zones où il n'est pas appliqué que là où il l'est.

Construction neuve et analyse des besoins : segmenter et territorialiser l'approche

La satisfaction des besoins en logement s'analyse de façon dynamique, à la fois quantitative et qualitative. L'évolution des besoins en logement sur un territoire dépend du nombre de ménages à loger : ceux qui y sont présents, mais aussi la résultante de ceux qui se forment et de ceux qui viennent s'installer, diminués de ceux qui partent (ce ne sont pas forcément les mêmes). En face, il faut que dans chaque territoire l'offre soit suffisante en nombre, mais aussi qu'elle réponde à la diversité des besoins (taille, coût, capacités financières des ménages, caractéristiques des logements et des bâtiments - habitat individuel ou collectif -, conditions d'accès...).

Globalement, on estime que pour faire face à l'ensemble des besoins, il faut construire entre 350 000 et 500 000 logements en France chaque année. Mais ces besoins sont loin d'être uniformes dans tous les territoires. Si dans de nombreux endroits, y compris dans des territoires attractifs qui ont fait l'objet d'une construction vigoureuse, l'offre est assez peu éloignée de la demande, ce n'est pas le cas dans les territoires les plus tendus, où l'offre est à la fois insuffisante en nombre et trop chère pour une large fraction de la population. On peut même imaginer, dans les territoires les plus attractifs, que l'offre ne contentera jamais l'ensemble de la demande. Des mécanismes de régulation des marchés deviennent dès lors indispensables, notamment pour atteindre une meilleure mixité.

L'aide publique

Pour qu'elle ait une efficacité maximale limitant les effets inflationnistes ou d'aubaine, l'aide publique doit être calibrée au plus près de la réalité des marchés et des besoins. Dès lors, deux questions se posent : comment soutenir la production tout en maîtrisant l'évolution des prix ? Comment, pour maintenir et accroître la qualité du parc existant, permettre sa réhabilitation sans accroître les effets d'exclusion sociale des plus modestes ?

Les politiques publiques

Plus de trente ans après, la réforme du système d'aides publiques au logement qui date de 1977 a montré ses limites. Représentant 37,4 milliards d'euros en 2009, soit 8,7 % de la dépense totale de logement, l'aide publique comprend des aides à la personne et des aides à la pierre. L'esprit de la réforme voulait que les premières deviennent le cœur des aides publiques. Mais des évolutions socio-économiques non anticipées et le « bouclage » (3) des aides à la personne ont conduit à une augmentation de volume des dépenses telle qu'aujourd'hui, du fait des contraintes budgétaires, leur pouvoir solvabilisateur est très inférieur à ce qu'il était dans les années 1980.

Les aides à la pierre de l'État, composées d'un peu d'aides budgétaires mais surtout d'aides fiscales ou de circuit financier, s'adressent à tous les segments du logement : logement locatif social bien sûr, mais aussi accession à la propriété, sociale ou pas, investissement locatif, pour la construction neuve ou la réhabilitation. En outre, elles poursuivent des objectifs très variés, qui dépassent bien souvent le seul champ du logement : soutien aux filières économiques du bâtiment, lutte contre le travail au noir ; plus récemment, qualité énergétique, etc. L'ensemble constitue un corpus disparate et complexe, dont les objectifs sont peu lisibles et dont les effets sont d'autant plus difficiles à évaluer qu'il évolue en permanence. En outre, ces aides publiques ne sont pas à l'abri d'effets pervers (inflationnistes ou d'aubaine) qui en limitent l'efficacité. On remarquera enfin que la hausse des dépenses publiques enregistrée ces dernières années a pesé principalement sur les autres contributeurs que l'État qui s'est, en outre, largement appuyé sur les ressources du 1% logement pour financer une partie de sa politique. Les aides d'État pour l'amélioration du parc existant ont ainsi disparu, l'Anah étant aujourd'hui financée à 100% par les ressources du 1% logement.

La (lente) montée en régime des politiques locales de l'habitat depuis plus de vingt ans a permis de construire progressivement des réponses mieux adaptées aux situations locales et d'améliorer les derniers pans du parc existant dépourvu de confort. Ces politiques apprennent à s'articuler avec les politiques d'urbanisme et les politiques sociales. L'évolution du tissu des collectivités locales, avec la montée en régime de l'intercommunalité, le développement d'actions communes avec les départements et les régions, ouvrent des voies vers une meilleure satisfaction des besoins en logement. L'invention, avec la délégation des aides à la pierre, d'un système unique en son genre de relations entre l'État et les collectivités locales, manifeste de la nécessité de redéfinir les rôles respectifs de l'État et des échelons locaux.

Conclusion

Un marché particulier

Le logement, produit technique complexe, immobile et coûteux, est aussi un des déterminants principaux des conditions de vie, de l'identité sociale et le premier poste des dépenses des personnes et des ménages. Ce qui conduit à l'extrême attention que chacun porte au choix de son logement et, à l'inverse, à la cascade de conséquences négatives de l'absence de logement ou d'un logement non choisi.

Doté d'une dimension d'intérêt général, il n'obéit pas moins à un fonctionnement de marché. Mais du fait de son immobilité fondamentale, de son inscription dans l'espace urbain, il est soumis à des mécanismes qui ne sont pas ceux d'un marché classique de bien d'équipement : il ne suffit pas qu'il existe une demande importante pour que le système de pro-

duction se mette en capacité de produire plus, à l'endroit où les besoins sont repérés, dans l'espoir d'une régulation automatique des prix.

Ce qui permet de comprendre pourquoi, en définitive, outre la rareté de l'offre, on identifie en définitive trois principaux facteurs à l'évolution rapide des prix : l'abondance de liquidités à faible taux au plan mondial, l'existence de ménages en quantité suffisante disposant de revenus et de patrimoines élevés et les inégalités d'offre en aménités urbaines (ou d'attractivité des territoires).

Nécessité d'une régulation foncière, financière et politique, maîtrisée localement dans le cadre d'une politique nationale

De ce fait, les principaux objectifs de politique publique peuvent difficilement être atteints spontanément : permettre à chacun de choisir son logement en fonction de ses désirs, besoins et possibilités ; développer la possibilité de vivre ensemble, la mixité sociale et lutter contre la ségrégation socio-spatiale ; assurer un développement harmonieux et économe en espace, en dépenses d'énergie et en émission de gaz à effet de serre.

Ce qui nécessite de mettre en place des dispositifs qui visent à réguler les marchés fonciers et immobiliers, notamment en trouvant les moyens de mettre à disposition du foncier à coût réduit. Les éléments régulateurs peuvent se trouver dans trois domaines : la règle juridique, la fiscalité et l'aide budgétaire.

Pour y parvenir, il est nécessaire :

- de repenser l'ensemble des dispositifs existants au regard de leur efficacité et de leur efficience pour la politique du logement et la qualité de l'habitat.
- de calibrer cette aide au plus près de la réalité des situations de terrain : ce qui nécessite un réglage local, même pour les aides décidées au plan national.
- de veiller à ce que les dispositifs n'aient pas de conséquences inflationnistes, par exemple en leur associant une condition de prix ou de ressources.
- de mieux réguler le rapport entre le prix du logement et sa qualité dans les zones les plus tendues. ■

(1) *Loin d'être parfait ou complètement abouti, il conserve la forme d'un document de travail destiné à être enrichi par toute contribution volontaire s'inscrivant dans les objectifs de la démarche engagée par les 33 organisations membres.*

(2) *La rentabilité locative est le rapport entre le loyer perçu et le montant de l'investissement. La rentabilité patrimoniale est la plus-value constatée à la vente du logement rapportée au prix de ce logement.*

(3) *Opération qui a harmonisé les conditions d'éligibilité et de calcul de l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation logement (AL)*