

*Loger les classes moyennes :  
la demande, l'offre et l'équilibre  
du marché du logement*

*Rapport*

*Jacques Mistral  
et Valérie Plagnol*

*Commentaires*

*Patrice Lanco  
Étienne Wasmer*

*Compléments*

*Frédéric Iannucci, Alain Jacquot, André Massot,  
Michel Mouillart et l'Équipe d'audit RGPP Ville et logement*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique  
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2008 - ISBN : 978-2-11-007507-9

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	5
<i>Christian de Boissieu</i>	

## **RAPPORT**

<b>Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement</b> .....	7
<i>Jacques Mistral et Valérie Plagnol</i>	

<i>Introduction</i> .....	7
---------------------------	---

<i>1. Constat</i> .....	13
1.1. La politique du logement a bien servi le pays .....	13
1.2. Les années quatre-vingt-dix voient se multiplier les dysfonctionnements .....	19
1.3. Des besoins croissants, complexes et entourés d'incertitudes ....	29
1.4. Tensions conjoncturelles et objectifs de long terme : les axes d'une réforme en profondeur .....	31
1.5. En conclusion .....	33
<i>2. Propositions</i> .....	34
2.1. Desserrer les contraintes physiques sur l'offre .....	35
2.2. Remettre sur pieds la gouvernance de la politique du logement ....	38
2.3. Activer le parc social .....	40
2.4. Rationaliser les aides publiques au logement .....	44
2.5. Réduire le coût des transactions .....	52
2.6. Élargir et sécuriser le crédit .....	53
2.7. Stimuler l'investissement locatif privé .....	59

## **COMMENTAIRES**

<i>Patrice Lanco</i> .....	67
<i>Étienne Wasmer</i> .....	77

## **COMPLÉMENTS**

**A. La crise du logement résulte-t-elle d'une offre  
quantitativement insuffisante ?** ..... 83

*Alain Jacquot*

**B. Des besoins durablement élevés** ..... 113

*Michel Mouillart*

**C. Identification des « zones tendues »** ..... 119

*Équipe d'audit RGPP Ville et logement*

**D. Dispositifs fiscaux en faveur  
de l'investissement locatif** ..... 125

*Frédéric Iannucci*

**E. La situation du logement dans six pays d'Europe :  
Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni** ..... 141

*André Massot*

**RÉSUMÉ** ..... 161

**SUMMARY** ..... 169

# Introduction

Les enjeux du secteur du logement et des politiques publiques qui le concernent sont multiples : économiques, financiers mais bien sûr, avant tout, humains et sociétaux. Cela, qui est déjà vrai pendant les périodes fastes ou du moins pas trop agitées, l'est encore plus au cœur de la crise financière internationale que nous traversons.

Le rapport qui suit part d'un constat lucide sur l'évolution quantitative et qualitative du logement en France. Il rappelle les dysfonctionnements apparus dès les années quatre-vingt-dix, et pour certains d'entre eux accentués depuis, qu'il s'agisse des goulets d'étranglement sur l'offre, de la dynamique de la demande, du creusement de certaines inégalités en matière de logement (avec en particulier des effets d'éviction pesant sur les classes moyennes), de l'efficacité incertaine d'une partie de l'aide publique au logement ou de certains dispositifs fiscaux qui se sont succédé ou ont été cumulés.

Le rapport débouche sur des propositions concrètes dictées par le diagnostic. Il s'agit de desserrer les contraintes physiques sur l'offre (avec la délicate problématique du foncier disponible), d'améliorer la gouvernance de la politique du logement en privilégiant le niveau intercommunal, de réactiver la gestion du parc social en mettant en très bonne place les considérations d'équité, de rationaliser l'aide publique au logement par un meilleur ciblage, une moindre dispersion et une stabilisation dans le temps des différents dispositifs, de réduire les coûts des transactions immobilières. Les recommandations relatives au crédit à l'habitat trouvent une résonance toute particulière à la lumière de la crise financière actuelle et de ses conséquences économiques, Il en est de même pour les mesures concrètes suggérées pour stimuler l'investissement locatif privé.

Ce rapport a été présenté à Madame Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, lors de la séance plénière du CAE du 30 septembre 2008. Il a bénéficié du concours efficace de Marie Salognon et Anne Yvrande-Billon, conseillères scientifiques au CAE.

*Christian de Boissieu*  
*Président délégué du Conseil d'analyse économique*



# Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement

**Jacques Mistral**

*Directeur des études économiques,  
Institut français des relations internationales (IFRI)*

**Valérie Plagnol**

*Directeur de la stratégie, CMCIC Securities*

## **Introduction**

### **1. Le logement : un bien très particulier**

Le logement, c'est l'investissement des ménages par excellence. À la nécessité de se loger, s'ajoute la volonté de se constituer un patrimoine immobilier pour l'avenir et/ou pour sa descendance. De plus, le logement est devenu l'un des principaux « marqueurs sociaux » : choisir son logement, c'est choisir son environnement, le milieu social auquel on appartient. Mais le logement est aussi, désormais, au cœur du sentiment d'insécurité qu'éprouvent les classes moyennes. En matière de logement comme ailleurs, l'ascenseur social paraît bloqué et beaucoup craignent même qu'il ne redescende : un sondage récent ne montre-t-il pas que près de 50 % des Français ont peur de devenir SDF<sup>(1)</sup> !

Cette réponse, évidemment irrationnelle, jette une lumière particulièrement crue sur le désarroi qu'éprouvent souvent, de nos jours, les classes moyennes – un désarroi nourri par des parcours professionnels moins linéaires que dans le passé comme par le rallongement de la vie et ses conséquences en matière de santé, de retraite et peut-être de dépendance ; un sentiment vague s'est répandu dans ces couches sociales, de loin la majorité de la population, d'être exclues des aides accordées aux plus fragiles sans qu'elles-mêmes ou leurs enfants ne puissent emprunter l'ascenseur social qui était censé accompagner une vie de travail décente.

---

(1) Sondage BVA/Emmatès, réalisé les 9 et 10 novembre 2007 sur un échantillon de 1 000 personnes.

De fait, ce qui attire l'attention des médias en matière de logement, c'est, chaque hiver, la question des sans-abri, des très mal-logés. Ils sont trop nombreux ; c'est un scandale dans une société riche comme l'est la France, et la recherche de la justice doit être, là comme ailleurs, l'expression d'une politique de civilisation ; les associations, la presse, les parlementaires, les ministres y consacrent beaucoup d'énergie. Mais il faut aussi constater que depuis des années les classes moyennes<sup>(2)</sup> sont à la peine :

- *leur accès au parc social est limité* car la notion de « priorité » est élastique (deux Français sur trois ont un niveau de ressources qui leur permettrait théoriquement de prétendre à une HLM, mais un sur cinq y est logé effectivement) ;

- *le coût croissant du parc privé induit des choix douloureux* en termes d'espace, de confort, de localisation et de pouvoir d'achat hors logement (à Paris et dans quelques autres zones denses, l'écart de loyer entre parc HLM et parc privé est de 1 à 3, ce qui encourage l'immobilité et explique les difficultés de passage d'un parc à l'autre).

Le logement des classes moyennes, c'est l'immense majorité du parc de logements dans ce pays. Malgré le rattrapage de la construction amorcé depuis quelques années, le marché est tendu, les prix en vive hausse, la fluidité en déclin ; les dysfonctionnements de ce marché font clairement partie du malaise français actuel ; répondre aux besoins, améliorer l'ajustement de l'offre et de la demande sur le marché du logement dans une perspective dynamique, tel est l'objet du présent rapport.

## 2. Un marché très encadré

Il faut souligner d'entrée de jeu les particularités du « marché » du logement qui le distinguent de ceux des automobiles, des télécommunications, des assurances ou des vacances. Car on a ici clairement affaire à un bien tutélaire ; les textes constitutionnels, l'abondance législative, la prolifération réglementaire en sont la preuve. La question du logement ne peut être dissociée ni des questions d'urbanisme, d'environnement et d'autres choix

---

(2) Nous retenons la définition des classes moyennes donnée par le Centre d'analyse stratégique et énoncée lors d'un colloque tenu le 10 décembre 2007 sur le thème « Classes moyennes et politiques publiques ». La définition retient trois critères :

- la perception que les individus ont de leur propre position dans l'échelle sociale ;
- la profession et le mode de vie adoptés ;
- le niveau de revenus.

« Elle se fonde sur une communauté de destins partagée par les personnes ayant des revenus qui proviennent pour l'essentiel de salaires et de pensions, par opposition aux individus situés au sommet et à la base de la hiérarchie pour qui, respectivement, le patrimoine et les prestations sociales représentent une part non négligeable de revenus ». Néanmoins cette définition pour le moins extensive et qui recouvre 80 à 95 % de la population, peut entraîner des erreurs de jugement. Nous retiendrons une définition un peu plus étroite qui combine la notion de demande solvable et met en avant la capacité des ménages à emprunter et accéder à la propriété.

collectifs, ni des préférences, des décisions et des contraintes des individus et des familles. Or tout, dans cet environnement, est en train de bouger. Les évolutions de la société, les niveaux de vie, l'immigration, la décohabitation des familles, l'attrait de l'immobilier français pour les étrangers, la facilité accrue des financements, tout cela, combiné à une croissance démographique encore soutenue, a dopé la demande. En face, les contraintes sur l'offre se sont multipliées, liées à un urbanisme de plus en plus complexe, aux normes de sécurité, d'accessibilité ou d'environnement, ce qui tend aussi à renchérir le coût de la construction. C'est tout cela que reflètent les tensions sur ce marché et qu'il faut démêler avec soin pour savoir où faire porter utilement la réforme. C'est cette analyse à laquelle nous procédons dans la première partie du rapport avant d'exposer nos principales recommandations qui, souvent, recourent ou complètent celles avancées dans le rapport de la Commission sur la libération de la croissance française.

Le logement est un secteur lourdement réglementé, dans un cadre institutionnel vieilli. L'emballement des prix et les difficultés de logement sont le symptôme d'un mauvais fonctionnement du marché, tandis que les procédures publiques qui l'encadrent doivent être revues, au niveau de la fiscalité et plus encore de la répartition des compétences. Beaucoup de blocages viennent en effet de l'organisation actuelle des pouvoirs dont une part très importante a été maladroitement décentralisée. La multiplication et la sédimentation des mesures pour le logement rendent leur lisibilité difficile et leur efficacité discutable. Le foisonnement de la fiscalité en matière de foncier et de logement, les finalités multiples qui lui sont assignées, complexifient terriblement la politique publique en ce domaine et introduisent des éléments d'incohérence et des contradictions, sources de blocages supplémentaires.

### **3. Une question très politique**

La question du logement est un sujet politiquement très sensible. Sa complexité rend la compréhension des mécanismes et des enjeux parfois approximative ; beaucoup d'*a priori* et de perceptions erronées, voire émotionnelles, aboutissent à des confusions fréquentes entre des sujets sans rapport direct comme l'exclusion, les sans-abri, le logement social, le prix du logement ou la spéculation immobilière.

La rareté de l'offre va de pair avec un recul de la mixité sociale ; les stratégies individuelles jouent au sein de processus collectifs de localisation et aboutissent à une segmentation croissante de l'espace. L'augmentation de la population des cadres et des classes moyennes s'est accompagnée d'un phénomène de « gentrification », c'est-à-dire une propension accrue pour le regroupement social et ce qu'on appelle l'« entre soi » et une réduction des formes de mixité sociale non seulement au sein même d'un habitat mais encore entre quartiers (Batsch *et al.*, 2006). L'opposition centre/périphérie est un des aspects de la fragmentation urbaine sociale. Dans ce contexte, l'accession à la propriété pour les milieux modestes constitue

un principe important d'intégration et de responsabilisation sociales. Ce peut aussi être un facteur de sécurité à condition, on le sent bien, de ne pas placer les accédants en état de fragilité financière ou de ne pas les placer dans une situation qui interdit de fait toute mobilité.

Comment, plus généralement, concilier l'aspiration privée à la propriété, si répandue dans notre pays, et des objectifs politiques en matière d'aménagement du territoire ou d'environnement ? Comment bâtir une France de propriétaires tout en conciliant des objectifs qui peuvent sembler contradictoires : pouvoir d'achat des ménages face au coût croissant de la construction et du foncier, étalement urbain lié aux aspirations à la maison individuelle face à la protection des espaces ruraux, contraintes de prix et prise de conscience en matière environnementale, accroissement rapide du parc immobilier et goulots d'étranglement au niveau des capacités de production ?

#### **4. Un financement trop hexagonal**

Le financement du logement fait depuis des mois la une de l'actualité. Personne ne peut désormais ignorer ce que sont les « *subprimes* », ces prêts distribués aux États-Unis à des catégories d'emprunteurs fragiles et qui sont en grande partie responsables du déclenchement de la crise financière en août 2007. En Europe, le Royaume-Uni et l'Espagne sont souvent cités comme des pays où le financement du logement a également donné lieu à des excès aboutissant à une surchauffe du marché immobilier. La rédaction en 2008 d'un rapport sur le logement en France doit bien évidemment tirer les leçons de ces expériences. La première conclusion s'impose d'elle-même : pas question de répéter les mêmes erreurs. Nous avons en France un système différent qui a évité les excès observés ailleurs et protégé à la fois les emprunteurs et les banques des désordres consécutifs à une distribution trop peu prudente des crédits immobiliers. Il serait dans ce contexte parfaitement déplacé de s'inspirer directement de pratiques dont on voit clairement les conséquences désastreuses.

Cela dit, si notre système a évité ceux des périls que la crise américaine révèle en pleine lumière, il présente ses propres faiblesses ; ce serait faire preuve d'aveuglement de ne pas le reconnaître. Il est par exemple clair que l'évolution observée depuis plusieurs années consistant à allonger la maturité de la dette des ménages a été une solution conjoncturelle permettant aux emprunteurs de faire face à la hausse rapide des prix. Mais on voit bien que ce n'est pas en extrapolant cette seule technique que l'on peut résoudre les problèmes posés par un accès plus aisé au financement. Plus généralement, notre système de financement – fondé sur le prêt personnel – est un aspect méconnu de l'exception française. Nous ne nous en sommes pas mal portés et la révolution n'est pas à l'ordre du jour. Néanmoins, deux observations prouvent que la réforme de ce schéma s'impose aujourd'hui. D'abord parce que cette pratique du crédit, en écartant trop souvent le recours au prêt hypothécaire, aboutit à rationner le crédit auprès de catégories d'emprunteurs solvables qui n'entrent pas dans les catégories standard réglant

les pratiques bancaires. Une évolution est souhaitable sur ce point et il est intéressant de noter dès maintenant qu'une évolution des esprits s'est produite ces dernières années ; elle permet, comme on le verra plus loin de manière détaillée, de s'orienter avec sécurité dans une voie donnant une meilleure place au crédit hypothécaire. À cela s'ajoutent les projets de réforme en préparation au niveau européen et qui devraient avancer dans les trimestres prochains. Comme souvent, c'est une échéance que nous risquons de ne pas préparer suffisamment à l'avance. Nous risquons, comme cela est déjà arrivé, d'être confrontés à une directive sur le contenu de laquelle nous n'aurons pas pu peser utilement parce que tous nos efforts auront été consacrés à la défense d'un système trop spécifique pour être généralisable. Face à cette perspective, il semblerait plus efficace de réformer ce qui le mérite dans notre dispositif de manière à valoriser dans les négociations à venir ce que nos solutions ont de meilleur pour assurer la sécurité en matière de distribution des crédits immobiliers. Bref, aujourd'hui en France, le statu quo ne devrait pas être une option.

## **5. Un secteur en attente de réformes**

La société est diverse et changeante, le marché du logement doit l'être aussi. Nous verrons que la diversité de l'offre de logements est un avantage comparatif de la politique menée en France dans le dernier demi-siècle. Une autre façon de caractériser le parc immobilier met en effet en avant sa segmentation horizontale et verticale et finalement le risque d'une stratification sociale croissante. Parler « du » parc de logements est réducteur tant il est hétérogène en termes de type et de qualité de logements comme de statuts de l'habitant (propriétaire, locataire secteur public, secteur privé).

La segmentation du marché vient de la nécessité de répondre à des attentes socio-économiques différentes, à des caractéristiques régionales spécifiques comme à l'implantation des activités économiques. La segmentation est également verticale puisqu'il s'agit de loger des ménages sur l'ensemble de l'échelle des revenus et des patrimoines. Et de ce fait, on est face à un double risque de cloisonnements même si, bien sûr, il y a interaction des marchés entre eux. Enfin c'est un marché qui se modifie lentement dans le temps (existence d'un parc important qui façonne notre territoire et nos villes pour de nombreuses années, sinon des siècles), mais peut rencontrer des situations d'urgence face auxquelles l'augmentation de l'offre est difficilement réalisable à court terme.

Bref, la demande de logement est à la fois une notion quantitative – besoins de logements en fonction de la croissance de la population et du changement des comportements familiaux – mais aussi qualitative – aspiration des ménages à plus d'espace, changements de société. L'action des pouvoirs publics est très importante mais rien ne peut être « décrété » car, surtout dans le cas de la demande solvable, c'est le choix des agents économiques qui détermine finalement l'espace urbain.

En somme, la situation actuelle du logement et de l'urbanisme en France est à la fois le reflet des changements rapides de la société ces dernières années et un témoignage irréfutable de ses blocages, une société à la fois plus riche et plus mobile et une société plus élitiste et plus stratifiée.

Face aux dysfonctionnements du marché et de l'intervention publique en matière de logement, quels peuvent être les objectifs d'une politique publique adaptée aux besoins présents de notre pays ? Ce que l'on peut appeler le « socle républicain » garde en la matière toute sa valeur et se décline selon trois axes :

- assurer des logements décents en nombre suffisant, c'est-à-dire produire ce qu'il faut, et où il le faut ;
- favoriser des parcours résidentiels ascendants, c'est-à-dire offrir au plus grand nombre la plus grande liberté de choix ;
- garantir la mixité sociale.

Face à ce chantier immense, notre rapport n'ajoute pas, comme on l'a déjà dit, d'élément nouveau sur le problème des catégories sociales exclues du logement ou logées dans des conditions indignes d'un pays ayant atteint le niveau de PIB qui est le nôtre ; sur ce problème dont chacun reconnaît l'acuité, se sont penchées des voix plus qualifiées que les nôtres.

Ce rapport est centré sur l'accès au logement des classes moyennes, disons, en termes économiques, de la demande solvable. Nous recherchons, en la matière, les moyens d'accroître une offre manifestement insuffisante, de rendre le fonctionnement du marché plus fluide pour l'ajuster au mieux à la demande. Parce que la ressource budgétaire est redevenue rare, nous rechercherons à périmètre financier constant les moyens d'améliorer les aides et interventions publiques. Nous rechercherons aussi comment réintroduire des facteurs de concurrence, une certaine libéralisation des marchés, un rôle accru des financements privés. Mais le marché ne fonctionne bien que lorsque les règles qui l'encadrent sont définies de manière appropriée et cela nous conduira à traiter aussi de certains obstacles sérieux : une mauvaise articulation des instruments et des pouvoirs, une gouvernance vieillie et trop souvent inadaptée de la politique du logement et de ses grandes institutions. Finalement, ce rapport traite implicitement du « point de croissance supplémentaire » dont le pays a besoin et qu'il ne trouvera pas – comme l'a bien souligné le rapport Attali – sans que la vieille économie, « *bricks and mortar* », ne l'apporte, au moins en partie.

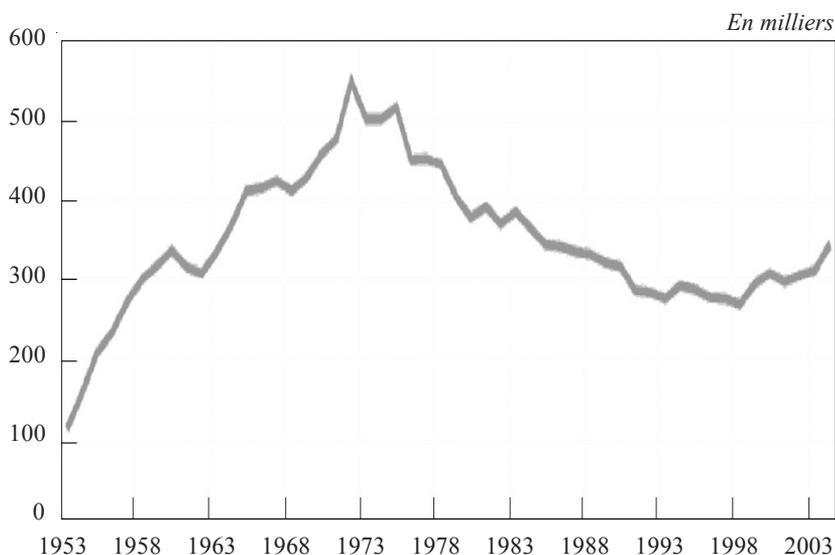
# 1. Constat

## 1.1. La politique du logement a bien servi le pays

On fait souvent le procès de l'urbanisme et des conditions de logement aujourd'hui, non sans raison ; mais il faut mettre l'existant en perspective. Il faut notamment se souvenir de l'état de la France à la sortie de la guerre, des conditions de logement des années cinquante qui avaient suscité la révolte de l'abbé Pierre en février 1954. Depuis, la France s'est transformée à un rythme accéléré : exode rural, urbanisation, changements socio-démographiques.

La construction de logements a largement contribué à la croissance que nous avons connue, le parc existant témoigne de cet effort d'adaptation continu depuis un demi-siècle. Avant de faire la critique des dysfonctionnements actuels, il n'est pas inutile de souligner que cette politique du logement a globalement bien servi la France : l'augmentation et l'amélioration du parc ont répondu progressivement et de mieux en mieux aux besoins de capacité, de confort et de mobilité de la grande majorité des Français. La croissance du nombre des propriétaires a constitué un formidable socle d'accumulation d'actifs et d'enrichissement patrimonial des ménages.

### 1. Nombre de logements achevés (1953-2005)



Sources : Sidatel, ministère de l'Équipement ; 1953-1958 : Bulletin statistique du ministère de la Construction, décembre 1959.

### 1.1.1. De la fin des bidonvilles au retour à la campagne...

Selon le BIPE (2007), 18 millions de logements ont été construits en France depuis 1954, soit, compte tenu des destructions, un doublement du parc immobilier en cinquante ans, qui atteint 30,3 millions de logements en 2004 (France métropolitaine), alors que, sur cette même période, la population n'a augmenté que de 40 %. Ce parc comprend plus de 26 millions de résidences principales (84 %), évaluées à 5 900 milliards d'euros (INSEE, comptabilité nationale), soit plus de 3,5 ans de PIB et la moitié du patrimoine total du pays. Les résidences secondaires représentent 10 % du parc et les logements vacants 6 %, la moitié environ pour des raisons frictionnelles (3,3 % pour une période supérieure à trois mois dont une partie pour des raisons liées à l'insalubrité).

On distingue deux grandes vagues. De l'après-guerre jusqu'au milieu des années soixante-dix a dominé un sentiment d'urgence que l'on voit à l'œuvre dans un urbanisme et une architecture de grands ensembles et de villes nouvelles, là même où se posent aujourd'hui les problèmes les plus criants en termes de maintenance du parc et d'intégration sociale des habitants – notamment en Île-de-France. La période suivante – jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix – est celle de l'extension des banlieues et de la constitution d'un cercle périurbain autour des grandes agglomérations. C'est l'époque de la montée en puissance de la construction individuelle et aussi celle d'une première accélération, puis d'un effondrement des prix de l'immobilier alors que la demande se réduit et que les taux d'intérêt réels croissent fortement à partir du milieu des années quatre-vingt. C'est aussi une période qui connaît une nette amélioration qualitative du parc et une progression constante du taux de propriétaires.

Les maisons individuelles sont aujourd'hui majoritaires : 56,3 % du parc, contre 43,3 % pour les appartements en immeubles collectifs. Leur part s'accroît fortement depuis 1998 ; on assiste à la fin de l'exode rural puisque ce sont désormais les petites communes au milieu des champs ou à la bordure des grandes agglomérations qui voient croître leur parc immobilier : 23,3 % des résidences principales y sont implantées contre 22,9 % en 1995<sup>(3)</sup>.

### 1.1.2. Conditions de vie : un confort sans précédent

La surface moyenne des résidences principales s'est accrue, passant de 82 m<sup>2</sup> en 1984 à 90 m<sup>2</sup> en 2002<sup>(4)</sup>. Le nombre de personnes par logement a fortement diminué (plus de 3 en 1962 en moyenne contre 2,3 en 2004). Le surpeuplement dans le parc locatif est passé de 21,3 à 15 % entre 1978 et 2002. Le surpeuplement critique est tombé à 2,6 % et plus de la moitié des ménages en situation de surpeuplement vit dans l'agglomération parisienne.

L'amélioration du confort est devenue une réalité sensible. Comme le montre le tableau 1, la part des logements ne disposant pas de confort sani-

(3) Cf. DAI/SESP et DGUHC : Compte de logement, 2005 et Premiers résultats, 2006.

(4) DAI/SESP (*op. cit.*).

taire a fortement reculé, passant de près de 40 % de logements qui n'avaient pas l'eau courante en 1954 (moins de 20 % disposaient de WC intérieurs et 10 % seulement d'une douche) à seulement 1,3 % de logements dépourvus de confort sanitaire en 2006. Selon le BIPE (2007), il resterait aujourd'hui environ 800 000 logements (2,5 % du parc) dont l'état est jugé inacceptable.

## 1. Quelques caractéristiques du parc de résidences principales

	1978	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Part des logements construits avant 1949 (en %)	51,3	43,0	39,1	36,8	35,6	33,2	31
Part des logements sans confort sanitaire (en %)	26,9	15,0	9,6	6,2	4,1	2,6	1,3
Surface moyenne des logements (en m <sup>2</sup> )	77	82	85	86	88	90	91
Surface moyenne par personne (en m <sup>2</sup> )	—	31	32	34	35	37	40
Nombre moyen de personnes par logement	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4	2,3
Part des ménages se déclarant mal logés (en %)	13,4	10,2	8,9	8,1	6,0	7,2	—

*Champ* : France métropolitaine.

*Source* : INSEE, enquêtes Logement.

### 1.1.3. L'accompagnement de la mobilité

La mobilité est une caractéristique intrinsèque non seulement des économies modernes (changements de localisation des activités, carrières professionnelles) mais de plus en plus de la société moderne marquée par de profonds changements de comportements en matière démographique et familiale et ceci tout au long du cycle de vie. L'adaptation du parc de logements et de l'effort de constructions nouvelles à ce que certains ont parfois appelé une société « nomade » est l'un des enjeux les plus importants et les plus complexes de la politique du logement.

Les Français déménageraient en moyenne deux fois moins que les Anglais ou les Américains. Selon Debrand et Taffin (2005), la mobilité résidentielle semble être doublement « pro-cyclique » et réagir au cycle économique d'ensemble d'un côté (il existerait un lien négatif entre mobilité et taux de chômage), au cycle immobilier de l'autre (lien positif entre mobilité et prix des logements anciens).

On distingue traditionnellement deux types de mobilités, la mobilité géographique – qui implique un changement de résidence – et celle liée aux déplacements domicile-travail. En 2004, près de trois salariés sur quatre quittent leur commune de résidence pour aller travailler. Les actifs qui résident dans les couronnes périurbaines, moins bien pourvues en emplois que

les pôles urbains, sont les plus mobiles : ils travaillent rarement dans leur commune de résidence et font des déplacements plus longs, tant en distance routière qu'en temps de trajet. Les salariés habitant dans l'aire urbaine parisienne se distinguent de ceux qui résident dans les grandes aires urbaines de province par des temps de trajet relativement longs, malgré des distances parcourues plus courtes. Les cadres parcourent des distances nettement plus grandes que les autres catégories de salariés (Baccaïni *et al.* 2007).

L'autre face de la mobilité, c'est évidemment que les trajectoires résidentielles sont de moins en moins linéaires (événements familiaux, changements professionnels, aspirations qualitatives, âge de la retraite) et peuvent conduire à cumuler résidence fixe et résidence provisoire changeante. La propension à la mobilité résidentielle des ménages varie fortement en fonction de leur statut d'occupation et de leurs caractéristiques socio-démographiques :

- l'accroissement des niveaux de vie fait qu'une part croissante des seniors pratique volontiers l'alternance entre deux résidences ;
- les moyens de transport rapides et bon marché permettent à certains actifs de partager leur temps et leur habitat entre deux sites.

## 2. Proportion d'actifs travaillant hors de leur commune de résidence

*En %*

	Total	Hommes	Femmes	Cadres	Prof. inter-médiaires	Employés	Ouvriers
Pôles urbains	68,9	73,1	64,3	79,1	72,2	59,5	71,5
Couronnes périurbaines	87,8	89,0	86,5	91,0	93,0	83,3	87,2
Communes multipolarisées	84,0	85,3	82,3	84,9	90,4	79,1	84,4
Pôles d'emploi de l'espace à dominante rurale	56,9	61,7	51,1	63,4	65,2	47,4	60,5
Couronnes des pôles d'emploi de l'espace à dominante rurale	90,6	89,9	91,4	83,5	95,2	89,2	90,8
Autres communes de l'espace à dominante rurale	76,6	78,3	74,5	74,3	84,7	70,7	78,5
Ensemble	73,3	76,6	69,4	80,5	77,7	65,1	75,7

*Lecture* : Parmi l'ensemble des salariés résidant dans un pôle urbain, 68,9 % travaillent hors de leur commune de résidence. Cette part est plus faible parmi les femmes (64,3 %) que parmi les hommes (73,1 %).

*Source* : DADS, 2004, INSEE.

Principal facteur de mobilité, l'emploi exerce un impact croissant sur les parcours résidentiels en raison de la flexibilité accrue des formes d'emploi, du desserrement de l'emploi et des mobilités professionnelles plus nombreuses. Les relations entre le lieu de travail et le domicile se transfor-

ment : le télétravail à domicile n'est plus marginal. Le « nomadisme » professionnel est fréquent, qui combine les navettes domicile/travail et la mobilité entre plusieurs résidences. On observe également une polarisation de plus en plus forte des migrations résidentielles par les régions du sud et de l'ouest de la France et par les grands bassins d'emplois. Il en résulte un renforcement des disparités de peuplement et de développement économique entre les territoires (Batsch, Cusin et Juillard, 2006).

### 3. Répartition des logements par catégorie et par filière

En milliers

	1984	1988	1992	1996	2002	2005
Résidences principales	20 206	21 158	22 146	23 159	24 852	25 871
• propriétaires occupants	10 511	11 525	12 138	12 725	13 953	14 685
– accédants	4 923	5 514	5 312	5 194	5 190	5 203
– non accédants <sup>(1)</sup>	5 588	6 011	6 826	7 531	8 763	9 482
• locataires <sup>(2)</sup>	9 695	9 633	10 008	10 434	10 899	11 186
– de personnes physiques	5 277	5 025	5 261	5 496	5 936	6 205
– de HLM <sup>(3)</sup>	2 872	3 122	3 263	3 440	3 583	3 671
– d'autres bailleurs sociaux	358	481	831	1 048	1 091	1 104
– d'autres personnes morales	1 188	1 005	653	450	289	206
Résidences secondaires	2 433	2 707	2 839	2 877	2 993	3 092
Logements vacants	1 871	1 889	1 922	1 964	1 920	1 862
Ensemble	24 510	25 754	26 907	28 000	29 765	30 825
• individuel	13 586	14 417	15 066	15 579	16 662	17 354
• collectif	10 924	11 337	11 841	12 421	13 103	13 471

Champ : France métropolitaine.

Notes : (1) Les fermiers-métayers sont compris dans la filière « propriétaires occupants non accédants » ; (2) Les ménages logés à titre gratuit, par leur famille, leur employeur ou tout autre personne physique ou morale, les crédientiers, les usufruitiers (hors situation de donation ou de succession) sont répartis dans les filières des locataires. Par contre les usufruitiers à la suite de donation ou succession sont classés dans la filière des propriétaires non accédants ; (3) La filière « locataires de HLM » ne comprend que les logements gérés par des offices (y compris OPAC) et les SAHLM.

Source : Compte du Logement.

#### 1.1.4. Un atout majeur : la diversité du marché

Une société mobile est, presque par définition, une société diverse. Le logement doit en être le reflet. On trouve là un des avantages comparatifs les plus significatifs de la politique du logement menée en France : la diversité de l'offre. À la différence de ses voisins européens, la France a fait le choix depuis longtemps de privilégier une approche multiple et qui se veut équilibrée entre immobilier privé, locatif privé et locatif public (logements sociaux). C'est un atout qu'il faut savoir encore mieux utiliser à l'avenir.

Le nombre de propriétaires de leur résidence principale en France s'est régulièrement accru et atteint près de 57 % (dans les années 2000, ce taux

était de 45 % en Allemagne, 53 % au Danemark, 55 % aux Pays-Bas, 68 % en Italie, 82 % en Espagne, 75 % en Grèce et au Portugal et 69 % au Royaume-Uni, *cf.* Eurostat). Près de 10 % des propriétaires ou locataires de leur résidence principale possèdent un autre logement – résidence secondaire et/ou logement vacant ou mis en location. Au total, ce sont 64 % des Français qui sont propriétaires d'un bien immobilier, un chiffre très supérieur à celui des pays qui ont fait le choix, si l'on peut dire, du « tout collectif », comme l'Allemagne, mais inférieur à celui du Royaume-Uni (71 %) ou de l'Espagne (84 %). Selon des analyses convergentes, cette dernière solution ne présente pas que des avantages puisque l'accès à la propriété se fait tardivement et soulève de rudes obstacles pour les jeunes primo-accédants.

On observe ainsi un trait assez singulier de la politique suivie en France puisque l'on y voit coexister un parc immobilier locatif important, en particulier social, et un goût prononcé pour la propriété individuelle déjà largement satisfait, même si comme on le sait (*cf. infra*) il est judicieux de lui donner un nouvel horizon. Cette combinaison pourrait bien être un avantage comparatif insuffisamment reconnu de notre pays puisqu'il permet de conjuguer l'offre flexible que requiert une société de plus en plus mobile et l'investissement patrimonial qu'appelle une société plus riche et plus âgée.

#### 4. Statut des occupants des résidences principales

En %

	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Propriétaires	50,7	53,6	53,8	54,3	56,0	57,2
• sans emprunt en cours	26,3	27,4	30,3	32,1	35,0	37,6
• accédants	24,4	26,1	23,5	22,2	21,0	19,6
Locataires d'un local loué vide	39,0	37,2	37,7	38,1	37,9	37,5
• HLM	14,6	15,0	15,3	15,7	15,6	15,7
• autre logement social	1,9	2,0	1,8	1,9	1,6	1,4
• secteur libre (yc loi 1948)	22,4	20,2	20,6	20,6	20,7	20,4
Autres statuts	10,4	9,1	8,4	7,6	6,1	5,3
• meublés, sous-locataires	1,9	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7
• fermiers ou métayers	0,6	0,4	0,2	0,2	0,3	0,0
• logés gratuitement	7,9	7,2	6,7	5,8	4,2	3,6
Parc total (en milliers)	20 364	21 256	22 131	23 286	24 525	26 280

*Champ* : France métropolitaine, résidences principales.

*Source* : INSEE, enquêtes Logement.

Au total, il est intéressant de reconnaître la contribution, certes imparfaite mais très importante, que la politique du logement a apportée à la croissance française dans une période de transformations socio-économiques très rapides. Cela dit, les dysfonctionnements de cette politique sont apparus de plus en plus nettement depuis une décennie au moins et, pour pouvoir y porter remède, il faut en faire maintenant un constat précis.

## **1.2. Les années quatre-vingt-dix voient se multiplier les dysfonctionnements**

La dépense nationale de logement – qui mesure l'ensemble des dépenses des agents économiques – à usage de consommation ou d'investissement, représente 22,2 % du PIB en 2005 contre 19,3 % en 1984 et cette tendance s'est poursuivie en 2006. Les dépenses courantes liées au logement n'ont cessé de croître du fait de la hausse des loyers et du prix de l'énergie.

### *1.2.1. Le coût du logement n'a cessé d'augmenter*

Entre 1965 et 2000 les prix du logement ont crû à peu près parallèlement à l'évolution du revenu disponible des ménages. Le prix des logements déflaté du revenu disponible par ménage est resté compris dans une fourchette étroite de 90 à 110 % du niveau de 1965 pour la moyenne de la France entière et entre 80 et 120 % du niveau de 1965 pour les logements parisiens (à l'exception de la pointe de 1987-1993 à Paris et sur la Côte d'Azur).

Les dernières années tranchent nettement par rapport à cette régularité ; elles sont clairement marquées par un dépassement des moyennes de long terme non seulement à Paris mais également en province. Depuis 2002, les prix sont sortis par le haut du « tunnel de Friggit » pour l'ensemble du territoire national. Ainsi, en francs constants, le prix des logements a retrouvé en 2003 le niveau de 1993. Mais depuis 2004, les prix ont encore progressé de 40 % environ (voir graphique 2).

### *1.2.2. Les classes moyennes peuvent-elles encore se loger ?*

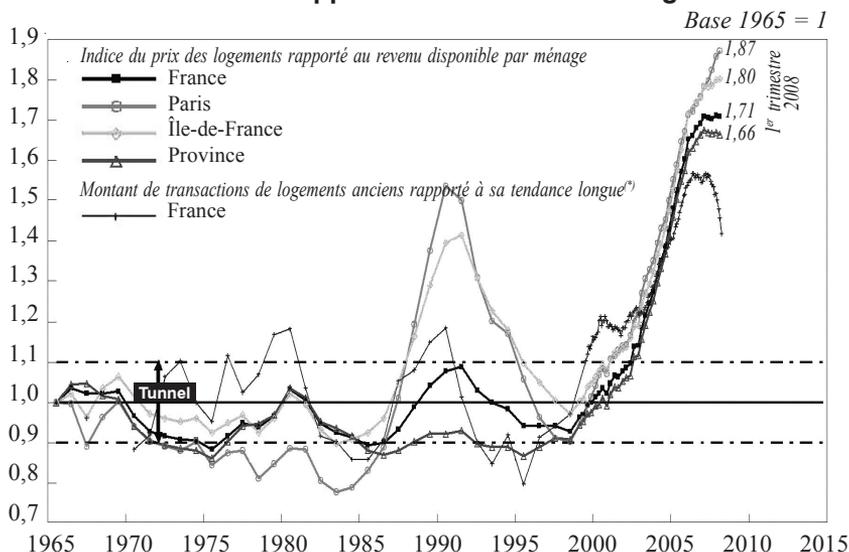
Des conditions de financement particulièrement avantageuses ces dernières années liées à la baisse des taux d'intérêt et à l'allongement des maturités de prêts ont alimenté la hausse de l'investissement immobilier résidentiel, soutenu au moins jusqu'en 2003 par la hausse des revenus des ménages.

Mais l'accélération récente des prix est le signal d'un déséquilibre de marché. Elle résulte de la combinaison d'une offre insuffisante (suite au retard pris après la crise du début des années quatre-vingt-dix et à une sous-estimation durable des besoins de la population), d'une croissance démographique des ménages encore soutenue et de la moindre adéquation des caractéristiques du parc existant aux besoins nouveaux des ménages.

Du côté de l'offre, les années 1996-2006 ont été marquées par un ralentissement dans la construction des logements sociaux.

À cette insuffisance de production s'ajoute la limitation grandissante de l'accès au foncier à bâtir, résultant de politiques restrictives de la part de nombreuses collectivités locales. Dans le même temps, les dispositifs fiscaux type « Périssol », « Besson », « Borloo » ou « Robien », tout en en-

## 2. Le « tunnel de Friggit » : prix des logements et montant de transactions rapportés à leur tendance longue<sup>(\*)</sup>



**Lecture :** Le fait qu'un ratio indice du prix des logements/revenu prenne la même valeur l'année A et l'année B indique que, pour acheter le même logement, il fallait le même nombre d'années de revenu par ménage l'année A et l'année B. NB : quel que soit l'indice considéré on le rapporte au revenu disponible par ménage sur l'ensemble de la France.

La tendance longue à laquelle on rapporte le montant de transactions de logements anciens (somme du montant de toutes les transactions) est l'indice des prix à la consommation majoré de 4,9 % par an, parallèlement auquel il a crû de 1970 à 2000 (Friggit, 2002). Les montants de transactions en habitat ancien (moyennés sur 12 mois) sont évalués approximativement, à partir d'octobre 1999 (date de la fusion des lignes comptables de la DGI consécutive à la réforme des droits de mutation), en multipliant le total des transactions dans l'ancien (= taxées à 4,80 % : immobilier d'habitation, d'entreprise et agricole et terrains exonérés de TVA) par 80 % (poids de l'habitation dans l'ancien sur mars-octobre 1999, derniers mois pour lesquels ce pourcentage est connu exactement). L'évaluation est approximative mais elle a été validée sur les années 2000 à 2003 et, le poids de l'habitation dans le total, voisin de 80 %, étant élevé, les variations du montant estimé sont sans doute assez proches de celles du montant réel depuis 2004, sauf accidents temporaires. Les abscisses correspondent au milieu de la base des grandeurs représentées. Par exemple, l'indice Notaires-INSEE Paris « T4-2003 », à base trimestrielle (octobre 2003 à décembre 2003), est représenté sur l'abscisse 15 novembre 2003.

**Note :** (\*) La tendance longue à laquelle on rapporte les indices du prix des logements est le revenu disponible par ménage, parallèlement auquel ils ont crû de 1965 à 2001 (Friggit, 2001 et 2007).

**Source :** CGPC d'après INSEE, bases de données notariales, indices Notaires-INSEE désaisonnalisés et DGI.

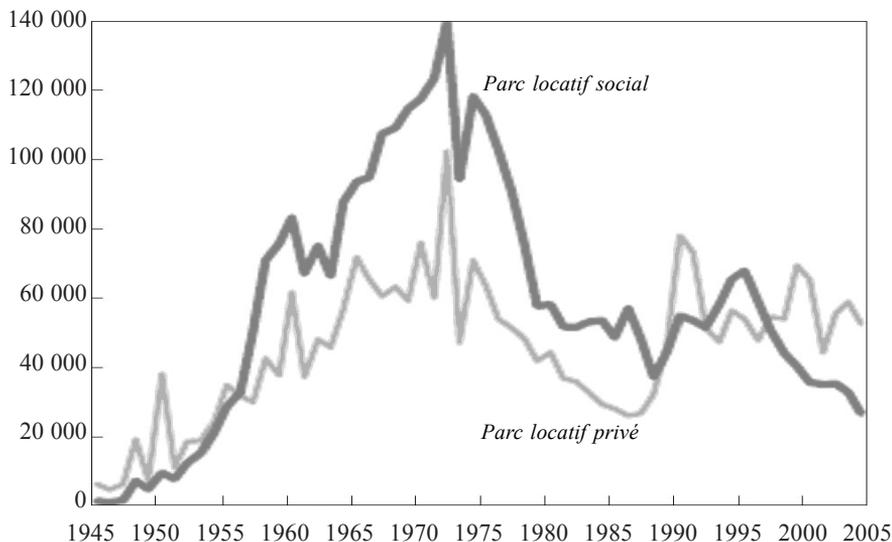
## 5. Proportion des ménages éligibles au parc social

	PLA/PLUS	PLA-I	PLA-CFF puis PLS depuis 2001	PLI
1997	54,7	27,5	65,0	84,0
2005	67,7	31,7	82,2	89,1

**Lecture :** PLA/PLUS : prêt locatif aidé/prêt locatif à usage social ; PLA-I : prêt locatif aidé d'intégration ; PLA-CFF : prêt locatif aidé du Crédit foncier de France, auquel a succédé le PLS ; PLS : prêt locatif social ; PLI : prêt locatif intermédiaire.

**Source :** Enquêtes Logement, estimations DGUHC in doc. préparatoire PLF 2006.

### 3. Nombre de logements des parcs locatifs social et privé selon l'année de construction depuis 1945



Note : Le parc locatif privé ne comprend ici que les bailleurs personnes physiques.

Source : Filocom, 2005.

courageant la construction locative privée, ont fini par contribuer à aggraver ces distorsions en saturant des espaces hors des zones urbaines les plus denses – et là où ils auraient été les plus nécessaires.

La hausse des prix a également été entretenue par l'allongement des durées de remboursements de crédit et le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt.

Enfin, les effets de la mondialisation ou ceux du « grand marché intérieur européen » se sont également fait sentir. La France attire en effet une forte demande étrangère : les achats de logement par les étrangers ont stimulé la demande et ont augmenté de moitié en quatre ans, passant de 5 à 7 % du parc entre 2000 et 2004.

Entre 2001 et 2006, le coût moyen des opérations immobilières financées par emprunt est passé de 2,6 années de revenu à près de 4 années de revenu (mai 2007), pour retomber légèrement à 3,8 années. Dans le neuf, le coût relatif du logement reste à un haut niveau : 4,2 années en 2001, plus de 4,5 années en 2007. La nouveauté vient du rattrapage de l'immobilier ancien : le coût du logement y est désormais supérieur au coût du neuf – 4,6 années contre 3,5 en 2001. C'est sur ce segment de marché que l'indicateur de solvabilité des ménages s'est le plus dégradé ces dernières années<sup>(5)</sup>.

(5) Cf. Crédit au logement/CSA, Observatoire du financement des marchés résidentiels, tableau de bord mensuel, août 2007.

Aujourd'hui, la remontée du coût du crédit et le resserrement des conditions d'octroi fragilisent les personnes endettées à taux variable et découragent les candidats à l'accession. Les ménages accédants voient quant à eux leur taux d'effort croître sensiblement.

## 6. Taux d'effort des ménages accédants

En %

	Taux d'effort <sup>(*)</sup> net des ménages			
	aidés		non aidés	
	2002	2006	2002	2006
Ensemble	24,4	26,4	22,1	24,2
Quartiles des revenus des ménages par UC				
• q1	28,1	30,3	43,7	54,8
• q2	23,8	25,3	28,5	29,3
• q3	21,0	21,3	24,3	25,8
• q4	9,9	17,4	18,9	21,1

Note : (\*) Rapport entre le total des remboursements d'emprunts et la masse des revenus des ménages dans la catégorie.

Source : INSEE, enquêtes Logement, données provisoires.

Pour les locataires, l'écart de prix entre parc social et parc privé s'est creusé : le taux d'effort moyen – net des aides et hors charges – des ménages à bas revenus n'est que de 10 % dans le logement social alors qu'il atteint 25,7 % dans le parc privé. Les aides personnelles au logement couvrent en moyenne 70 % des loyers des ménages du parc social tandis qu'elles ne couvrent que 50 % de ceux des locataires le parc privé (BIPE, 2007), du fait du différentiel de loyers entre les deux parcs.

## 7. Effort financier des ménages locataires à bas revenu pour se loger

En % du revenu

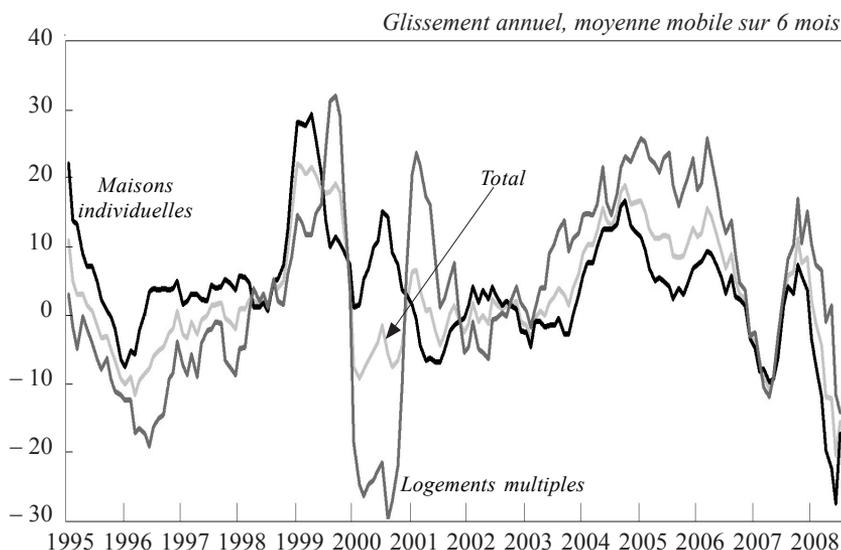
	1998	2002	Variation
Secteur social			
• effort net	7,6	10,0	31,5
• aides	26,6	33,4	25,6
Secteur privé			
• effort net	19,0	25,7	35,3
• aides	31,7	50,8	60,3

Source : INSEE, enquêtes Logement.

La hausse des prix et le ralentissement du crédit consécutifs à la crise déclenchée à l'été 2007 ont entraîné un nouveau ralentissement des mises en chantier (voir graphique 4). Ainsi le mouvement de rattrapage de la cons-

truction amorcé ces dernières années marque le pas depuis le second semestre 2007, tandis que les prix amorcent un repli en 2008, du fait principalement de la dégradation de la solvabilité des emprunteurs (Lemoine, 2008a et b).

#### 4. Mises en chantier de logements neufs



Source : Reuters Ecwin.

Les dernières données confirment donc un net coût d'arrêt aux mises en chantier de logements neufs et un repli de la demande sous l'effet combiné de la hausse des prix et du ralentissement de la distribution du crédit comme de son renchérissement.

#### 1.2.3. Les inégalités se creusent en matière de logement

Le nombre d'accédants à la propriété a doublé en dix ans et le taux de propriétaires atteint d'ores et déjà 70 % chez les seniors. Simultanément, la structure du marché a évolué dans l'ensemble au détriment des primo-accédants de la classe moyenne. On assiste, à une extrémité de la pyramide des âges, à un vieillissement de la population des propriétaires du parc ancien et, à l'autre, à un rajeunissement extrême – depuis notamment la réforme du prêt à taux zéro (PTZ) donnant accès au logement ancien sans travaux.

Ces changements ont notamment pour inconvénient de provoquer un ralentissement de la rotation du parc immobilier. La difficulté à entrer sur le marché au milieu du cycle de vie s'accompagne aussi de mécanismes d'exclusion en matière d'accès au logement pour les classes moyennes entre propriétaires (souvent plus âgés) et accédants (plus jeunes).

Ainsi les catégories sociales moyennes et populaires se trouvent-elles directement touchées par plusieurs effets d'éviction :

- moindre accès au logement social car elles ne sont pas prioritaires ;
- moindre accès aux aides à la personne ou à la pierre – notamment pour le logement récent ;
- cumul des contraintes de prix, de superficie et d'éloignement ;
- moindre capacité à franchir le pas de l'accession à la propriété du fait du renchérissement des loyers (qui pèse sur l'épargne initiale) et des prix d'acquisition ;
- limites juridiques ou financières de la solvabilisation par le crédit.

### 8. Proportion de ménages aidés

	Proportion de ménages aidés (en %)		Niveau moyen des aides, parmi les bénéficiaires (en euros courants)	
	2002	2006	2002	2006
Ensemble des accédants	14,2	7,7	1 720	1 686
Quartiles de revenus des ménages par UC				
• q1	56,3	38,9	2 072	2 041
• q2	29,3	16,4	1 519	1 400
• q3	4,7	2,2	1 130	1 304
• q4	3,0	0,1	2 064	2 149

Source : INSEE, enquêtes Logement ; données provisoires pour 2002-2006.

Le profil des acquéreurs<sup>(6)</sup> montre que le montant des loyers et la durée allongée des prêts accentuent la surreprésentation des primo-accédants jeunes : 13 % des primo-accédants ont moins de 30 ans en 2005, 32 % en 2007. La tranche d'âge des 30-40 ans est stable entre 2005 et 2007 à 24 % des primo-accédants. Au-delà, on assiste à une baisse des primo-accédants. On notera aussi que la part des cadres supérieurs baisse fortement au profit des employés (18 % en 2005, 32 % en 2007) et des enseignants (3 % en 2005, 7 % en 2007).

#### 1.2.4. S'endetter plus, vivre mieux ?

Les accédants à la propriété dans le neuf appartiennent le plus souvent aux catégories socioprofessionnelles modestes, ouvriers/employés (42,4 % des accédants), alors que les accédants à l'ancien sont plus représentés parmi les cadres supérieurs et professions libérales (31,8 % des accédants)<sup>(7)</sup>.

(6) Nexity Logement.

(7) Cf. Crédit Logement, rapport 2006.

Entre 2004 et 2006, le taux d'effort des primo-accédants a augmenté de 13 %<sup>(8)</sup>, pour passer de 26,8 à 30,3 % du revenu. Sur la même période la durée moyenne des prêts s'est accrue de deux ans (de 16,2 à 18,4 ans) et le montant moyen des transactions est passé de 145 800 à 182 800 euros.

En matière de financement de l'acquisition, la part de ceux qui envisagent une acquisition sans le moindre apport personnel est passée de 8 à 21 % du total entre 2005 et 2007. Pour les primo-accédants ayant pris la précaution de constituer une épargne préalable, le montant de l'apport personnel tend à se réduire et ne représente plus que 26 % du montant de l'opération contre 29 % antérieurement.

L'épargne provient avant tout d'un effort personnel : l'aide familiale ne représente que 5,7 % des cas et l'héritage reste un phénomène marginal. Les bénéficiaires de la solidarité intergénérationnelle profiteraient néanmoins de sommes importantes : 100 milliards de donations et héritages en 2006, soit quatre fois le montant des aides publiques au logement (BIPE, 2007).

Dans le cadre des prêts à l'accession, la durée moyenne des crédits logement s'est régulièrement accrue ces dernières années : elle était à la fin de 2007 de 18 ans et 8 mois dans le secteur concurrentiel, 6 mois de plus qu'en février 2007. Aujourd'hui, 57,3 % des prêts sont d'une durée à l'origine comprise entre 20 et 30 ans. En 2005, 60,7 % des prêts étaient d'une durée à l'origine comprise entre 15 et 25 ans. En 2003, 60,4 % des prêts étaient d'une durée à l'origine comprise entre 10 et 20 ans. Les prêts de plus de 30 ans représentent désormais plus de 4 % de la production, alors que leur part dans le marché était négligeable jusqu'en 2005<sup>(9)</sup>.

## 9. Répartition des emprunteurs selon le niveau de revenu du ménage

En %

Structure du marché	2001	2002	2003	2004	2005	Moyenne
Moins de 2 SMIC	14,1	10,6	12,3	11,3	13,2	12,4
De 2 à 3 SMIC	25,6	21,9	22,7	24,1	26,1	26,1
De 3 à 4 SMIC	22,5	24,6	24,6	24,0	24,0	24,0
De 4 à 5 SMIC	13,8	16,7	16,5	15,8	15,4	15,6
Plus de 5 SMIC	24,1	26,2	23,6	24,8	21,2	23,8

Source : Crédit Logement.

(8) Cf. Observatoire du financement du logement, in BIPE juin 2007.

(9) Crédit logement : l'observatoire du financement des marchés résidentiels, Crédit Logement, août 2007.

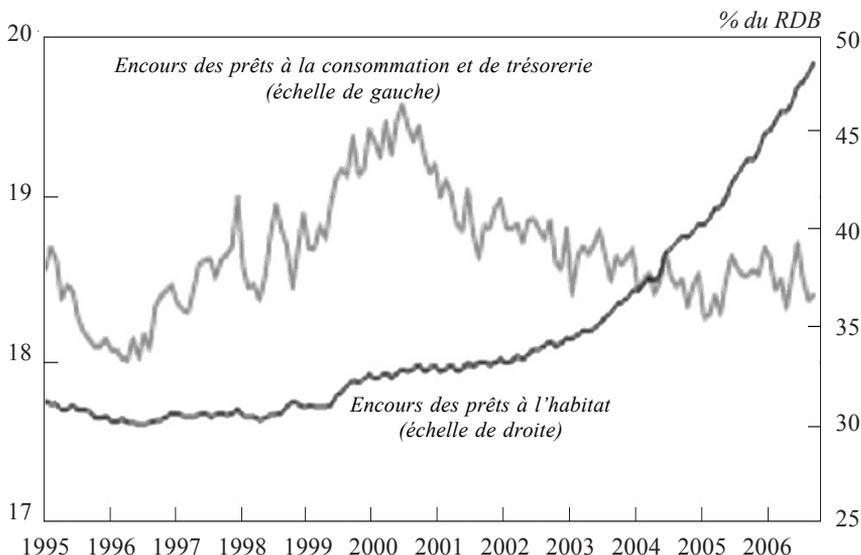
## 10. Crédits à l'habitat accordés aux ménages

	2002	2003	2004	2005	2006
Total général	78 475	95 818 (22,1)	113 326 (18,3)	134 557 (18,7)	149 078 (10,8)
Type de prêts					
• total des prêts non aidés	76 864	94 306 (22,7)	111 981 (18,7)	131 782 (17,7)	145 563 (10,5)
• prêts conventionnés	8 430	8 921 (5,8)	9 358 (4,9)	9 718 (3,9)	9 132 (- 6,0)
• prêts d'épargne-logement	4 285	3 204 (- 25,2)	2 482 (- 22,5)	1 739 (- 29,9)	1 531 (- 12,0)
• prêts libres	64 149	82 181 (28,1)	100 141 (21,9)	120 325 (20,2)	134 900 (12,1)
• total des prêts aidés(*) : prêts à taux zéro	1 611	1 512 (- 6,2)	1 345 (- 11,1)	2 775 (106,3)	3 515 (26,7)
Marchés (prêts non aidés)					
• neuf	21 607	26 174 (21,1)	32 825 (25,4)	39 258 (19,6)	45 186 (15,1)
• ancien	49 205	60 550 (23,1)	70 836 (17,0)	83 686 (18,1)	90 860 (8,6)
• amélioration-entretien	6 052	7 582 (25,3)	8 320 (9,7)	8 838 (6,2)	9 517 (7,7)
Groupes (prêts non aidés)					
• établissements spécialisés	9 389	11 032 (17,5)	14 223 (28,9)	14 712 (3,4)	18 088 (23,0)
• établissements non spécialisés	67 475	83 274 (23,4)	97 758 (17,4)	117 070 (19,8)	127 475 (8,9)

Lecture : Entre parenthèses, la variation annuelle en %.

Source et réalisation : Banque de France ; sauf (\*) SGFAS.

## 5. Taux d'endettement des ménages français



Sources : Banque de France et HSBC.

Jusqu'à présent, la remontée progressive des taux d'intérêt – plus de 100 points de base entre 2005 et l'été 2007, *i.e.* de 3,336 % en moyenne à 4,43 % en août 2007 – a été compensée par le rallongement des durées d'emprunt. La mise en place du crédit d'impôt en faveur de l'accession à la propriété va permettre de contenir encore un temps les effets de ces hausses de taux. Mais pour combien de temps ? Car au-delà de la hausse des taux d'intérêt, c'est la restriction des conditions d'attribution de crédit qui s'annonce et le système français – hors aides publiques – est clairement très contraignant comme le montrent les comparaisons internationales en matière d'endettement.

### 1.2.5. « La spirale du mal-logement »<sup>(10)</sup>

Le logement social, qui représente 4 millions de logements, a longtemps joué un rôle de promotion résidentielle, permettant à des ménages modestes d'accéder à des conditions de logement décentes en termes d'espace, de confort et de localisation. Mais la concentration des difficultés économiques et sociales sur la population de certains quartiers est à l'origine d'une dégradation des conditions d'habitat.

La spirale de la déqualification et de la disqualification économiques s'est enclenchée en particulier dans certains ensembles HLM dont la conception est aujourd'hui remise en cause. Faute de logements sociaux en nombre suffisant, les populations les plus fragiles se trouvent renvoyées vers des logements aux conditions de confort bien inférieures au standard du marché.

Les HLM devraient être un instrument privilégié pour lutter contre la « centrifugeuse sociale » que l'on voit de plus en plus à l'œuvre du fait de la sélection par le prix. La défaillance en la matière est bien identifiée et le retard pris dans la construction HLM donne lieu à un consensus général. Il en résulte des inégalités criantes dans la répartition territoriale du parc HLM, des ghettos de banlieues, une réduction de la mixité, et une insuffisance – voire une absence – de logements sociaux dans certaines communes, bref une inadéquation croissante du parc que la loi SRU a mise en évidence tout en restant largement inopérante.

### 1.2.6. Une offre mal adaptée, le retour de la pénurie ?

Un aspect déterminant du problème du logement, c'est la pénurie de foncier : trop souvent, le riverain fait la loi ! Face à l'urbanisation croissante, les petites communes en bordure de grandes agglomérations se montrent de plus en plus réticentes à libérer du foncier en raison, par exemple, des coûts d'infrastructure ou par volonté de préserver le caractère agricole de la commune. Ces obstacles deviennent vite insurmontables quand les maires ont le sentiment d'être soutenus par leurs administrés, soucieux de

---

(10) Cf. Batsch, Cusin et Juillard (2006).

préservent leur environnement. La mise en œuvre du permis de construire simplifié est censée réduire ce genre de conflit entre aspiration à l'installation et offre de terrain. Mais c'est un dispositif incomplet, mettant le particulier en mesure de se défendre contre d'autres particuliers, mais pas face à la collectivité dans le cadre des règles d'urbanisme, et notamment du coefficient d'occupation des sols (COS) (voir les propositions, *infra*). Bref, on accroît encore la demande sans libérer l'offre !

Les métropoles régionales mais surtout l'Île-de-France concentrent de manière encore plus aiguë les problèmes liés à la faiblesse de l'offre de logements sociaux et au manque de foncier abordable compte tenu de la densité particulière de la région. La région souffre d'une véritable « panne de construction » dans le public. Ainsi, seuls 10 000 logements ont été construits en 2004 contre plus de 50 000 estimés nécessaires et, malgré une accélération en 2007 où 25 000 logements financés ont été construits, l'effort reste encore insuffisant. De son côté, le parc locatif privé se réduit du fait des successions, des ventes à la découpe et du désengagement des investisseurs institutionnels. Pour l'acquisition, le marché reste toutefois dynamique, mais la forte hausse de prix depuis dix ans menace notamment les primo-accédants (prix deux à trois fois supérieurs aux métropoles régionales). Le taux de propriétaires occupants est inférieur à la moyenne nationale (environ 45 %). Enfin, l'Île-de-France concentre également dans son parc social les problèmes de paupérisation d'une partie de la population.

### 1.2.7. Un environnement institutionnel trop peu réactif

L'aide publique au logement représente en France un poste de dépense publique très important. Il atteint 34 milliards d'euros, soit 2 % du PIB, dont 1,5 % pour l'ensemble des avantages conférés au logement dans le cadre des aides à la personne ou à la pierre, des bonifications d'intérêt et avantages fiscaux. Les aides personnelles au logement touchent un ménage sur cinq (locataires et propriétaires confondus) et couvrent en moyenne 18 % de leurs dépenses (60 % de l'effort brut des ménages à bas revenu). Elles concernent un locataire sur deux et couvrent 50 % des loyers dans le parc privé, 70 % dans le parc social<sup>(11)</sup> (voir les données du projet de loi de finances pour 2008). Au niveau de l'État, le financement public de la construction de logements locatifs et d'amélioration du parc est de près de 935 millions d'euros, soit près de 13 % du budget du ministère du Logement.

Dans l'ensemble on peut dire qu'il atteint son objectif qui est de permettre l'accession au logement pour les plus modestes. Mais, héritier de mesures prises au coup par coup, ce dispositif est complexe et imparfaitement adapté aux besoins nouveaux. Dans un contexte où la ressource budgétaire se fait rare, des réglages s'avèrent donc clairement nécessaires.

---

(11) BIPE (2007).

### 1.3. Des besoins croissants, complexes et entourés d'incertitudes

Avec 435 000 mises en chantier en 2007, on a retrouvé cette année-là le rythme de construction de la fin des années soixante-dix. L'augmentation des mises en chantier de logements collectifs a été de 3 % et plus de 100 000 logements sociaux ont été produits en 2007 – ce qui reste encore inférieur aux objectifs affichés : 500 000 logements à construire en 2008 dont 120 000 sociaux. L'effort reste donc insuffisant et empreint d'inadéquation :

- les données récentes attestent d'un ralentissement des mises en chantier en 2008 dans le secteur privé (Lemoine, 2008a et b) ;
- les distorsions nées de l'inadéquation de l'offre par rapport à la demande – notamment dans le locatif privé – menacent de s'aggraver en l'absence de réforme.

#### 1.3.1. Un retard à rattraper

La population française croît de 0,4 à 0,6 % l'an. Par comparaison avec beaucoup de nos partenaires européens, c'est l'un des meilleurs exemples du dynamisme de la société française. Le nombre de ménages s'accroît plus vite encore (1 à 1,3 % l'an) du fait des changements de comportement. Ces tendances ont été longtemps sous-estimées et, pendant la décennie quatre-vingt-dix, un écart important s'est creusé entre l'évolution du parc et celle des besoins.

Le résultat est le déficit que nous connaissons actuellement sur l'évaluation duquel s'accordent assez largement les experts : malgré l'accélération des mises en chantier ces dernières années (286 000 logements par an entre 1996 et 2000, 332 000 entre 2001 et 2005, 438 000 mises en chantier en 2006 et 435 000 en 2007), il manquerait, selon des avis convergents, de l'ordre de 250 000 logements.

La Direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (DAEI) montre pour 2007 un rythme de croissance de 4,3 % pour le secteur de la construction, double de celui de l'économie générale, et la création de 60 000 emplois dans le secteur. Cette augmentation se poursuivrait en 2008 avec une croissance comprise entre 2,1 et 3,2 % et de 22 000 à 41 000 emplois créés (+ 1,4 à + 2,5 %)<sup>(12)</sup>. Ce rythme est-il suffisant pour combler le retard ? Se maintiendra-t-il ?

---

(12) Voir le site du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, secteur du BTP.

### 1.3.2. La projection des besoins en logements

D'ici 2020 les besoins en logements pourraient atteindre 500 000 constructions par an (un chiffre que retient également la Commission Attali), ce qui tient compte :

- des projections démographiques : 150 000 logements en moyenne par an ;
- de la quête de l'espace et de la poursuite de la réduction du nombre de personnes par ménage : 110 000 logements supplémentaires par an ;
- des comportements plus mobiles des ménages : 110 000 logements secondaires, occasionnels et vacants ;
- des migrations nouvelles d'étudiants et de pays du Nord : 30 000 logements par an ;
- de la poursuite de l'immigration du Sud : 45 000 logements par an ;
- enfin, des effets des destructions et changements d'usage : 50 000 logements par an.

Les flux migratoires restent une donnée essentielle (mais entachée d'incertitudes) de l'évaluation des logements nécessaires à l'avenir. L'INSEE projette un « impact » logement de migrations de 40 000 ménages. Selon le Crédit foncier de France (CFF), l'impact serait de 45 000 (5 000 pour l'immigration du travail, 40 000 pour le regroupement familial), auxquels s'ajoutent 30 000 ménages au titre de migrations nouvelles (15 000 migrants du Nord, 15 000 étudiants). À cet impact futur s'ajoute – toujours selon le CFF – un besoin de 25 000 logements au titre du desserrement des conditions d'habitation des immigrés et de 15 000 résidences secondaires achetées par les étrangers.

### 1.3.3. Les exigences de qualité rehaussées

Les dysfonctionnements de nature qualitative sont de plus en plus apparents : l'offre disponible ne répond pas aux nouveaux besoins. Les ménages aspirent à plus d'espace (intérieur et extérieur). La préférence pour la maison individuelle ne se dément pas : entre 1984 et 2004 le nombre de résidences principales individuelles a augmenté de 29 % contre 24 pour les logements collectifs. La maison individuelle est encore considérée comme optimisant l'arbitrage entre coût du logement et qualité de vie. En contrepartie, la mixité recule, renforcée parfois par les systèmes d'aides (cas des « pavillons PTZ »). La recherche de l'« entre soi » aboutit à un phénomène d'appariement sélectif. L'ascension des classes moyennes et la tertiarisation de l'économie peuvent alors aboutir à ce que le tissu urbain reflète une plus grande fragmentation sociale.

L'évolution sociologique tend aussi à accélérer les changements de situations personnelles. La décohabitation se renforce, mais la taille du logement reste importante, voire croissante du fait du relèvement du niveau de vie, d'un taux de natalité encore élevé en France par rapport à nos voisins, ou encore du développement de la garde alternée. D'une manière générale,

les événements familiaux semblent plus influencer la mobilité des ménages que l'emploi – sauf dans le cas des déplacements de longue distance.

La volonté de construire en fonction d'exigences environnementales plus strictes fait aussi partie des aspirations des ménages. L'environnement prendra une place de plus en plus importante dans l'urbanisme de demain (maîtrise de l'urbanisation, limitation du mitage, re-densification des centres et lutte contre la pollution liée aux transports – objectif « Facteur 4 »<sup>(13)</sup> –, préservation de l'espace rural). Le Grenelle de l'environnement met à ce propos l'accent sur des mécanismes incitatifs (type prêt à taux zéro) et/ou contraignants (relèvement des normes). Mais la multiplication des normes de construction aboutit aussi à des coûts élevés : la perfection réglementaire visant une meilleure qualité de l'offre peut, si l'on n'y prend garde, aboutir à rationner la satisfaction des besoins.

## **1.4. Tensions conjoncturelles et objectifs de long terme : les axes d'une réforme en profondeur**

### *1.4.1. Tensions conjoncturelles*

À court terme, les tensions sur les prix reflètent une situation de marché et révèlent la nécessité d'accroître la construction de logements même au-delà des niveaux de ces deux dernières années. Ce constat soulève inévitablement la question du temps de production des logements :

- pour les maisons individuelles, il faut en moyenne quinze mois entre l'autorisation de permis de construire et la fin de travaux. La mise en œuvre du nouveau permis de construire a pour objectif de réduire et de rendre plus transparente et plus simple pour le demandeur la procédure de demande d'autorisation, mais aussi de limiter les risques de recours contre cette demande ;

- la construction de logements collectifs est en général plus longue et varie bien entendu suivant l'importance du projet (un an et demi en moyenne pour des ensembles de moins de dix logements, deux ans et demi pour des ensembles de plus de cinquante logements).

L'ascenseur résidentiel passe par l'accession à la propriété pour un nombre croissant de ménages. Parmi les statuts d'occupation, les experts prévoient la poursuite de la croissance de la propriété. Elle a progressé de 2,5 % par an ces dix dernières années. Si ce rythme est conservé, le taux de propriétaires serait de 61 % à l'horizon de 2020 sous l'effet de la primo-accession « subie » (c'est-à-dire due à l'augmentation du coût des loyers), de l'extension de la décohabitation et de l'immigration. C'est en tout cas un acte qui relève d'un choix libre et d'une décision économique. Aidée ou

---

(13) Cf. Les travaux du groupe de travail sur la division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France, à l'horizon 2050, dit « Facteur 4 ». DGEMP-Observatoire de l'énergie.

pas, l'accession à la propriété reste un moyen efficace d'accumuler du capital, mais face au coût actuel du logement et du crédit, elle n'en constitue pas moins un frein croissant à la mobilité, lorsque le temps nécessaire pour compenser l'effort supplémentaire d'accession par l'accumulation du capital du ménage propriétaire s'allonge (c'est plus particulièrement le cas dans le neuf où le prix de vente subit une forte décote initiale).

#### *1.4.2. Les incitations fiscales et l'équilibre du marché du logement*

L'investissement locatif privé continue de progresser grâce aux incitations fiscales. Mais ces incitations s'avèrent coûteuses pour l'État et entraînent des distorsions avec par exemple la construction de logements collectifs dans des régions où la demande est faible – ce qui crée des tensions sur le foncier local, mais atteint les perspectives de rendements locatifs à terme (syndrome de Montauban).

La mise en œuvre du crédit d'impôt pour les ménages devrait en vitesse de croisière coûter plus de 4,3 milliards d'euros à l'État. Cette mesure soutiendra la demande en particulier si elle venait à fléchir du fait des incertitudes de l'environnement macroéconomique. Il va de soi que pour contribuer à un meilleur équilibre de marché il est essentiel de créer les conditions d'une offre adéquate ; c'est cet équilibre du marché, à un niveau plus élevé mais sans inflation, qui contribuera au point de croissance dont notre pays a besoin.

#### *1.4.3. La crise des subprimes ne doit pas bloquer la réforme*

Alors que la demande de logement reste importante en France, faut-il craindre que l'évolution de l'environnement financier ne compromette les efforts de relance de la construction de ces dernières années ?

L'élargissement de l'accès au crédit immobilier se heurte traditionnellement en France à de fortes réticences, tant du côté des usagers que des banques. Il serait vain de vouloir passer outre ces comportements bien ancrés, pour introduire une réforme à l'anglo-saxonne, et passer au « tout hypothécaire ». En effet, le crédit hypothécaire a mauvaise réputation en France. Du côté des consommateurs il est assez souvent assimilé au risque de surendettement, voire à l'usure ou à l'escroquerie dans les cas les plus extrêmes. Les exemples de telles détresses personnelles abondent. L'existence d'une hypothèque minore la perception d'une propriété pleine et entière. De plus, l'hypothèque reste onéreuse pour l'emprunteur – plus que le cautionnement. Malgré tout, une demande existe notamment pour l'hypothèque viagère.

Du côté des prêteurs, les banques ont leurs propres réticences. Les contraintes réglementaires, les limitations du côté des prises de garanties, les restrictions statutaires – certains établissements sont spécialisés dans le crédit hypothécaire, assimilé aussi au crédit subventionné – limitent les incitations à la diffusion du crédit hypothécaire en toute transparence et clarté, laissant dans certains cas le champ libre à des organismes de prêts peu

scrupuleux. Dans un tel contexte, doit-on considérer que la crise des *subprimes* (voir CAE, 2008) compromet toute tentative de réforme en France ? La crise actuelle des *subprimes* (emprunts hypothécaires à risques) aux États-Unis et la remontée récente des taux d'intérêt dans notre pays (près de 1 point sur les prêts immobiliers en moyenne depuis huit mois) relancent inévitablement la polémique autour de l'accès au crédit et le risque de surendettement pour les plus fragiles. Elle pourrait même fournir des arguments à l'encontre d'une volonté de réforme du système français. Il n'en est rien à notre avis car la crise des *subprimes* reflète surtout les excès du capitalisme américain, au sein duquel des comportements de nature spéculative, pariant avec trop d'optimisme sur la hausse permanente des valeurs immobilières, ont tiré le profit maximal de l'abondance de liquidités à un coût peu élevé.

Cette crise américaine a touché la catégorie la plus modeste des emprunteurs du marché attirés dans des opérations d'emprunt en dépit de toute considération de prudence financière. De ce fait, elle remet en cause le principe de hiérarchisation du risque et de prise de gage exclusive comme seules garanties sur l'acquisition d'une résidence à partir du moment où les mesures de vérification de la solvabilité de l'emprunteur ont été aux États-Unis, contrairement aux pratiques européennes, relâchées, simplement ignorées voire détournées. Quant à la diffusion de la crise financière qui en a résulté bien au-delà de la sphère des *subprimes*, elle invite à s'interroger sur le rôle de l'innovation financière et sur un recours massif et insuffisamment transparent à la titrisation dans l'ensemble de la chaîne du crédit. C'est un tout autre sujet, hors du champ de ce rapport, et qui n'est pas directement lié aux réflexions sur le marché du logement.

Toutefois, il ne s'agit pas de « jeter le bébé avec l'eau du bain » : l'innovation financière a aussi été un facteur central d'extension du crédit et d'élargissement de l'accession à la propriété, et donc un moteur de croissance (Chambers et al. 2007). Ce qu'il faut éviter, évidemment, ce sont les excès d'une fuite en avant dans l'endettement où l'on a toujours considéré avec suspicion l'extension du crédit reposant sans contrôle suffisant sur l'affaiblissement des critères d'appréciation du risque pour aboutir à un accroissement insupportable de la charge d'endettement par les ménages. Il faut donc réformer tout en restant fidèle aux atouts et priorités de notre propre politique du logement.

## 1.5. En conclusion

Beaucoup a été fait pour faciliter l'accès à la propriété du plus grand nombre ; beaucoup reste à faire. Mais rien ne sert d'accroître la demande sans une offre adéquate de logements en quantité comme en qualité. Nous croyons utile de créer les conditions d'une demande soutenue et régulière, tout simplement parce que la population en a besoin, mais nous pensons nécessaire de débloquer l'offre par un environnement plus incitatif et une gouvernance plus adéquate.

Nous avons souligné l'avantage comparatif que représentent la diversité des formes de logements en France et le choix des parcours résidentiels. C'est un atout qu'il faut utiliser et préserver : le modèle américain de sub-urbanisation que l'on voit à l'œuvre en France à l'heure actuelle dans tant de villages et de bourgs répond à une demande importante mais ne peut constituer la seule réponse aux besoins, en particulier en zone métropolitaine dense. Un meilleur équilibre du marché requiert en particulier dans ces zones une relance des programmes, notamment sociaux, qui ont pris du retard ces dernières années, mais suivant des formules de financement innovantes, en réformant la gestion et en adoptant des mécanismes de gouvernance plus transparents et plus efficaces. Cet effort poursuivi dans la durée doit aussi tenir compte des changements de société intervenus ces dernières années pour s'assurer d'une bonne adaptation des produits à des exigences plus hautes en matière de qualité et de normes environnementales. Depuis les lois de décentralisation, les collectivités locales sont au cœur des politiques d'urbanisme et cela est irréversible ; mais la répartition des pouvoirs est souvent source d'inefficacité alors que l'État s'est peut-être trop vite dépourvu de ses moyens d'action. Au plus près du terrain, il faut aussi savoir adapter les niveaux et les processus de décision pour que les autorités publiques soient en mesure de faire prévaloir l'intérêt général.

## 2. Propositions

Face à l'ampleur et à la diversité des besoins, face aux défis démographiques et environnementaux à venir, il faut développer une offre de logements qui permette au plus grand nombre de suivre non pas un mais des parcours résidentiels, conformes à des aspirations, à des opportunités et à des possibilités qui évoluent plus vite que dans le passé, tout au long d'une vie plus longue et plus mobile. La construction et l'urbanisme sont plus que jamais un enjeu de société majeur. Les politiques à concevoir et à mettre en œuvre n'ont malheureusement pas la simplicité de solutions bien tranchées, elles ne peuvent – et tous les exemples étrangers le confirment – que chercher à faire la synthèse d'aspirations contradictoires. En voici quelques exemples :

- combiner un objectif quantitatif très ambitieux *et* des objectifs environnementaux mieux pris en compte dans un contexte budgétaire tendu ;
- rationaliser l'intervention publique, renforcer dans certains cas l'intervention de l'État *et* faire jouer un rôle plus actif au marché ;
- encourager la propriété immobilière, l'accession à la propriété *et* maintenir la diversité du parc de logements qui constitue un avantage comparatif de la France ;
- développer le logement social, ne serait-ce que parce que les besoins sont immenses, *mais* dynamiser sa gestion ;
- faciliter l'accès au crédit, adapter en particulier le régime des sûretés *tout en* respectant les principes traditionnels du droit français.

Dans un contexte aussi complexe, quelques idées ponctuelles, même excellentes, ne suffiront pas : il faut mettre en œuvre un ensemble de réformes qui, comme l'avait expliqué le Rapport Attali dans un projet beaucoup plus large, n'auront d'efficacité que si elles abordent l'ensemble des fronts, l'offre et la demande, l'accession et le locatif, le privé et le social... Dans ce patchwork où tout est interdépendant, en particulier sur le plan institutionnel, il faut dégager des priorités. Le constat établi dans la première partie de ce rapport nous y aide et c'est ce qui guide l'ordre dans lequel sont maintenant introduites nos propositions. Il faut d'abord et avant tout libérer l'offre ; pour cela, il faut modifier la gouvernance du système. À partir de là, il est possible de rationaliser les instruments et de formuler des recommandations plus ponctuelles sur la gestion du parc ou l'organisation des transactions. Enfin, mais ce n'est pas le moins important, loin de là, il faut reposer la question du financement de l'accession dans un cadre international qui n'est pas seulement marqué par la crise des *subprimes* mais aussi par le projet de directive européenne sur le crédit immobilier.

## **2.1. Desserrer les contraintes physiques sur l'offre**

### *2.1.1. Étendre les possibilités de construire*

Pour donner un véritable souffle à la construction de logements, il faut d'abord libérer les possibilités de construire : dégager du foncier, le rendre disponible et en optimiser l'utilisation. Bref, il s'agit de donner le moyen d'agir aux élus bâtisseurs, il faut mettre en place des mesures incitant mieux qu'actuellement les collectivités locales comme les particuliers à libérer du foncier et à l'utiliser au service de l'intérêt général.

On a en effet progressivement pris conscience de ce que le retard pris en matière de construction provient en partie du malthusianisme des communes et du rejet de l'urbanisme des années soixante et soixante-dix – qui a en effet souvent mal vieilli. Il faut décourager la détention improductive du foncier non bâti, capter les plus-values que procure la transformation d'un terrain devenant constructible et écarter tout ce qui encourage une utilisation malthusienne de l'espace. L'analyse économique met bien en évidence les comportements en cause, du côté des vendeurs (rétention) et des acquéreurs. Les économistes caractérisent cette situation en disant que le foncier est un « bien de club » : une fois entrés, l'intérêt de ceux qui sont « dedans » est de fermer la porte aux nouveaux entrants. C'est la forme discrète du « droit acquis » pour les propriétaires avant tout désireux de ne pas voir leur privilège compromis.

L'évolution récente de la législation a cherché à décourager la détention improductive du foncier non bâti constructible. Le rapport de Braye et Repentin (2005) a dressé un constat sans concession de ces blocages et a préconisé des mesures fortes consistant à alourdir la taxation de ces surfaces pour encourager leur activation. Après bien des aléas, le texte adopté prévoit la possibilité d'une augmentation de ces taxes, une réévaluation par tranche

de 50 centimes jusqu'à 3 euros/m<sup>2</sup> par an. Même affadi, le décret – paru en 2008 – donne lieu à bien des réticences locales et son application apparaît très délicate ; certains maires y ont déjà renoncé compte tenu de l'alourdissement de la fiscalité qu'il représente pour certains de leurs administrés. « Toute politique, comme disent les Américains, est avant tout locale » !

Une seconde idée consiste à capter la plus-value au moment de la transformation d'un terrain devenant soudainement « constructible » en l'affectant à celui qui l'a créé, la collectivité. Ainsi, lors de la première cession d'un terrain reclassé, une partie de la plus-value devrait aller à la commune. L'Allemagne et la Suisse pratiquent de longue date cette forme d'allocation de la plus value foncière. Aujourd'hui en France les communes peuvent décider de prélever 6,66 % de la vente du terrain considéré (le législateur a opté pour un taux faible mais une assiette large). Après le décret de juin 2007, plus de 3 000 communes auraient déjà mis en place ce dispositif.

Il faut, plus généralement, assouplir les règles de fixation des coefficients d'occupation des sols (COS). L'introduction d'un COS par les communes dans leurs plans locaux d'urbanisme (PLU) est facultative et souvent utilisée de façon à limiter leur expansion démographique et urbaine en créant une rareté artificielle du foncier. Assouplir les règles du COS et confier leur mise en œuvre à l'intercommunalité (*cf. infra*) pourrait permettre de libérer de façon équilibrée du foncier. Il s'agirait également de moduler les COS en fonction de la géographie existante (densification des centres ou des premières périphéries avec occupations mixtes) et de rapprocher habitat collectif et individuel. Il faut enfin assouplir les principes d'affectation des locaux (bureaux/logements/commerces).

Le paradoxe est qu'en France, on ne manque pas de foncier ; encore faut-il le rendre juridiquement et économiquement disponible. Mais, comme le dit l'adage bien connu : « un maire bâtisseur est souvent un maire battu ! ». Il faut donc redéfinir les pouvoirs des différents niveaux : intercommunalité, régions, État ; on y revient dans la section suivante.

### 2.1.2. *Densifier le parc immobilier : tours, parcs, étages*

Le constat établi plus haut invite à s'engager dans cette direction en zones denses avec sagesse – pour ne pas abaisser la qualité de vie en répétant les erreurs des années soixante et soixante-dix – mais avec la plus grande énergie – pour renverser ce qu'il faut bien considérer comme de vieilles idoles. L'expérience d'autres pays doit nous convaincre qu'il existe des manières de construire qui combinent ces deux exigences.

Les évolutions récentes ont vu en effet en France l'apparition du phénomène d'« étalement urbain » que l'on croyait réservé aux États-Unis. Cette tendance a permis la réalisation de centaines de milliers de logements qui n'auraient pas eu d'équivalents en ville. Elle reflète aussi une aspiration à la maison individuelle, la saturation des centres-villes, la montée des prix. Ces évolutions ont donc contribué à l'amélioration du bien-être de beau-

coup de familles. Encore faut-il que cela ne devienne pas la seule solution disponible, et c'est là le défaut de politiques trop exclusivement concentrées sur cette dynamique. L'étalement urbain, comme cela a été souligné à l'occasion du Grenelle de l'environnement, a des conséquences négatives en termes environnementaux (énergie, transports) et d'accès à une série d'activités et de services.

En sens inverse, au surplus, l'attrait du mode de vie urbain est loin d'avoir disparu de sorte que l'éloignement est souvent un choix contraint dont on a vu qu'il pouvait aussi prendre la forme d'une ségrégation sociale. La loi peut remédier en partie à ces disparités ; l'extension du prêt à taux zéro à l'immobilier ancien sans travaux a, par exemple, permis de maintenir des ménages éligibles au dispositif en centre-ville, limitant le glissement du dispositif vers les zones à dominante rurale.

Il faut reposer aujourd'hui la question de la densité ; au demeurant, c'est le pari qu'avait fait Haussmann il y a 150 ans, puisque le haussmannien c'est ce qu'on fait de plus dense ! La densification urbaine nous paraît devoir être abordée comme une idée neuve non seulement parce que les besoins dans les grandes métropoles l'imposent mais aussi parce que l'idée de retour au collectif urbain reste l'attente de beaucoup de ménages et ce pour deux raisons principales :

- l'extension de la périphérie accroît de façon excessive les coûts et temps de transport (un calcul important en période de hausse des prix de l'énergie) et rend la mise à disposition des services publics très coûteuse ;
- le coût du chauffage et de l'entretien de la maison individuelle peut entrer en ligne de compte alors que les prix de l'énergie et des matières premières augmentent.

## Nos propositions

Accroître le foncier disponible :

- mettre en place de nouveaux mécanismes incitatifs ;
- amplifier les mesures fiscales récentes, envisager de les rendre obligatoires ;
- ne pas écarter une intervention plus directe de l'État (*cf. infra*).

Accroître la densité :

- surmonter les rejets hérités d'une conception dépassée de l'urbanisme moderne ;
- mieux répondre aux attentes liées au mode de vie urbain ;
- définir des programmes tirant les leçons des erreurs passées et inspirés des meilleures pratiques étrangères.

## 2.2. Remettre sur pieds la gouvernance de la politique du logement

Les lois de décentralisation ont été l'une des étapes importantes de la modernisation des institutions politiques françaises et personne ne songe à revenir en arrière. Pourtant les dysfonctionnements consécutifs à certains choix, la multiplication des niveaux de responsabilité en particulier, ont souvent été dénoncés. Mais c'est un domaine qu'il est difficile de réformer : les réactions hostiles à la proposition du rapport Attali de supprimer le niveau intermédiaire que constitue le département en sont la dernière illustration en date. Il faut pourtant sans cesse souligner la nécessité de mieux organiser les pouvoirs décentralisés. En matière de logement, le diagnostic est sévère même si, comme souvent, les défauts du système (les pouvoirs à la commune) ont été corrigés en partie par la création de structures nouvelles. Fondamentalement, le fonctionnement de notre démocratie locale est inadapté face aux enjeux de l'urbanisme contemporain. Ne rien faire, ce serait accepter, qu'on le reconnaisse ou qu'on s'en défende, les insuffisances et les limites des politiques à l'œuvre depuis quinze ans. Or, en l'absence de réforme, dans quinze ans, on n'aura toujours pas effectué le saut quantitatif et qualitatif nécessaire pour mieux loger les Français dans leurs villes !

L'équation est pourtant, en matière de logement, plus simple à expliciter que dans d'autres domaines. Il s'agit de répondre aux deux questions : à quelle échelle poser de manière appropriée les problèmes de logement ? qui décide et qui a les moyens d'agir ? Dans le cadre actuel, respectueux d'une démocratie au plus près du terrain, la réponse de principe à ces deux questions se situe au niveau de la commune. Or, c'est là qu'est le vice car la plupart des problèmes que rencontrent les agglomérations urbaines dépassent, et de loin, la logique communale. Il faut donc concevoir un pouvoir territorial capable d'énoncer ce qu'est un véritable intérêt général local. On ne peut s'en remettre à ceux qui n'ont qu'un seul intérêt, fermer la porte aux nouveaux arrivants ; l'amour de la démocratie locale ne devrait pas conduire à en faire une démocratie de voisinage ! En matière de logement, en particulier social, et d'urbanisme, la bonne échelle est macroscopique : c'est celle de l'agglomération. Et à cette échelle, on ne peut se contenter de combler les trous avec de petits immeubles, de récupérer quelques friches et de les dépolluer, de faire quelques programmes ANAH, ANRU ou autre Robien. Non, il faut faire de la planification et il faut être en mesure de l'appliquer.

Le développement de l'intercommunalité a été une réponse pragmatique à ce constat qui n'a rien d'original. On ne peut que se féliciter de ses résultats (bien que cela ait abouti à la création d'un niveau d'administration supplémentaire critiqué à ce titre). La loi de 2004 a donné aux intercommunalités qui le souhaitent la possibilité de piloter les financements d'État en faveur de la construction et cette possibilité a été bien exploitée puisque 50 % environ de ces crédits seraient aujourd'hui délégués à ce niveau. Ce pourcentage est significatif – certains le considéreront comme satisfaisant –, parce qu'il n'enfreint pas les libertés des communes préférant continuer à faire cavalier seul. On peut aussi, comme les auteurs de ce rapport, trouver que l'expérience est suffisamment probante pour aller plus loin.

Il faut alors aussi repenser l'ensemble des instruments pour les mettre en cohérence, pour les mettre au service d'une politique urbaine dont on aurait ainsi défini le bon niveau. Les instruments confiés à la communauté d'agglomération sont le plan d'urbanisme et le plan d'habitat. Ces documents recensent les besoins et leur apportent une solution territorialisée. Ils expriment les objectifs de la communauté et portent ces ambitions au niveau des communes membres. C'est aussi le lieu où articuler les stratégies locales et la mise en œuvre des politiques nationales. Or dans cette relation, il faut en quelque sorte renverser le cours administratif usuel des choses et remonter du local au national. Il faudrait aussi, comme on le verra à propos du pilotage du parc social, réinsérer les ambitions et les moyens du logement social au sein de cette planification.

Ces orientations invitent à procéder à une remise à plat des instruments nationaux dans le but de rechercher un bon équilibre entre les incitations fiscales générales, dont on a vu qu'elles étaient propices à un investissement individualisé mais éparpillé, et la capacité de la puissance publique à mobiliser une force de frappe suffisante pour faire avancer, en particulier en zone urbaine tendue, d'autres objectifs d'intérêt général. Et naturellement, si les communautés se voient reconnaître un rôle accru dans la conduite de ces politiques, il faut aussi faire en sorte que soient transférés à leur niveau les moyens d'expertise et de préparation de la décision qui n'ont plus guère de raison de rester concentrés en DDE.

## Nos préconisations

Regrouper à l'échelon intercommunal les compétences en matière d'urbanisme et d'habitat :

- en faire le niveau où prend forme l'intérêt général en matière d'aménagement ;
- mais replacer aussi l'État en position d'impulser, de repousser les égoïsmes locaux par trop manifestes.

Recréer à ce niveau les conditions d'une planification urbaine :

- définir des COS par occupations et fixer des objectifs de mixage ;
- mener une politique de démolition raisonnée.

Créer de nouvelles ressources pour les intercommunes qui construisent, sanctionner celles qui ne respectent pas les engagements.

Réintroduire l'État comme acteur :

- donner aux préfets la possibilité d'identifier les zones à COS malthusiens et de les relever ;
- autoriser l'État à se réappropriier le foncier.

## 2.3. Activer le parc social

L'existence du parc HLM vise en priorité à protéger les plus modestes – c'est évident – et la mise en œuvre de la loi DALO (droit au logement opposable) ne fera que renforcer le rôle du logement social. Mais, compte tenu de sa taille, le « parc social » est – ou devrait être – un rouage essentiel de l'ascenseur résidentiel, une composante importante de la fluidité du marché, un acteur essentiel de la politique du logement. Les organismes de HLM ont depuis des décennies été un acteur majeur pour relever les défis de la politique du logement ; ils doivent, et peuvent, le redevenir en étant incités à faire meilleur usage de leur vaste patrimoine. La gestion du parc social aujourd'hui, c'est en effet une architecture très institutionnelle et très stratifiée ; les mécanismes économiques, le rôle des prix comme signal pour les agents ou la concurrence comme facteur d'émulation, y ont peu de prise. Ce serait une erreur de ne considérer la gestion de près de 20 % du parc, évidemment beaucoup plus en zone urbaine concentrée, comme échappant à toute logique économique comme si elle ne relevait que de la reconnaissance de droits acquis, d'une logique institutionnelle et de contraintes budgétaires ; ce serait se priver d'un instrument essentiel pour atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs que l'on se donne.

### 2.3.1. Une offre hétérogène et insuffisante, des opérateurs dispersés

Le parc social, c'est, en bref, 4 millions de logements gérés par 850 opérateurs. À quels besoins répond-il ? Comment est-il géré ? 18 % des ménages (4,775 millions en 2005) sont logés dans le parc social. La part du logement social dans l'ensemble du parc immobilier de résidences principales reste à un niveau élevé même si elle a quelque peu reculé ces dix dernières années : 16,5 % en 1984, 17,6 % en 1996, 17,1 % en 2006. La part du secteur HLM est la deuxième catégorie d'occupants qui a le plus progressé ces vingt dernières années (après celle des propriétaires ayant remboursé leur emprunt) : + 7,5 % en vingt ans. De plus, conformément aux objectifs visés, le parc a nettement accru sa vocation sociale : les ménages les plus modestes<sup>(14)</sup> y représentaient de l'ordre de 20 % des occupants en 1988, et plus d'un tiers aujourd'hui.

Les demandes d'entrées dans le parc social sont de près de 1 million par an pour l'ensemble du territoire. On estime à 9 % le nombre des ménages qui ont un revenu supérieur au plafond du barème et qui bénéficieraient pour certains d'un logement supérieur à la norme (BIPE, 2007).

---

(14) Ménages compris dans le premier quartile de la distribution des revenus (cf. BIPE, 2007).

## 11. Le parc locatif social au 1<sup>er</sup> janvier 2006 (France entière)

Parc locatif social au 01/01/2006	Individuel (%)	Collectif (%)	Évolution 2004-2005 (%)	Parc pour 1 000 habitants (RP rénové 2005)	1 ou 2 pièces (%)	3 ou 4 pièces (%)	5 pièces ou + (%)
4 314 330	13,8	86,2	0,6	68,9	24,1	66,3	9,6

Source : MEDAD/SESP/EPLS au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Les HLM sont l'une des politiques emblématiques de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, force est de reconnaître que le parc est quantitativement insuffisant et qualitativement déséquilibré :

- le parc est disparate : il va des logements « surclassés » aux « bidonvilles verticaux » ! ;
- les taux de vacance et de rotation sont très faibles et en forte diminution depuis quinze ans ; cela témoigne des tensions croissantes sur ce segment du marché. Le taux de vacance de plus de trois mois est en moyenne de 2,6 % (inférieur à 3 % depuis 2004). Le taux de mobilité global est de 10,1 % en 2005 contre 12,1 % en 1999 et de seulement 9,7 % en ZUS (1 % de rotation = 45 000 logements) (Belkacem et *al.*, 2006) ;
- la construction de logements sociaux s'est ralentie, surtout ces dernières années : on est passé de 89 000 logements sociaux effectivement construits en 1994 à 51 000 en 2005 (BIPE, 2007). Le gouvernement affiche 100 000 logements construits en 2007 et 120 000 de plus à construire en 2008 (LFI, 2007 et 2008), ce qui couvrirait les besoins de l'année mais ne permettrait pas de rattraper les retards accumulés.

Finalement, seulement 50 000 nouveaux ménages sont accueillis chaque année : pour un parc de 4 millions d'appartements, ce n'est pas beaucoup, c'est trop peu. Les raisons sont connues. En haut de l'échelle, on n'applique pas la loi sur la révision des loyers en cas de hausse des rémunérations (et de toute façon les dépassements de plafond sont difficiles à déterminer). La qualité des logements incite à les conserver. Le saut dans le privé devient trop difficile. Le vieillissement de la population touche aussi le parc HLM et ralentit la rotation du parc. Au bas de l'échelle, la fragilité du tissu social, la dégradation du parc et la stagnation des revenus gèlent également les mouvements.

Décidée dans l'urgence, l'introduction, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, du droit opposable (loi DALO) va rendre ces défaillances criantes parce qu'elle crée une demande supplémentaire : au déficit existant, ce sont 150 000 logements sociaux supplémentaires qu'il faudra construire chaque année d'ici dix ans si l'on veut combler ces retards.

Face à de tels défis, il est urgent de dynamiser la gestion du parc et d'intensifier l'effort de construction, c'est la responsabilité de l'État de créer les conditions institutionnelles, managériales et financières pour que la réponse des HLM soit à la hauteur de ce qu'attendent ses bénéficiaires potentiels, c'est une question d'efficacité et d'équité.

### *2.3.2. Faut-il vendre les logements HLM ?*

Le débat est depuis plusieurs années le plus souvent concentré sur la question de la vente des appartements. C'est évidemment une possibilité mais ce n'est pas, loin de là, une panacée et polariser le débat sur cet aspect n'est peut-être pas le moyen le plus rapide de débloquer la situation. Le principe consistant à vendre aux locataires d'HLM les logements qu'ils occupent a été instauré depuis plus de quinze ans. Jusqu'ici, le démembrement n'a eu que peu d'effet et ne rencontre que peu d'enthousiasme : les offices et sociétés d'HLM se sont engagés sur seulement 4 000 logements mis en vente. On pouvait en attendre dix fois plus. Des engagements ont été renouvelés à ce propos.

Si le principe de l'accession sociale à la propriété semble effectivement passer par l'opportunité faite aux locataires de longue durée d'acquérir leur logement à un coût contrôlé et donc de se constituer un patrimoine, dans les faits cette mesure rencontre surtout des obstacles et pourrait même produire des effets contraires à ceux recherchés par la politique du logement. Les ventes risquent en effet de renforcer les inégalités et de réduire la mixité sociale, dans la mesure où les nouvelles constructions pourraient être repoussées en périphéries urbaines ; elles ne feront alors que réduire encore la mobilité. La vente à prix décoté pénalise également l'office HLM et réduit d'autant sa capacité à construire.

La vente d'HLM aux locataires, pratiquée à grande échelle, pourrait bien être le prototype de la fausse bonne idée. Là où elle est pertinente, bien sûr, la vente est une façon directe d'activer le patrimoine et de l'utiliser pour de nouvelles opérations. Ces ventes peuvent avoir lieu sur un segment particulier du parc – le plus haut – qui peut être vendu au prix du marché aux locataires-occupants ou par lots à des investisseurs institutionnels. En contrepartie, naturellement, ces ressources devront être mobilisables pour accroître l'effort de construction ou de réhabilitation du parc existant.

### *2.3.3. Pour une gestion plus dynamique du parc social.*

Il n'y a donc pas de recette miracle ; la réforme du parc social est un vrai défi politique. Pourquoi ne pas imaginer, comme on le voit souvent aux États-Unis, une initiative bi-partisane ? En tout cas, il faut aborder de front une réforme d'ensemble du secteur des HLM en ayant un fil directeur : activer la gestion du parc. Cela concerne les règles appliquées aux occupants, la gouvernance du système, la mobilisation des financements supplémentaires par une gestion active des bilans.

En matière de gestion, il s'agit de :

- lutter contre la sous-occupation (le vieillissement de la population et le maintien à domicile des personnes âgées dans des appartements de plus petite taille pose le problème de leur relogement). Cela passe par une adaptation du principe du « droit au maintien dans les lieux » à un « droit au maintien dans le parc », ce qui pourrait faciliter les conditions de relogement ;

- introduire des baux révisibles (baux de droit commun et rapprochement avec les prix du marché dans certains cas) ;

- introduire des partenaires privés dans la gestion du parc ;

- remettre à plat les plafonds de ressources : 9 % des occupants de HLM disposeraient de revenus dépassant les plafonds de ressources définis ou dépassent les plafonds de ressources. Ajuster les loyers, c'est une question d'équité : l'avantage procuré à un locataire moyen dans le parc est de 157 euros par mois, une rente de près de 2 000 euros par an payée par la collectivité, ce n'est ni juste ni efficace !

En matière de gouvernance, les organismes de HLM ont des statuts divers et regroupent pour certains des parcs très peu importants. Cette segmentation nuit à la fluidité du parc. On pourrait envisager une uniformisation du statut et un assouplissement des règles de gouvernance et de fonctionnement, qui sont aujourd'hui principalement du ressort des collectivités locales. En particulier le processus de nomination des mandataires sociaux s'avère peu transparent et le résultat peut en être un manque de compétence ou d'esprit d'initiative dans les organes de direction. Il ne s'agit pas de mettre en péril une organisation qui a rendu et qui rend beaucoup de services ; comme les services publics ou les entreprises mutualistes, il est utile de s'adapter à l'économie du XXI<sup>e</sup> siècle ; une bonne référence peut être trouvée dans la modernisation.

Au total, le parc HLM mérite d'être renforcé, c'est un élément essentiel pour répondre aux besoins actuels, offrir à de nouvelles catégories de ménages à la recherche d'un toit les logements répondant aux normes actuelles (superficie, localisation, environnement...). C'est le domaine par excellence de l'intervention publique (dans le cadre comme on l'a vu d'une réorganisation des centres de décision au niveau des collectivités locales) mais c'est aussi un domaine où la mise en œuvre de partenariats publics/privés peut se révéler particulièrement efficace.

## Nos recommandations

- Ne pas faire d'erreur ! Il y a un besoin permanent de logement social en zone dense ; quand on a besoin de le rappeler, on cite infirmières, policiers, enseignants... mais c'est un problème plus général.

- Introduire plus d'équité dans l'occupation du parc social : en différenciant les plafonds de ressources et en procédant à la révision automatique des loyers en fonction de critères objectifs ; le maintien dans les lieux, c'est une rente payée par la collectivité ! Le maintien dans le parc, c'est s'adapter aux nouvelles conditions démographiques et au vieillissement de la population.

- Activer la gestion du parc social : les offices sont des propriétaires trop peu actifs. Le morcellement du parc, les contraintes réglementaires alourdissent une gestion et une gouvernance qui au bout du compte manquent de transparence. Une gestion plus active est la condition de la mobilisation de financements dormants, la gestion intégrée des parcs et les mécanismes de redistribution. Les ventes d'appartements HLM sont un outil d'accession à la propriété mais marginal.

- Améliorer la gouvernance des organismes HLM ; insertion stricte des programmes dans la planification urbaine (*cf. infra*) ; gestion active du bilan des offices ; restructurations des offices (regroupements-modernisation comme l'ont fait d'autres institutions à mi-chemin entre secteur marchand et social).

## 2.4. Rationaliser les aides publiques au logement

Les aides au logement constituent, au sein des interventions de l'État, un univers coûteux, peu lisible et trop instable : mettre la politique du logement au service du plus grand nombre, rendre l'intervention de l'État plus efficace, c'est d'abord rationaliser, simplifier, stabiliser les dispositifs existants après en avoir fait une évaluation coûts-avantages comme cela est en cours dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques.

On distingue traditionnellement les aides à la pierre et les aides à la personne (Fack, 2005). Les premières sont destinées à prendre en charge une partie du coût de l'investissement et s'adressent aux personnes qui achètent ou font construire. Elles peuvent prendre diverses formes : subventions directes, prêts à taux réduit, PLUS, aides fiscales type Robien. Il s'agit d'aides accordées en une fois et non révisables. Les aides à la personne ont quant à elles pour but de contribuer au financement de la dépense courante de logement : mensualités de remboursement pour les accédants, subventions pour loyers et charges pour les locataires. Ces aides sont accordées sous condition de ressources.

### 2.4.1. Aides publiques au logement, de grandes ambitions

La collectivité consacre 34 milliards aux aides publiques en faveur du logement, soit 2 % du PIB, dont 26 milliards pour l'ensemble des avantages conférés dans le cadre des aides à la personne ou à la pierre, des bonifications d'intérêt et avantages fiscaux (tableau 12).

#### 12. Les aides au logement

	2004
Avantages conférés au logement (aides à la personne ou à la pierre, bonification d'intérêt, avantages fiscaux) (en milliards d'euros)	26,1
<ul style="list-style-type: none"><li>• financés par l'État (dont 100 % des avantages fiscaux)</li><li>• financés par les régimes sociaux</li><li>• financés par les employeurs</li><li>• financés par les collectivités locales</li></ul>	65 % 23 % 11 % < 2 %

Source : Compte du logement.

Cette aide publique se décompose comme suit : 14 milliards d'APL (dont 5 milliards à la charge directe de l'État), 3 milliards d'autres aides ; 3,5 milliards au titre du 1 % logement, 9 milliards de dépenses fiscales, 5,5 milliards d'aide au locatif social.

Les aides personnelles au logement touchent un ménage sur cinq (locataires et propriétaires confondus) et couvrent en moyenne 18 % de leurs dépenses (60 % de l'effort brut des ménages à bas revenu). Elles concernent un locataire sur deux et couvrent 50 % des loyers dans le parc privé, 70 % dans le parc social.

Concrètement, ceci s'est traduit en 2007 par : 80 000 logements financés par des prêts locatifs à usage social (PLUS) ou des prêts sociaux (PLS) – soit 18,3 % des constructions ; 14 000 logements ont été financés par des prêts aidés d'intégration (PLAI), soit 3,2 %, en hausse de 75 % par rapport à 2006 ; 247 000 prêts à taux zéro ont été distribués (près de 57 % des logements construits). Les aides à l'accession interviendraient donc dans 78,5 % du total des constructions réalisées en 2007 !

De nombreuses initiatives législatives ont vu le jour depuis 2003 dans le domaine de la ville et du logement : rénovation urbaine, cohésion sociale, égalité des chances, engagement national pour le logement et finalement droit au logement opposable. La loi de finances pour 2008 illustre la montée en charge de ces dispositifs. Dans la typologie de la LOLF, la mission « Ville et logement » se compose de quatre programmes déclinant les différents aspects des politiques suivies (tableau 13) :

- le programme « Aide à l'accès au logement » concentre l'essentiel des moyens (4,994 millions d'euros) ; il vise à permettre l'accès au logement des ménages modestes grâce à la contribution de l'État au financement des aides personnelles au logement. Il s'agit, et de très loin, du principal poste de la mission (près de 70 % des crédits) ;

### 13. Programmes budgétaires relevant du logement et loi de finances 2008

*En euros*

	Crédits directs	Après ventilation	LFI 2007	Variation 2008-2007 (en %)
Rénovation urbaine	230 000 000	247 249 000	380 878 000	-39,6
Équité sociale et territoriale et soutien	794 230 000	800 022 000	788 813 000	0,7
Aides à l'accès au logement	4 993 900 000	5 047 665 213	4 982 784 184	0,2
• aides personnelles	4 985 900 000	4 989 651 941	4 936 349 895	1,0
• accompagnement des publics en difficulté	8 000 000	58 013 272	46 434 289	-82,8
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 158 320 000	1 163 159 794	1 035 958 886	11,8
• construction locative et amélioration du parc	951 880 000	1 056 960 484	933 391 833	2,0
• soutien à l'accession à la propriété	6 200 000	9 363 467	16 237 734	-61,8
• lutte contre l'habitat indigne	25 000 000	33 227 803	31 019 001	-19,4
• réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de construction	7 200 000	63 608 040	55 310 318	-87,0
• soutien	168 060 000	0	0	—
Total	7 176 450 000	7 258 096 007	7 188 434 070	1,0

Source : LFI, 2008.

- le programme « Rénovation urbaine » (230 millions d'euros) sert de cadre à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine dont les principes ont été fixés par la loi de programmation du 1<sup>er</sup> août 2003. Il s'appuie sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) créée en 2004 ;

- le programme « Équité sociale et territoriale » (794 millions d'euros) vise à réduire les retards de développement économique et social dont souffrent certains quartiers. Il regroupe l'ensemble des crédits d'intervention de la politique de la ville ;

- le programme « Développement et amélioration de l'offre de logements » (1 158 millions d'euros) regroupe l'ensemble des crédits que l'État consacre à la production de nouveaux logements et à l'amélioration du parc existant. Les « aides à la pierre » concernent à la fois le parc locatif social (subventions aux organismes HLM) et le parc privé (subvention à l'Agence nationale de l'habitat – ANAH), ainsi que des opérations à caractère très social en faveur des gens du voyage et la lutte contre l'habitat indigne.

En application de la loi instituant le droit au logement opposable, les engagements cumulés de l'État ont été portés à 6 milliards d'euros sur dix ans et seront doublés grâce à un apport équivalent du « 1 % Logement ».

Les mesures annoncées par le gouvernement nous semblent aller dans le sens de la rationalisation des aides et de l'encadrement de la politique du logement :

- l'abaissement de 10 % du plafond de ressources pour l'accès à un logement HLM et le renchérissement des surloyers en cas de dépassement de revenus pour les personnes déjà logées en HLM vont dans le sens d'un retour à une plus grande fluidité du marché permise par une mise à niveau progressive avec les loyers du parc privé ;

- l'indexation des loyers HLM sur l'indice des prix et non plus sur le SMIC ;
- la rénovation du 1 % logement (4 milliards d'euros).

#### *2.4.2. Dans la jungle des prêts au logement !*

En 2007, l'emprunteur potentiel fait face à une véritable soupe alphabétique ; c'est le moment de remettre à plat les prêts et aides à l'accession au logement ! Depuis la loi de 1977 ont été accumulées sans interruption des strates de prêts et de subventions. La loi de 1977 avait institué un système de prêts aidés appelés PAP (prêts d'accession à la propriété) et PC (prêts conventionnés). En 1995, le PAP a été remplacé par le PTZ (prêt à taux zéro) ; ce dernier a été constamment élargi et aménagé depuis. Plus récemment a été institué le PASS foncier<sup>(15)</sup> qui permet l'achat d'un bien immobi-

(15) Le dispositif concerne potentiellement tous les ménages éligibles au prêt à taux zéro majoré (en première approximation, ceux qui gagnent jusqu'à 3 fois le SMIC) et qui achètent pour la 1<sup>re</sup> fois leur logement. Dans le cadre du PASS foncier, c'est le 1 % logement qui achète le terrain et le loue symboliquement 1 euro par an durant le temps du remboursement du bâti. À l'issue du prêt, le propriétaire pourra le racheter à sa valeur initiale majorée simplement de l'inflation. Ce dispositif sera opérationnel grâce à une convention signée entre les partenaires sociaux, la Caisse des Dépôts et l'État pour une durée de quatre ans. Un budget d'un milliard d'euros a d'ores et déjà été prévu pour financer 20 000 PASS fonciers par an. Le démarrage est loin d'être foudroyant de même que celui de la maison à 100 000 euros.

lier en deux temps : d'abord le bâti en primo-accession (maison ou appartement), puis, vingt ou vingt-cinq ans plus tard, le terrain, ce qui pourrait ramener les remboursements au coût d'un loyer classique.

Le PTZ est considéré comme un acte déclencheur, le facilitateur du passage de la location sociale à la première propriété. Il illustre l'accent mis sur les prêts à la personne plutôt qu'à la pierre ; il peut aussi encourager la mixité sociale. Le montant du prêt à 0 % ne peut dépasser un double plafond : 50 % du montant du ou des autres prêts d'une durée supérieure à deux ans concourant au financement de l'opération, 20 % du coût de l'opération (30 % en zone franche urbaine et en zone urbaine sensible) dans la limite d'un montant maximum variable en fonction de la localisation du logement, du nombre de personnes destinées à occuper le logement et du caractère neuf ou ancien du logement. Ces montants sont majorés de 50 % en zone franche urbaine (ZFU) et en zone urbaine sensible (ZUS).

Les études et modélisations réalisées montrent que le PTZ a bien un effet déclencheur pour l'accession à la propriété et qu'il touche bien les ménages les plus modestes parmi les accédants (Gobillon *et al.*, 2005). Mais on remarque surtout qu'il induit d'importants effets d'aubaine : 85 % des bénéficiaires dans une période donnée auraient tout de même choisi de devenir propriétaires en l'absence du PTZ. Par ailleurs les experts considèrent que les effets multiplicateurs du dispositif sur l'investissement en logement résidentiel seraient assez faibles, de l'ordre de 1,3.

### 2.4.3. Hiérarchiser les ambitions !

De nouvelles mesures sont attendues en faveur du maintien en bon état du parc immobilier dans un contexte « post-Grenelle de l'environnement », c'est-à-dire portant la marque des économies d'énergie et du développement durable. Deux modes d'interventions sont possibles et sont en cours d'instruction :

- la réglementation (rehaussement de normes de qualité de construction et introduction de réglementations pour l'amélioration du parc existant en matière d'économies d'énergie) ;

- l'incitation. Les conditions d'utilisation de l'outil budgétaire restent à préciser ; on devrait sans doute éviter d'introduire des dispositifs supplémentaires, alourdissant la dépense et ajoutant à une complexité déjà élevée. On devrait plutôt privilégier une sorte d'éco-conditionnalité définie dans le cadre de la politique générale de simplification et de recentrage des aides.

Ces orientations, naturellement, feront appel à des financements publics et, plus souterrainement, à l'application de normes dont le coût sera renvoyé aux agents privés. Une mise en garde s'impose ici.

En matière de normes, le point le plus important – déjà souligné par ce rapport – est, en effet, le risque de voir entrer en contradiction les objectifs quantitatifs et qualitatifs, tous deux hautement souhaitables. C'est évidemment au législateur de procéder à cet arbitrage, encore faut-il qu'il soit effectué en connaissance de cause. On peut craindre que ce ne soit pas le cas

parce que ces arbitrages sont très difficiles à bien peser. On pourrait dire, pour illustrer le propos, que le calcul économique permet de poser assez clairement, au sein du programme autoroutier, la question du choix entre deux tronçons. En matière de logement, les métriques sont infiniment plus complexes : comment mettre en balance la sécurité des immeubles, l'accès des personnes à mobilité réduite, l'efficacité énergétique, etc. ? Le risque de procéder à des choix peu rationnels est très grand.

Dans chaque domaine, qu'il soit technique, social ou humain, une politique ambitieuse ne peut que fixer des normes exigeantes. Mais ensuite, beaucoup tient aux modalités d'application. En termes opérationnels, fixer des objectifs trop généraux (« mettre à niveau tout le parc »), des standards techniques trop élevés (« une sécurité absolue »), ou des calendriers trop courts (« une action à mener dans la législature ») ne conduirait certainement pas à l'optimum. On comprend que la mise à niveau des ascenseurs ou la qualité environnementale des immeubles par exemple soient des objectifs gravés dans le marbre mais l'économiste ne peut que rappeler la maxime : « *there is nothing like a free lunch* » ; poursuivre l'un de ces objectifs de manière trop radicale, c'est évidemment compromettre la réalisation de certains autres. Dans ce domaine, et à l'occasion du rapport préparé par le Conseil d'État sur « Droit au logement, droits du logement », il serait souhaitable que le législateur et l'exécutif fassent procéder, à côté de l'évaluation juridique que leur apportera le Conseil, à une expertise économique sous forme d'un bilan coûts-avantages des principaux dispositifs concernés. Le législateur pourrait alors prendre pour guide la question suivante : « considérant tel objectif ou telle norme, suis-je prêt à taxer le contribuable du montant approprié pour en financer la réalisation ? ».

#### 2.4.4. Un important dispositif fiscal

Le premier volet concerne typiquement les dispositifs type Robien et Borloo qui ont permis de construire 300 000 logements en sept ans (BIPE, 2007). Les effets pervers de ce dispositif en sont assez systématiquement critiqués : aménagement et construction dans des zones sans potentiel, dévalorisation du bien pour les propriétaires-bailleurs (rendements locatifs inférieurs à ceux escomptés), accroissement du coût du foncier dans les zones de construction. La mesure a même pu être accusée par certains de « vampiriser » le social dans certaines zones.

Côté accession, l'instauration du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt devrait représenter un coût de 4,3 milliards d'euros en année pleine à l'horizon de 2013-2014. Par comparaison, le PTZ coûte 500 millions d'euros en année pleine actuellement et concerne 80 % de la population en conditions de ressources (la loi de 2006 a relevé les plafonds de ressources). Le coût élevé du crédit d'impôt sur le budget pourrait à terme conduire à concentrer sur ce dispositif l'essentiel des aides à la personne et à l'accession à la propriété, ce qui rendra indispensable une évaluation économique précise de son efficacité – effet déclencheur sur l'acte d'achat, ciblage de population.

Logement et fiscalité forment depuis longtemps un couple uni mais à la vie tumultueuse ; le logement est sans doute l'un des domaines où l'on trouve les impôts les plus polémiques et les plus inefficaces de France. L'économiste déplorera toujours en la matière la préférence française en faveur des joutes idéologiques au détriment de la rationalité économique.

Le couple le plus polémique, c'est ISF-droits de succession ; la signification économique du premier, c'est la taxation de la richesse liée au succès pendant la vie active ; le second traite de la transmission héréditaire des inégalités patrimoniales. Les Français semblent tenir au premier et haïr les seconds ; c'est dommage car contraire et à l'efficacité et à l'équité. La réforme de l'ISF fait que cet impôt, même atténué par les dégrèvements décidés récemment pour la résidence principale, est en train de devenir un impôt sur l'immobilier. On se bornera à noter ici que les abattements récents auraient pu être augmentés sans susciter probablement l'opposition du Conseil constitutionnel compte tenu de sa jurisprudence sur le caractère spécifique reconnu à la résidence principale. Quant aux droits de succession, leur réduction décidée en 2007 ne fait plus de cet impôt un levier d'intervention pertinent ; on peut au minimum regretter que n'aient pas été introduits à cette occasion certains dispositifs plus contraignants pour libérer du foncier ou du logement bâti.

L'impôt le plus inefficace de France, c'est sans doute la taxe sur les logements vacants, exemple même d'une taxe lourdement chargée politiquement, mais d'une grande complexité, ingérable pratiquement et socialement, et donc sans réelle applicabilité. Le rendement en est proprement minuscule : les services fiscaux dégrèvent plus de la moitié de ce qui est recouvert de sorte que l'effet final en un mot est nul. À 6,1 % du parc, le taux de vacance de logements en France est à un plus bas historique, et s'explique principalement par des raisons frictionnelles. Mieux vaudrait reconnaître les faits, en tirer les conséquences ; il n'y a pas de honte à supprimer un impôt !

Comment, finalement, rendre plus efficace la mise en œuvre des aides et incitations publiques étant donné notre forte contrainte budgétaire ? Ce ne sont pas les économistes qui plaideront pour une augmentation non gagée de la dépense. Il s'agira au contraire de :

- mettre fin à la dispersion de l'aide : l'aide publique est un facteur déterminant pour la solvabilisation de la demande en matière locative comme dans le cas de l'accès à la propriété ; rien dans nos auditions ne nous conduit à remettre en cause l'effort de la collectivité en la matière mais il convient sans doute d'agir dans un cadre mieux ciblé. Les besoins des différentes catégories de bénéficiaires sont différents et ne devraient pas être traités de manière uniforme donc aveugle ;

- cibler l'aide : la plupart des dispositifs d'aide au logement, notamment dans le cadre de l'accession à la propriété, ont des visées doubles : l'aide à la personne mais aussi l'aide à la construction qui entraîne parfois des limitations d'éligibilité au seul logement neuf. Le PTZ comportait ce

type de restrictions à sa création, restrictions qui ont été levées progressivement pour inclure – avec un avantage moindre – le prêt pour l’accession au logement ancien. Il s’agit là d’une évolution logique : dans la mesure où, comme on l’a vu, la demande augmente, il n’y a pas de raisons de stimuler artificiellement le neuf. De plus, cet élargissement de l’application du PTZ répond à un retour vers les centres-villes et à une préservation de la mixité sociale ;

- stabiliser les dispositifs : c’est presque le plus important car le changement incessant des produits et des conditions rend la compréhension du système très difficile à la fois pour ses bénéficiaires et pour ses gestionnaires, en particulier dans les banques qui assument une grande partie des coûts (gestion de clientèle, informatique).

## Nos recommandations

Dissocier les aides à la location et les aides à l’accession.

Pour les premières, clarifier leur financement et leur gestion :

- supprimer le cofinancement État/branche famille ;
- fusionner les aides pilotées par une seule autorité pour les aides locatives ;
- remettre à plat le calcul des prestations ;

Pour l’accession ou l’investissement locatif :

- mener une analyse du zonage de l’ensemble des aides à la pierre et à la personne ;
- concentrer subventions et aides fiscales sur les zones de tension en les définissant de manière restrictive et actualisée.

En matière d’accession :

- revoir l’utilisation du Plan d’épargne logement entré en désuétude pour en refaire un instrument de solidarité intergénérationnelle ou y mettre fin ;
- concentrer l’effort sur le Prêt à taux zéro, observer la montée en puissance du Crédit d’impôt sur les intérêts d’emprunt ;
- évaluer ces dispositifs pour une remise à plat au début de la prochaine législature. À cet égard la remise en ordre annoncée du 1 % logement nous semble aller dans le sens des mesures préconisées ici.

Procéder, en prolongeant sur le terrain économique l’analyse à venir du Conseil d’État sur les droits du logement, à une étude coûts-avantages des normes, standards et réglementations appliqués à ce secteur et éliminer, atténuer ou repousser dans le temps celles de ces obligations dont l’efficacité serait la plus faible ou les coûts disproportionnés.

Sortir la résidence principale de l’ISF ou majorer la part déductible et majorer en contrepartie les droits de succession. Supprimer la taxe sur les logements vacants.

## 2.5. Réduire le coût des transactions

Les coûts de transaction sont un obstacle bien connu à la fluidité des échanges et à la mobilité des personnes ; c'était déjà un handicap dans une économie connaissant une croissance économique et des comportements sociaux stables et réguliers. Mais ce handicap est devenu criant par rapport à nos principaux partenaires et c'est aujourd'hui clairement un désavantage comparatif de la France : il faut désormais impérativement surmonter les obstacles qui ont jusqu'ici empêché la réforme, ce qui veut dire à la fois supprimer les droits de mutation (la Commission Attali retient un plafond de 500 000 euros pour cette exonération) et, aspect moins connu et paradoxalement plus important, agir sur les marges des intermédiaires en renforçant la concurrence (DGCCRF, 2007).

En France, les coûts de transaction pour l'acquisition d'un logement sont plus élevés que dans les autres pays de l'OCDE, souvent dans une proportion importante et, semble-t-il, du fait en particulier des commissions d'agence. Ces coûts sont estimés à 6 % de la transaction en moyenne contre 3,2 % en Suède ou même 1,5 % au Royaume-Uni. Pour les notaires qui font de l'intermédiation, les frais de transaction sont fixes et réglementés (donc non négociables) : 5 % HT sur la partie inférieure à 45 735 euros + 2,5 % HT sur la partie dépassant ce seuil + la TVA au taux de 19,60 %. Pour les agents immobiliers, les honoraires sont libres et affichés. Ils sont donc théoriquement négociables. C'est cet élément de flexibilité qu'il faudrait amplifier en donnant à la concurrence le moyen de jouer plus efficacement. La prise en compte de ces coûts de façon plus lisible pour le vendeur permettrait de le placer en situation de négocier les marges. On pourrait envisager d'introduire la notion de prix TTFC (toutes taxes et frais compris).

### Nos recommandations

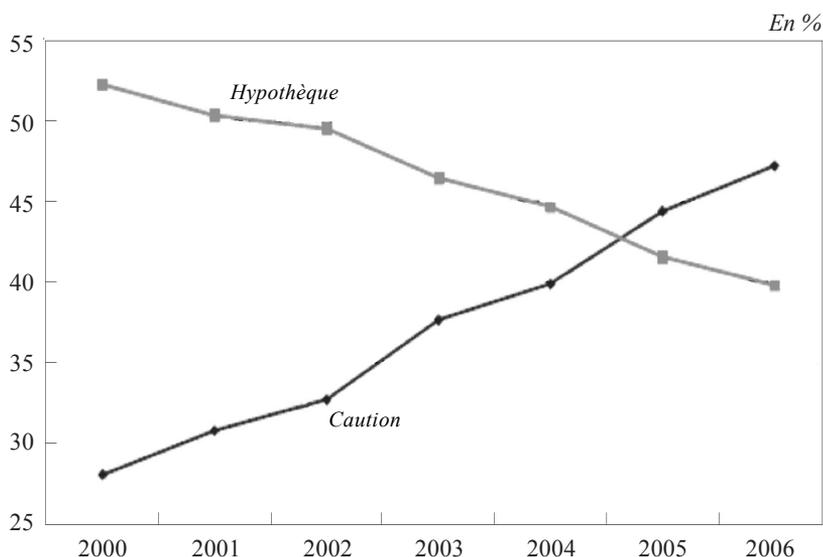
- Alléger les droits de mutation à titre onéreux (à hauteur de 500 000 euros comme le propose la Commission Attali) avec compensation de l'impact sur les collectivités locales.
- Abaisser les frais encourus à l'occasion des transactions immobilières : prix TTFC (toutes taxes et frais compris) proposé à l'acheteur, frais à la charge du vendeur incité à les négocier avec les agences, recommandations publiques concernant le niveau des commissions.
- Traiter le locataire-investisseur comme un accédant sur le plan fiscal.
- Écarter en revanche l'idée de troc HLM (à laquelle il faut préférer les mécanismes de fluidité mentionnés ci-dessus).

## 2.6. Élargir et sécuriser le crédit

Ces dernières années, les emprunteurs ont bénéficié de conditions de crédit exceptionnelles liées à la baisse des taux d'intérêt comme à l'amélioration constante de l'offre financière. Les conditions générales de marché comme l'innovation financière ont permis d'accroître la solvabilité des ménages, leur permettant d'un côté de faire face à la montée des prix, mais, de l'autre, amplifiant simultanément cette hausse en accroissant la demande dans un univers où l'offre, bien que réactive, restait en arrière de la courbe. Les établissements financiers ont su concilier allongement de la maturité des prêts et gestion plus souple de la dette, dans un environnement fortement concurrentiel – le prêt immobilier en France sert souvent il est vrai de produit d'appel pour l'industrie bancaire. Le développement du marché de la titrisation et la production de créances adossées à des prêts immobiliers – marché des *covered bonds* en Europe – y ont fortement contribué.

Le relèvement des taux d'intérêt et la crise de l'été 2007 ont sonné la fin de conditions de crédit très accommodantes et la remise en cause – au moins temporaire et dans ses formes actuelles – de la titrisation bancaire. Ces difficultés cumulées pourraient rendre les établissements plus prudents voire frileux dans l'attribution de crédits immobiliers à l'avenir.

### 6. Financement des prêts à l'habitat : nature des garanties par génération de production



Source : Commission bancaire.

## 1. Le cautionnement, une exception française ?

Contrairement à la pratique anglo-saxonne, le cautionnement se présente en France comme une alternative à l'hypothèque. Les banques généralistes l'utilisent de façon quasi systématique. Apparue il y a près de trente ans, la caution a connu un développement rapide (aujourd'hui plus de 50 % des crédits immobiliers distribués s'accompagnent d'une caution et sa croissance se poursuit).

Dans la pratique, il s'agit d'un système de cautions mutuelles (accordées soit par des établissements spécialisés, soit par des mutuelles) qui constitue l'alternative à la garantie hypothécaire. L'intérêt pour l'organisme prêteur est que la seule constatation de la défaillance de l'emprunteur suffit à mettre en œuvre la caution. De plus, la plupart des organismes de cautionnement prennent en charge le recouvrement de la créance. La demande de caution est en général intégrée à la demande de prêt. Enfin, les formalités d'obtention sont plus légères et plus rapides puisque la mise en œuvre d'une hypothèque nécessite l'établissement d'un acte notarié. Les délais de traitement de dossier sont réduits. Au bout du compte la « production » d'un prêt s'avère plus efficace, moins coûteuse et plus sûre pour le prêteur.

L'emprunteur se voit souvent opposer l'avantage tarifaire à recourir au cautionnement (il évite surtout les frais de mainlevée liés à l'hypothèque en cas de revente du logement avant le terme de l'emprunt) et la simplification des démarches à entreprendre pour l'obtention d'un prêt. Mais outre que l'examen des barèmes révèle que cela n'est pas toujours évident, il n'a pas le choix de l'organisme de cautionnement qui a noué des accords particuliers – voire exclusifs – avec l'organisme prêteur (voir ci-dessous). En revanche, le recours au cautionnement semble satisfaire l'emprunteur qui se sent pleinement propriétaire de son logement.

Les principaux organismes de cautionnement sont les organismes de place : le Crédit logement et la SACCEF, CNP caution, et des organismes liés à un établissement de crédit ou à un groupe déterminé : CAMCA (Crédit agricole), CMH (Crédit mutuel) et SOCAMI/SOPACEF (Banques populaires).

Le recours quasi systématique à cette forme de garantie s'accompagne en général de conditions très strictes (dossier de santé, évaluation de la solvabilité de l'emprunteur uniquement) et seuls les dossiers les moins risqués peuvent y prétendre. Le coût de la caution étant inférieur à celui de l'hypothèque conventionnelle, voire du privilège de prêteur de deniers, les banques trouvent là le moyen d'encourager le recours au système qu'elles considèrent comme le plus sûr. Ceci explique en grande partie que le taux de défaillance soit si bas en France. Mais de fait cela exclut aussi de nombreux candidats à l'accession à la propriété.

La tarification du cautionnement diffère d'un organisme à l'autre. Seule constante, le montant de la caution est dégressif en fonction du capital emprunté. Dans tous les cas la comparaison des barèmes est difficile et, comme on l'a souligné précédemment, l'emprunteur n'a pas le choix quant à l'organisme de cautionnement.

### 2.6.1. Vers une meilleure utilisation du gage en matière de crédit immobilier

Mais le marché français doit simultanément faire face à un tout autre défi. Le système français se caractérise en effet par le recours privilégié au cautionnement en matière de prêt immobilier (*cf.* le graphique 6), ce qui nous distingue, mais plus pour longtemps, de nos voisins européens. Le cautionnement a une grande vertu – il assure un « taux de casse » extrêmement faible –, mais il a un coût élevé – il exclut de nombreux candidats à l'emprunt dont le revenu n'est pas jugé suffisamment régulier, mais qui ne sont pas non plus éligibles à la panoplie des aides. On retrouve ici, les catégories moyennes intermédiaires qui souffrent de cette « double peine » déjà évoquée pour l'accès au parc locatif.

Le cautionnement a ses mérites et ses limites mais la France risque surtout de se retrouver bien isolée au niveau européen, alors que la Commission européenne s'apprête à lancer une réglementation sur la concurrence en matière de distribution de prêt immobilier, après avoir réglementé le marché du crédit à la consommation. La Commission européenne a présenté ses propositions dans le Livre blanc du 20 décembre 2007. Son but serait d'offrir aux emprunteurs un choix de crédit plus large et à meilleurs prix en introduisant plus de concurrence. Il s'agirait de :

- libérer les candidats à l'emprunt hypothécaire de l'obligation d'ouvrir un compte-courant auprès de l'organisme prêteur, d'y virer ses revenus, de souscrire une police d'assurance ;
- améliorer la clarté et la transparence des informations en matière de prêt notamment au niveau du TAEG (taux annuel effectif global) ;
- revoir le coût du traitement des remboursements anticipés ;
- harmoniser les procédures en matière de responsabilisation des emprunteurs et des prêteurs – meilleures circulations des registres de solvabilité au niveau européen – et encadrement au niveau européen des normes d'information et de conseil aux consommateurs.

Face à des échéances maintenant proches, la France n'a pas intérêt à défendre à tout prix une « exception » dont les vertus sont établies mais qu'il n'est pas illégitime de faire évoluer. Elle pourrait utilement plaider en faveur d'un modèle de crédit immobilier hybride : le défaut du système hypothécaire pur est de n'être adossé qu'à la valeur du bien qu'il faut pouvoir liquider en toutes circonstances comme on le voit aujourd'hui aux États-Unis. Notre système, au contraire, repose trop exclusivement sur la stricte évaluation de la capacité de remboursement de l'emprunteur. Mieux articuler ces deux méthodes introduirait une petite révolution en droit français, cela suppose l'adaptation de certaines procédures en matière d'attribution et de garantie de prêt immobilier. Avant d'examiner ces aspects juridiques, revenons brièvement sur l'économie de la dette immobilière.

La prise de crédit n'est jamais sans risque que ce soit pour le prêteur ou pour l'emprunteur. Il n'en est pas moins un levier essentiel de stimulation de l'activité économique, sans pour autant pouvoir se substituer à des politiques économiques visant en premier lieu à augmenter le nombre de personnes solvables – et donc capables de prendre un crédit important – par le biais notamment d'un abaissement significatif et durable du taux de chômage. En revanche, on peut considérer que l'assouplissement des règles d'accès au crédit pour les particuliers et le renforcement du rôle et des garanties pour les institutions financières, pourraient constituer un soutien important pour les personnes/ménages aujourd'hui écartés de la possibilité d'emprunter mais considérés par ailleurs comme offrant des garanties de solvabilité. Cela peut aussi passer par une rémunération adéquate du risque.

La prise en compte non seulement de la solvabilité de l'emprunteur mais aussi de la valeur du gage devrait permettre d'ouvrir l'accès à la propriété à un nombre plus large d'emprunteurs par ailleurs solvables, mais considérés comme ne présentant pas de garantie suffisante au regard du cautionnement (qui est une garantie personnelle et non réelle). De plus, le cautionnement suppose un taux de défaillance très faible, donc des critères d'éligibilité très – voire trop – stricts, qui excluent un trop grand nombre de candidats à l'accession à la propriété ou augmentent pour ceux-ci de façon excessive le coût de cette accession (personnes à revenu modeste, professions libérales et à revenus dits irréguliers, personnes ayant des problèmes de santé).

### *2.6.2. L'hypothèque et l'élargissement maîtrisé de l'accès au crédit*

Les premières ébauches de réforme du crédit hypothécaire ont ouvert une voie mais restent incomplètes. Une réforme efficace et véritablement incitative de l'hypothèque passe donc par la levée – ou l'allègement – des coûts et des incertitudes juridiques liés au recours à cette forme de crédit, tant pour les prêteurs que pour les emprunteurs.

Tant que le coût de la prise d'hypothèque sera supérieur au cautionnement, les emprunteurs seront évidemment dissuadés d'y recourir. Et tant que les créanciers s'inquiéteront des risques de « droit opposable » ou tomberont sous le joug de procédures juridiques trop complexes, l'hypothèque restera peu employée. Il est possible d'améliorer la fluidité du marché en desserrant simultanément ces deux verrous. Mais cela passe aussi par une mutation progressive des esprits et par une acceptation plus lucide de la notion de risque comme de ses conséquences, tant du côté des emprunteurs que des prêteurs. La prise de gage combinée à la garantie de solvabilité de l'emprunteur permettrait d'élargir l'accès au crédit immobilier sans risquer nécessairement le surendettement.

Une procédure de prise de gage aux règles du jeu définies et acceptées est souhaitable. L'ordonnance de 2006 sur la réforme du droit des sûretés a ouvert la voie à la mise en œuvre de procédures dites de pacte commissoire.

Mais la résidence principale en est exclue. De même, la voie parée reste interdite. Ces premiers pas restent pour le moins insuffisants.

Il conviendrait d'aller plus loin dans la réforme du droit des sûretés. Aménager les règles de recouvrement de l'actif gagé, hors de procédures judiciaires, par la voie contractuelle préalablement définie, serait le moyen d'apporter la garantie que le créancier souhaiterait pouvoir effectivement mettre en œuvre en cas de défaut de remboursement.

La mise en œuvre de telles clauses contractuelles pourrait être sécurisée par :

- l'application de conditions d'attribution de prêt conservant des critères d'examen de solvabilité des personnes quant à l'effort financier consenti ;
- l'examen et l'approbation de produits de prêts hypothécaires, excluant les formes les plus « nocives » d'emprunts, comprenant par exemple des taux d'appels, des différés de remboursement avec clause de variabilité, etc.

### *2.6.3. Une meilleure tarification du risque ?*

Le principe du recours au crédit hypothécaire est celui d'un élargissement de la base de garantie fondée non plus exclusivement sur la solvabilité de l'emprunteur mais sur la valeur du bien acquis. S'engager dans cette direction implique la révision de nombreux schémas de pensée et pratiques de marché, citons en quelques exemples :

- l'impossibilité de rémunérer le risque en matière immobilière, comme c'est le cas, par exemple, pour le crédit consommation, est mise en avant par la profession financière comme une limite à l'extension du crédit immobilier d'une manière générale, ce qui justifie la persistance de critères d'exclusion notamment pour les primo-accédants ;
- les témoignages abondent ces dernières années mettant en cause la forme prise par l'assouplissement « excessif » des conditions de prêts qui, par un recours croissant aux crédits à taux variable, aurait fragilisé beaucoup d'acquéreurs, suscité la méfiance et la colère des associations de consommateurs, sans véritablement résoudre la question de l'élargissement de l'accès au crédit ;
- les modalités de calcul du taux de l'usure surtout en période de taux d'intérêt bas, sont en fait bloquantes (30 % de la moyenne des taux du marché) ;
- l'environnement social et jurisprudentiel, enfin, se prête mal à la prise de risque sur l'emprunt hypothécaire en France dans la mesure où le prêteur est rendu responsable des prêts qu'il consent, soit par le recours en annulation de créance en cas de litige (principe de l'obligation de mise en garde opposable au prêteur), soit par la complexité et la difficulté de mise en œuvre de la procédure juridique de saisie du bien, qui la rend en pratique impossible en cas de défaut.

La réforme récente du crédit hypothécaire s'avère inopérante, voire dangereuse, pour plusieurs raisons :

- la réforme sur le crédit hypothécaire, en rallongeant à cinquante ans la durée potentielle des prêts, peut encourager des rallongements excessifs de maturités d'emprunts à des conditions hasardeuses ;
- le coût de la prise d'hypothèque est décourageant pour les acquéreurs et la limitation des choix en matière de crédit pour les emprunteurs contraint leur capacité de mise en concurrence des organismes de crédit et peut à terme renchérir le coût total de l'emprunt (la Commission européenne s'est saisie de ces questions de concurrence en matière de crédit) ;
- la prise de gage reste théorique, mais largement inapplicable en pratique (procédure judiciaire complexe, obsolète et inadaptée ; droit opposable). La notion de responsabilité du conseil prive également le créancier d'importants moyens d'actions. S'agit-il là d'une interprétation extensive du principe de précaution, sur laquelle on parle d'ailleurs de revenir ?
- le recours au cautionnement est en fait coûteux (rémunération annexe des assurances sur l'emprunt, renchérissement uniforme du coût du crédit, discrimination en fonction de l'âge, de l'état de santé, etc.) ;
- l'hypothèque viagère peine à décoller malgré la demande potentielle ;
- l'hypothèque rechargeable, telle qu'elle a été conçue en France, ne présente guère d'intérêt alors que d'autres formes de crédit sont efficaces. Nous ne pensons pas néanmoins qu'au regard des excès américains et des craintes constantes de voir une population fragile basculer dans le surendettement, la question du crédit hypothécaire rechargeable doit faire l'objet d'une extension en France.

#### *2.6.4. La titrisation bancaire comme outil de développement du marché immobilier*

Le développement d'un marché financier de titrisation hypothécaire est la condition du développement du marché de l'hypothèque en France. On ne saurait trop insister sur l'importance de mettre en œuvre une réglementation qui permette au système financier de déployer les nouveaux outils de financements de l'économie dans un cadre assurant à celui-ci une gestion de risque adéquate (ce qui s'accompagne entre autres de l'aménagement des prises de garanties renforçant l'incitation au prêt).

## Nos propositions

- Dans le prolongement des réformes récentes, il apparaît utile de desserrer la contrainte « sécurité extrême/exclusion de fait » qui résume la pratique française du cautionnement. Favoriser le recours à l'hypothèque passe par la réduction des coûts liés à la prise d'hypothèque, dont une partie dépend de l'État et de l'inscription au registre des hypothèques. On pourrait également envisager de mettre en place par voie législative la clause dite de la voie parée pour la résidence principale (procédure contractuelle). En contrepartie on instaurerait un encadrement de la distribution de crédit immobilier permettant d'exclure, par exemple, les formes les plus risquées de crédit telles que les prêts sans amortissement (« *interest only* ») ou de très longue durée.
- Traiter de manière appropriée les emprunteurs solvables mais aux revenus irréguliers. Renforcer le rôle du Fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) (contrairement à la Federal Housing Administration, FHA), qui pourrait jouer un rôle de rehausseur de crédit et de garant de créance dans le cas de l'accession au logement social en cas de baisse des prix de l'immobilier (cas où le prix de revente ne suffit pas à couvrir la créance de l'emprunteur défaillant).
- Reconnaître que le taux de l'usure s'applique au taux du crédit (i.e. en soustrayant l'assurance emprunteur) sans changer la présentation du TEG ;
- Développer une offre de crédit applicable aux primo-acheteurs même lorsqu'il ne s'agit pas de la résidence principale, afin de leur permettre de se constituer un patrimoine immobilier.
- Améliorer les dispositifs de solidarité intergénérationnelle ; rendre plus attractif le prêt viager hypothécaire.

## 2.7. Stimuler l'investissement locatif privé

### 2.7.1. Le constat : une insatisfaction partagée entre propriétaires et locataires.

Le parc locatif privé s'est accru ces dernières années grâce à l'instauration des dispositifs Borloo et Robien. Mais les dérives des dispositifs en ont aussi montré les limites : construction dans des zones inadaptées (périphéries de villes moyennes finalement assez éloignées des grands centres de bassins d'emploi), baisse des rendements locatifs. Les locataires eux sont surtout touchés par l'accélération récente des hausses de loyers qui résulte davantage de l'application d'un nouvel indice de référence ayant remplacé l'indice du coût de la construction depuis janvier 2006 (voir tableaux 14 et 15).

## 14. Évolution de l'indice de référence des loyers

Base 100 = 4<sup>e</sup> trimestre 1998

	2007		2008		
	T3	T4	T1	T2	T3
Indice de référence des loyers	113,68	114,30	115,12	116,07	117,03
Variation annuelle (en %)	1,11	1,36	1,81	2,38	2,95

Source : INSEE.

## 15. Évolutions annuelles des prix de la construction selon la situation géographique et le type d'habitat

En %

	2004	2005	2006	2007
Situation				
• Île-de-France	6,1	4,0	1,2	6,2
• province	4,1	2,7	7,1	3,8
Type d'habitat				
• individuel	4,2	2,5	6,3	3,5
• collectif	4,6	3,3	7,3	5,1
• Île-de-France	2,0	3,2	0,7	10,7
• province	5,4	3,3	9,0	3,7

Champ : France métropolitaine.

Source : INSEE, Service économie, statistiques et prospective (SESP).

Au-delà des stimulants fiscaux, la réalité du marché est plutôt marquée par un désengagement de la construction locative neuve, le parc locatif privé étant ainsi menacé de se réduire à l'existant et de s'étioler progressivement pour devenir de plus en plus cher et convoité (notamment en centre-ville). Sur l'ensemble des occupants des résidences principales, la proportion de locataires du secteur libre est en effet passée de 22,4 % en 1984 à 20,4 % en 2006 (*cf.* tableau 4). Cette évolution est liée, d'une part, au désengagement des investisseurs institutionnels (les compagnies d'assurances, par exemple) : en 1996 ils représentent 9 % du parc locatif contre 6 % en 2002, et la baisse se poursuit. D'autre part, du côté des bailleurs privés non institutionnels, la fiscalité n'est pas neutre : le propriétaire de son logement paye moins d'impôt que le locataire. Les mesures prises à l'été 2007 concernant les réductions d'impôts pour les logements achetés, encouragent encore le propriétaire/occupant par comparaison avec le propriétaire/locataire (jusqu'en 1965 il y avait un système de taxation des loyers des propriétaires occupants).

En fait, l'absence de transparence du marché de l'immobilier et les effets pervers de niches fiscales font que, contrairement à d'autres secteurs, le propriétaire privé n'est pas toujours le mieux à même d'apprécier et de répondre à la demande exprimée :

- il attend un rendement trop important de la location de son investissement (calculé sur le prix d'achat, non sur les paramètres de location) ;
- il met à disposition un logement existant vacant, sans qu'il ait été conçu pour répondre à une demande spécifique ;
- il se sent mal protégé face à la protection accordée aux locataires considérée comme particulièrement favorable en France.

### *2.7.2. Trop cher à construire, trop cher à entretenir, trop cher à louer ?*

Les aides personnelles au logement couvrent en moyenne 70 % des loyers des ménages du parc social tandis qu'elles ne couvrent que 50 % de ceux des locataires du parc privé, du fait du différentiel de loyers entre les deux parcs. À cela il faut ajouter l'écart de prix entre parc social et parc privé, qui fait que le taux d'effort moyen – net des aides et hors charges – des ménages à bas revenus n'est que de 10 % dans le logement social alors qu'il s'établit à 25,7 % dans le parc privé (BIPE, 2007).

La copropriété devient une fiction juridique destructrice de valeur<sup>(16)</sup>. Le principe de lots de copropriété ressemble à la parcellisation des terres après la suppression du droit d'aînesse : c'est plus juste mais ce n'est pas efficace économiquement. Dans les quinze ans qui viennent, la question du remembrement des copropriétés risque de se poser avec acuité car elle concerne l'entretien et l'amélioration du parc existant. Or, les contraintes de rénovation et de mise aux nouvelles normes écologiques, entre autres, vont représenter des coûts tels que certaines copropriétés risquent de tomber en déshérence.

Il est pourtant difficile de se passer de l'incitation fiscale comme outil de soutien à la construction locative privée. La question serait plutôt celle de son encadrement. On peut donc envisager d'adapter les dispositifs actuels.

---

(16) Il semble que la France se distingue de nombreux autres pays étrangers par la part importante de locataires occupant des appartements en copropriété (46,3 %), par rapport aux propriétaires occupants (Vorms, 2005).

## 2. L'extension de l'avance Loca-pass du 1 % logement

L'État et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) ont signé, le 21 décembre 2007, une convention qui étend l'avance du dépôt de garantie jusqu'alors réservée à certaines catégories de personnes, à tout locataire signant un bail à compter de la publication de la loi sur le pouvoir d'achat et entrant dans un logement appartenant à un bailleur privé ou social.

Cette avance du dépôt de garantie par le 1 % Logement, intitulée « avance Loca-pass », permet au locataire de ne pas avoir à déboursier en une seule fois le montant du dépôt de garantie. Le dépôt de garantie peut être versé au bailleur par le locataire ou directement par un organisme 1 % logement (CIL ou CCI) ; le locataire rembourse ensuite le montant du dépôt de garantie qui lui a été ainsi avancé, sans intérêt, et sur trois ans maximum.

### 2.7.3. Investir dans les zones défavorisées

Il n'est pas besoin de souligner l'insuffisance de l'investissement dans les zones défavorisées des grandes métropoles. L'investissement public doit évidemment jouer un rôle important mais peut-on imaginer des solutions encourageant aussi l'investissement privé ? C'est un point sur lequel il est utile de se référer à l'expérience des États-Unis depuis l'adoption en 1977 du *Community Reinvestment Act* (CRA). Cette loi oblige les institutions financières collectant de l'épargne à « réinvestir » une partie de ces fonds au bénéfice de ces segments de la population et entend ainsi combattre les mécanismes d'anti-sélection qui découragent la prise de risque dans ces zones. Ce dispositif, dont la bonne application est strictement contrôlée par le régulateur, a donné lieu à un débat récurrent ; certains *think tanks* jugent que la loi décourage l'implantation bancaire dans ces zones ; beaucoup d'institutions financières jugent les obligations trop rigides, mais d'autres y ont vu au contraire un moteur des nouvelles pratiques en matière de « *corporate social responsibility* ».

Quoi qu'il en soit, la loi a fait l'objet de révisions successives et a finalement été plutôt renforcée dans les années quatre-vingt-dix. L'évaluation des effets économiques de la loi a donné lieu à polémiques mais selon les estimations du GAO (*Government Accountability Office*) et de la Fed, elle aurait abouti alors à canaliser entre 100 et 200 milliards de dollars par an en direction des zones et populations ciblées. La Fed juge aussi que les crédits accordés dans le cadre de cette loi sont rentables pour les institutions financières. Ces indications sont partielles mais leur signification est assez claire : le *Community Reinvestment Act* est un instrument bien adapté pour stimuler les initiatives décentralisées en matière de logement (mais aussi de commerce ou d'artisanat).

En France, il est intéressant de souligner qu'à côté de programmes publics que l'on veut ambitieux mais qui sont toujours à court de fonds, il y a beaucoup à gagner si l'on reconnaît les solutions que peut apporter un marché bien encadré. La collectivité pourrait avoir un grand intérêt à confier, par le canal de financements comme ceux évoqués plus haut, la réhabilitation par petites unités d'habitations dégradées remises sur le marché par ceux qui les ont réhabilitées. Les « quartiers » souffrent chez nous de nombreux maux ; sans doute faut-il plus d'argent public pour leur réhabilitation. Mais on sait bien que cela ne suffira pas : la solution sera largement économique et elle sera locale. Une mesure comme le CRA – généralisant des expériences déjà tentées en France – pourrait y contribuer.

### Nos recommandations

- Mieux protéger le propriétaire bailleur, sans pour autant déstabiliser le locataire, est-ce possible ? Alléger le contrat de bail, mieux protéger locataires et propriétaires par une assurance spécifique du loyer contre les aléas du revenu. Sécuriser le régime des expulsions de façon à garantir la récupération de son bien par le propriétaire.
- Remettre les investisseurs institutionnels dans le jeu ; créer des conditions propices à des partenariats public-privé ; utiliser à bon escient la réforme du livret A.
- Modifier l'intéressement fiscal du locatif privé en le rendant inversement proportionnel à son intérêt social. Territorialiser le Robien comme moyen d'éviter les effets pervers. Faut-il renforcer le dispositif des PLS ?
- Élargir la construction sociale à des opérateurs privés : cahier des charges, appel d'offres, conventionnements de gestion, retour à terme des logements dans le parc libre.
- Adopter un *Community Reinvestment Act* à la française.

## Références bibliographiques

- Baccaïni B., F. Sémécurbe et G. Thomas (2007) : « Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation », *INSEE Première*, n° 1129, mars.
- Batsch L., F. Cusin et C. Juillard (2006) : *Demande de logement : la réalité du choc sociologique*, Étude réalisée pour le Crédit foncier de France, Coll. 'L'Observatoire de l'immobilier', novembre.
- Baude E. et J. Bosvieux (2002) : *Hypothèque ou caution : l'exception française*, Étude réalisée pour l'ANIL (Agence nationale pour l'information sur le logement) avec le concours de l'Observatoire des pratiques du Conseil national de l'habitat, décembre.  
Disponible sur <http://www.hlm.coop/IMG/pdf/garanties.pdf>
- Belkacem C., C. Gilles et L. Trigano (2006) : « Logement social, vacance et mobilité dans le parc locatif social », *Fiches SESP En Bref*, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer.
- Bernanke B. S. (2006) : « Community Development Financial Institutions : Promoting Economic Growth and Opportunity », *Opportunity Finance Network's Annual Conference*, Washington DC, 1<sup>er</sup> novembre.  
Disponible sur <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20061101a.htm>
- BIPE (2007) : « Quelques éléments sur le logement influant sur le pouvoir d'achat des ménages », *Contribution au rapport sur le pouvoir d'achat des ménages*, juin.
- Braye D. et T. Repentin (2005) : « Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement », *Rapport d'Information du Sénat*, n° 442, Session ordinaire du Sénat du 29 juin.
- Chambers M., C. Garriga et D.E. Schlagenhauf (2007) : « Accounting for Changes in the Homeownership Rate », *The Federal Reserve Bank of Atlanta Working Paper*, n° 2007-21, septembre.
- Conseil d'analyse économique (2008) : *La crise des subprimes*, Rapport du CAE, n° 78, La Documentation française.
- Debrand T. et C. Taffin (2005) : « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans », *Économie et Statistique*, n° 381-382, pp. 125-146.
- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) (2007) : « Immobilier, des contrôles pleinement justifiés », *Concurrence et Consommation*, n° 154, pp. 6-7.

- Dynan K.E., D.W. Elmendorf et D.E. Sichel (2005) : « Can Financial Innovation Help to Explain the Reduced Volatility of Economic Activity? », *Finance and Economics Discussion Series*, n° 2005-54, The Federal Reserve Board, Division of Research & Statistics and Monetary Affairs, Washington DC.
- Dynan K.E. et D.L. Kohn (2007) : « The Rise in the US Household Indebtness: Causes and Consequences », *Finance and Economics Discussion Series*, n° 2007-37, The Federal Reserve Board, Division of Research & Statistics and Monetary Affairs, Washington DC.
- Fack G. (2005) : « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Économie et Statistique*, n° 381-382, pp. 17-40.
- Friggit J. (2001) : *Prix des logements, produits financiers immobiliers et gestion des risques*, Economica, Paris.
- Friggit J. (2002) : « Trente années de transactions immobilières dans l'ancien », *Études Foncières*, n° 97.
- Friggit J. (2007) : *Long Term (1800-2005) Investment in Gold, Bonds, Stocks and Housing in France – With Insights into the USA and the UK: A Few Regularities*, CGEDD.
- Gobillon L. et D. Le Blanc (2005) : « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro », *Économie et Statistique*, n° 381-382, pp. 63-89.
- Greenspan A. et J. Kennedy (2005) : « Estimate of Home Mortgage Originations, Repayments, and Debt on One-to-Four-Family Residences », *Finance and Economic Discussion Series*, n° 2005-41, The Federal Reserve Board, Division of Research & Statistics and Monetary Affairs, Washington DC.
- Jachiet N., V. Champagne, P-A. de Malleray, J. Bourquard et C. Rostand (2004) : *Rapport d'enquête sur l'hypothèque et le crédit hypothécaire*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française.
- Jachiet N., J. Friggit, B. Vorms et C. Taffin (2004) : *Prêt viager hypothécaire et mobilisation de l'actif résidentiel des personnes âgées*, Rapport établi pour le ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire du Tourisme et de la Mer, La Documentation française.
- Kennickell A.B. (2006) : « Currents and Undercurrents : Changes in the Distribution of Wealth, 1989-2004 », *The Federal Reserve Board*, Washington DC, 30 janvier. Disponible sur <http://www.federalreserve.gov/Pubs/oss/oss2/papers/concentration.2004.5.pdf>
- Lemoine M. (2008a) : « Marché immobilier français : baisse des prix en 2008 », *Actualités Économiques, Marché immobilier France*, HSBC France, 30 janvier.
- Lemoine M. (2008b) : « Marché immobilier français : un ralentissement plus franc », *Actualités économiques, Marché immobilier France*, HSBC France, 5 mai.

- Mésonnier J-S. (2004) : « Crédit hypothécaire et soutien à la consommation : quelles leçons tirer du modèle anglo-saxon ? », *Bulletin de la Banque de France*, n° 129, Service d'études sur les politiques monétaire et financière, Direction des études économiques et de la recherche.
- Pastre O. (2006) : *Les défis de l'industrie bancaire*, La Documentation française.
- Plagnol V. (2005) : « La Fed à pas mesurés... Quelles conséquences sur le marché de l'immobilier quand les rendements se tendent », *Revue Hebdomadaire CM-CIC Marchés*, n° 192.
- Repentin T. et D. Braye (2005) : *Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement*, Rapport de la Commission des Affaires économiques du Sénat n° 42, 29 juin.
- Taffin C. et B. Vorms (2007) : *Élargir l'accès au crédit au logement des emprunteurs atypiques, le prêt sécurisé à l'accession à la propriété et le prêt hypothécaire cautionné*, Mimeo, 27 avril.  
Disponible sur [http://www.minefi.gouv.fr/directions\\_services/sircom/credit/rapport-vorms-taffin.pdf](http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/credit/rapport-vorms-taffin.pdf)
- Vorms B. (2005) : *Difficultés des copropriétés et copropriétés en difficulté : un éclairage étranger*, ANIL, décembre.

## Commentaire<sup>(\*)</sup>

**Patrice Lanco**

*Inspecteur général de l'équipement*

Inévitablement ce rapport de Jacques Mistral et de Valérie Plagnol a dû élargir son champ initial pour aborder la plupart des sujets posés à la politique du logement, à la seule exception, assumée, du logement des personnes défavorisées. Le logement est en effet un « bien très particulier » qui donne lieu à des interactions complexes :

- c'est à la fois un bien et un service : le bien logement, l'infrastructure en quelque sorte qu'il constitue, ancrée au sol, et le service qu'il génère, permettant de satisfaire le besoin de se loger ;

- c'est une infrastructure qui n'est pas collective : son utilisation par un ménage, propriétaire du bien logement ou locataire ayant acheté le service logement, en exclut tous les autres ; un enjeu essentiel est bien d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes (la fluidité du marché...) et, en même temps, de réaliser les infrastructures nouvelles nécessaires à l'évolution, quantitative et qualitative, de la demande des ménages (construire les logements qu'il faut là où il faut...) ;

- c'est un bien générateur d'externalités sociales : choisir son logement, c'est « choisir le milieu social auquel on appartient », soulignent fort justement les auteurs ; le logement est « au cœur du sentiment d'insécurité des classes moyennes » (dont on aurait souhaité qu'elles soient définies un peu plus précisément).

Ce sentiment d'insécurité, la crainte de tomber dans le trou du sablier ou d'y voir tomber ses enfants, est un des moteurs des dynamiques à l'œuvre à l'intérieur des marchés locaux de l'habitat, avec des cercles vicieux de ségrégation socio-spatiale, active (la recherche de l'« entre soi ») et passive (la « centrifugeuse sociale » mise en mouvement avec la sélection par les

---

(\*) Commentaire achevé de rédiger en mai 2008.

prix). Parmi les trois objectifs du « socle républicain » de la politique du logement, dont les auteurs rappellent qu'il conserve toute sa valeur, l'objectif de préservation de la cohésion sociale via le maintien de la mixité sociale figure ainsi en bonne place, avec le droit au logement et la liberté de choix des ménages. La conciliation de ces objectifs s'effectue, ou non, dans chaque bassin d'habitat, selon le fonctionnement de la « chaîne du logement » qui lie les différents secteurs, hébergement, logement locatif privé ou social, accession à la propriété. L'extrême diversité des marchés locaux de l'habitat, entre des marchés très détendus et fluides et des marchés en tension extrême, ne sera à cet égard jamais assez soulignée.

Certains sujets abordés dans la partie constat du rapport appellent un commentaire ou une interrogation. Concernant le niveau des prix, les auteurs citent les travaux de Jacques Friggit mettant en évidence le lien en longue période entre le prix des logements et le revenu disponible des ménages. La rupture avec la tendance de longue période suscite une interrogation sur le niveau même des prix actuels. Christophe André (OCDE) considère que les « fondamentaux » (et notamment le niveau des taux d'intérêt) expliquent une grande part de l'évolution des prix mais concluait lors d'une réunion récente de l'Observatoire national des prix de l'immobilier (ONMI), à une surévaluation des prix de l'ordre de 20 % en 2006, ce point semblant faire consensus parmi les économistes présents. Indépendamment de cette surévaluation par rapport aux « fondamentaux », comment expliquer que les prix n'aient pas dérivé entre les années soixante et quatre-vingt par rapport à leur tendance de longue période, alors même que l'environnement aurait pu y contribuer : augmentation de la durée des prêts non aidés (qui était limitée à dix ans au début des années soixante), création en 1965 de l'épargne-logement, en 1966 du marché hypothécaire, taux de propriétaires passant de 34 % en 1954 à 51 % en 1984... Le développement de la propriété est peut-être lui-même un facteur de déconnexion entre les prix des logements et leurs fondamentaux. Alain Jacquot évoque cette hypothèse avec à l'appui les exemples de l'Espagne, de l'Irlande et du Royaume-Uni, d'une part (où les prix ont augmenté davantage qu'en France), de la Suisse et de l'Allemagne, d'autre part (où il ne s'est pratiquement pas produit de hausse des prix). Comme il l'indique, « dans les pays où la proportion de propriétaires est élevée, la majeure partie des ménages susceptibles de se porter acquéreurs d'un logement sont en même temps susceptibles de se porter vendeurs, et pour ces ménages, peu importe finalement que le niveau des prix des logements soit élevé (relativement au revenu), puisque ce qu'ils sont susceptibles de perdre en tant qu'acheteurs du fait de prix élevés leur est reversé en tant que vendeurs ».

Le rapport souligne les conséquences de la hausse des prix sur les primo-accédants. On notera que le taux de propriétaires, selon les premiers résultats de l'enquête INSEE sur le logement, 2006, aurait même tendance à régresser dans les tranches d'âge avant 60 ans, alors que les plus de 65 ans sont dorénavant 72 % à être propriétaires. Mais la hausse des prix est aussi

alimentée par la « lutte pour l'espace ». Les travaux de Friggit ont également porté sur la relation prix/revenu dans l'espace et montré la corrélation entre le prix moyen dans un espace donné et le revenu moyen de ses habitants, qui se vérifie jusqu'au niveau de la section cadastrale. Un regroupement des sections cadastrales de l'aire urbaine de Lille en quatorze zones de prix hiérarchisées montre une hiérarchie des prix qui va de 1 à 3,5 (Filippi et Tutin, 2008). Les inégalités se creusent en matière de logement parce que les inégalités de revenus se cristallisent dans l'espace. Dans ce contexte, la question n'est pas tant « les classes moyennes peuvent-elles encore se loger ? », elles n'ont aucun problème sur la plus grande partie du territoire, que celle de l'accès aux zones chères, qui exige, au-delà des aides publiques, un apport personnel important. D'où la frustration compréhensible de ceux qui veulent pouvoir choisir une localisation valorisée, « choisir son milieu social », les jeunes des classes moyennes notamment, et qui constatent que c'est impossible s'il n'y a pas une famille derrière eux pour les y aider. L'Agence nationale d'information sur le Logement (ANIL) a pu intituler une de ses dernières études « Logement : le temps des héritiers ? ».

La question des prix suscite chez les auteurs une ambivalence compréhensible sur deux axes majeurs du rapport. Les bienfaits de l'accession à la propriété sont soulignés mais une interrogation apparaît sur le risque de frein à la mobilité, en effet plus important en haut de cycle. De même, si une stratégie d'offre est clairement proposée, il est indiqué que le « crédit d'impôt » voté à l'été 2007 « soutiendra la demande en particulier si elle venait à fléchir ». Tout se passe en réalité comme si nous étions collectivement très inquiets à la fois du niveau des prix, considéré comme un dysfonctionnement majeur, et du risque qu'ils se mettent à baisser au vu des conséquences possibles sur l'économie. D'où la tentation permanente de remettre du carburant dans la machine... au risque d'alimenter encore la déconnexion des prix par rapport à leurs « fondamentaux ».

Les aides à l'ancien, qui contribuent certes à la fluidité du marché, peuvent contribuer à la mixité sociale dans des zones entièrement urbanisées (création de logements sociaux par acquisition dans des immeubles existants), et ouvrent l'éventail des choix pour les candidats à l'accession à la propriété, mais le risque est grand qu'elles soient absorbées par les prix. Il en est de même pour une éventuelle baisse voire la suppression ici proposée des droits de mutation, indépendamment du fait que ceux-ci sont actuellement « au plus haut » (l'assiette des droits d'enregistrement a baissé au premier trimestre 2008 par rapport à l'année précédente, pour la première fois depuis 2001) et que l'État serait tenu d'en assurer la compensation intégrale : sans doute vaudrait-il mieux une action ciblée sur la mobilité professionnelle, qui pourrait être négociée avec les partenaires sociaux dans le cadre de la refondation du 1 % logement.

Les aides à la construction neuve présentent également un risque de captation par les vendeurs de terrain : le financement de logements sociaux dans des espaces valorisés, ou potentiellement valorisables car attractifs

pour les catégories aisées, implique *de facto* le versement par la collectivité de la différence entre la charge foncière ou immobilière « de marché » et celle admissible pour l'équilibre des opérations de logement social ou d'accession. Pour éviter ce qui a pu être qualifié de « coût de la mixité sociale », la seule solution « soutenable » nous semble être l'internalisation dans les prix de l'objectif de mixité sociale, grâce à l'instauration dans les plans locaux d'urbanisme de servitudes imposant aux opérations de construction des pourcentages de logements locatifs sociaux (la loi le permet depuis 2006) ou en accession sociale à la propriété. Le prix du sol ne vaut que par l'usage qu'il est possible d'en faire.

Construire les logements là où il y en a le plus besoin (et où il est donc souvent le plus difficile de les réaliser), « desserrer les contraintes physiques sur l'offre », organiser et planifier la nécessaire dynamique urbaine plutôt que de subir l'« étalement urbain » (trop souvent la seule solution disponible, rappellent les auteurs), concilier des objectifs tels droit au logement et mixité sociale, voilà qui relève bien de l'intérêt général local et la bonne échelle pour l'énoncer est certainement celle de l'agglomération. Comme le souligne le rapport, le regroupement à l'échelle intercommunale des compétences d'urbanisme et d'habitat est un élément essentiel de la nouvelle gouvernance à mettre en place. La subsidiarité rend également souhaitable d'aller au-delà des délégations de compétence des aides à la pierre, instituées par la loi « libertés et responsabilités locales » de 2004, et de redéfinir les rôles respectifs de l'échelon local et de l'échelon national. À cet égard, une bonne articulation nous semble devoir reposer sur un principe de cohérence entre les responsabilités exercées et les outils pour ce faire (réglementaires, financiers, de régulation sur des acteurs). La responsabilité du droit au logement opposable, avec ce qu'elle implique quant à la nécessité de construire, mériterait d'être exercée au niveau intercommunal dès lors que tous les outils correspondants seraient confiés à cet échelon. Les conditions d'exercice d'une responsabilité doivent en effet être soutenables, le rôle de l'État est de garantir cette « soutenabilité », sans défausse de sa part, et de s'assurer que les responsabilités sont effectivement exercées. Quitte à reprendre la main dans le cas contraire, le principe de subsidiarité valant dans les deux sens.

Le rapport appelle à une rationalisation des aides publiques au logement, 34 milliards selon les documents budgétaires, sensiblement moins dans les comptes du logement qui cherchent à évaluer au plus près, sans double compte, l'effort de la nation en faveur du logement et chiffrent les « avantages conférés » au logement. On notera que ceux-ci sont passés de 2 % du PIB en 1984 à 1,6 % en 2005, dans le même temps que la dépense nationale en logement, qui mesure le montant des dépenses de logement de l'ensemble des agents économiques, qu'elles soient à l'usage de consommation ou d'investissement, augmentait de 19,3 à 22,2 % du PIB comme souligné dans le rapport. Le rattachement de certaines dépenses à des objectifs de politique publique du logement ne coule par ailleurs pas de source :

l'application du taux réduit de TVA aux travaux dans les logements de plus de deux ans (plus de 5 milliards d'euros) a répondu à d'autres préoccupations.

Quoi qu'il en soit, l'effort de la collectivité n'est pas remis en cause par les auteurs qui cherchent à le rendre plus efficace et appellent à son meilleur ciblage. Ils se félicitent de l'extension de certaines aides à l'acquisition de logement ancien et ne voient pas de raison de « stimuler artificiellement le neuf ». La détente du marché sur une partie du territoire implique certes une plus grande sélectivité des aides à la construction neuve mais il faut bien que des agents économiques portent cet objectif de construire. Un vrai problème de politique publique du logement est que ce sont les plus pauvres qui sont le plus intéressés à ce que l'on construise (les autres peuvent se partager le parc existant, quitte à payer plus cher...), mais que la construction neuve ne peut être portée par eux. Une aide pour la construction neuve, versée à des accédants ou des investisseurs très aisés, a ainsi une légitimité que n'a pas une aide aux mêmes pour l'acquisition d'ancien, pur effet d'aubaine ne contribuant à aucun objectif de politique publique du logement.

S'agissant des recommandations des auteurs, on attirera l'attention sur la nécessité de ne pas laisser tomber l'épargne-logement en désuétude : l'effort d'épargne préalable constitue un « apprentissage » pour la phase d'accession, l'épargne accumulée contribue à l'apport personnel même si le droit à prêt n'est actuellement guère utilisé, et ces deux aspects contribuent à la sécurité à la fois de l'accédant et du prêteur. Un produit d'épargne-logement refondu serait particulièrement utile dans cette période du cycle immobilier. On notera également que la taxe sur les logements vacants ne mérite pas l'indignité dont les auteurs semblent la frapper : la vacance des logements n'est certes pas un problème macroéconomique (on aimerait même davantage de logements vacants pour la fluidité du marché) mais la vacance prolongée et non justifiée, même si sa part est infime, apparaît à juste titre comme un scandale social là où il y a pénurie de logements. La taxation de cette vacance symbolise le fait que le logement est un « bien très particulier », infrastructure qui doit être utilisée et satisfaire ainsi le besoin essentiel de loger une famille (personne ne songerait d'ailleurs à taxer les voitures au garage et les téléviseurs au placard !).

Très logiquement, le rapport passe en revue les différents secteurs d'occupation, locatif social, locatif privé, accession à la propriété avec le projet d'« élargir et sécuriser le crédit ». On précisera que les parcs locatifs social et privé évoluent parallèlement depuis près de vingt ans (la part du locatif social dans le total des résidences principales est passée de 17 % en 1988 à 17,1 % en 2006, celle du logement locatif privé est passée de 20,2 à 20,4 % en 2006). Un certain équilibre est ainsi trouvé avec par ailleurs le développement continu de l'accession à la propriété. C'est à juste titre que les auteurs considèrent cette diversité du marché comme un atout, « un avantage comparatif insuffisamment reconnu de notre pays », qui permet de concilier besoin de mobilité et investissement patrimonial.

Le logement HLM ne peut effectivement se concevoir comme un secteur administré qui serait totalement soustrait à l'influence du marché, et l'idée de son « activation » mérite donc un examen sans *a priori*. Le rôle des organismes HLM est de fournir une offre de « service logement » à des prix plafonnés et pour des locataires dont les ressources sont également plafonnées. Leurs logements sont assujettis par la loi à ces obligations sans limite de durée, y compris en cas de transfert de propriété (sauf exceptions comme la vente aux locataires) : c'est donc une « servitude d'occupation sociale » qui fait du patrimoine social une infrastructure affectée. Les bailleurs privés peuvent également offrir un loyer décoté par rapport au marché en contrepartie d'aides publiques, mais, différence essentielle, eux le font pour une durée déterminée, à l'issue de laquelle ils reprennent la libre disposition de leur bien.

Le « service d'intérêt général » du logement social est précisément défini dans la loi. Les organismes HLM, offices publics rattachés à des collectivités ou sociétés de droit privé à statut réglementé, peuvent être considérés comme des opérateurs exerçant une quasi-délégation de service public, avec des particularités importantes :

- ils sont les vrais propriétaires de l'infrastructure, même si leur droit de propriété est limité par la servitude ;
- il y a une certaine ambiguïté sur l'identité du « délégant » : État ou collectivité locale ?

L'enjeu actuel est de clarifier, de mieux formaliser, le « cahier des charges » de cette quasi-délégation de service public (objectifs de développement, de réinvestissement sur le patrimoine, de « respiration » par la vente aux locataires, de qualité de service, objectifs d'accueil des personnes défavorisées, politique de loyers, etc.) et de le contractualiser à partir d'une analyse stratégique. La décision du Conseil de modernisation des politiques publiques d'obliger tous les organismes à conclure avec l'État d'ici fin 2012 une convention globale, rebaptisée « d'utilité sociale », va totalement dans ce sens et sera un facteur de clarification. À moyen terme, on peut concevoir dans la logique du rapport que des intercommunalités érigées en « autorités organisatrices » prennent plus ou moins complètement le relais de l'État pour contractualiser avec les opérateurs HLM présents sur leur territoire. S'esquisse ainsi une démarche moderne d'« activation du parc social » qui tire toutes les conséquences du fait que les organismes sont des opérateurs. Rien ne me semble justifier économiquement en revanche qu'au nom de l'« activation du parc social » soit ouverte la possibilité de vendre des logements sociaux à des investisseurs privés. De deux choses l'une en effet, soit la servitude d'occupation sociale des logements est maintenue et on ne voit pas l'intérêt des investisseurs à acheter sauf à spéculer sur son abandon à terme comme l'ont fait des acheteurs d'immeubles en « loi de 1948 », soit elle est levée ce qui permet effectivement une valorisation des logements pour l'organisme vendeur ; dans ce dernier cas,

soit la valorisation se fait au détriment des locataires en place, soit ceux-ci sont relogés dans des conditions équivalentes ce qui nécessite de réinvestir la totalité du gain. On peine donc à imaginer une « création de valeur » qui ne s'effectue pas au détriment de la mixité sociale.

Il est cependant tout à fait souhaitable d'optimiser l'utilisation de l'« infrastructure HLM », d'y introduire davantage de fluidité notamment, étant entendu que le blocage de la mobilité est un symptôme de la crise du logement sur certains marchés locaux, et en aucun cas sa cause : les taux de mobilité dans le parc HLM sont extrêmement variables sur le territoire. Les bailleurs sociaux déclarent souvent avoir des problèmes de commercialisation lorsque le loyer HLM est inférieur de moins de 20-30 % à celui du marché privé : beaucoup de candidats locataires préfèrent payer la différence de prix pour ne pas cohabiter avec des familles en difficulté. En sens inverse, un écart très important avec le parc privé comme celui constaté à Paris et sur quelques marchés très tendus constitue un frein à la mobilité, mais oblige à se poser la question des ménages qui seraient « trop riches pour être en HLM » et « pas assez pour payer les loyers du marché », et de l'existence d'un parc suffisant de logements à loyer intermédiaire. Il est inexact de dire qu'il y a une « rente de situation payée par la collectivité », car la collectivité ne paie pas plus quand les loyers privés augmentent, mais il est totalement légitime de proportionner plus équitablement l'effort des locataires, s'ils ont vocation à rester en place en l'absence d'offre intermédiaire alternative, à leurs capacités contributives et au service rendu par le logement. Il s'agit aussi d'affecter le produit de cet effort supplémentaire à la solvabilisation des ménages les plus démunis pour faciliter leur accueil dans le parc HLM et concilier au mieux droit au logement et mixité sociale.

Le parc locatif privé, après une longue période d'érosion (il représentait 32 % des résidences principales en 1963, 20 % en 1988), a vu sa part se stabiliser depuis qu'il est mieux reconnu comme secteur productif du service logement et bénéficie d'un traitement fiscal plus approprié. On compte 2,2 millions de bailleurs personnes physiques. Leurs locataires bénéficient depuis 2000 du même barème d'aide personnelle que ceux du parc social. Un équilibre a été trouvé dans les rapports bailleurs-locataires mais les conséquences financières du droit au logement, ce devoir de solidarité que s'est assigné la collectivité et qui appelle la protection d'un locataire de bonne foi en difficulté, ne doivent pas être assumées par son propriétaire individuel. C'est bien l'enjeu de la « garantie des risques locatifs » qui vient de donner lieu à un nouveau rapport, commandé par le gouvernement à Mme Baïetto-Beysson et M. Béguin, et intitulé « Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires, place d'un système assurantiel ».

« Élargir et sécuriser le crédit » constitue une orientation forte du rapport, dont les deux termes « élargir » et « sécuriser » ne sont qu'apparemment contradictoires et ne peuvent être dissociés. Cette orientation recoupe celle de rapports récents comme celui réalisé à la demande des directeurs du Trésor et de la construction par Claude Taffin et Bernard Vorms (2007)

et est une clé pour développer l'accèsion à la propriété. La focalisation sur le cautionnement est sans doute discutable car le cautionnement n'est pas la cause du développement insuffisant du crédit hypothécaire : ce sont les prêteurs qui décident, pour leurs emprunteurs considérés comme sûrs, de leur proposer une caution, de se dispenser de l'inscription formelle de l'hypothèque et de se contenter d'une promesse d'inscription hypothécaire. La caution est effectivement moins chère pour ces emprunteurs parce que son tarif est précisément fixé par les sociétés de caution de façon à être toujours inférieur au coût de l'hypothèque. Le choix de cette modalité pour une petite moitié des prêts ne concerne, en tout état de cause, que les emprunteurs les plus sûrs et ne joue aucun rôle dans la frilosité à l'égard d'emprunteurs jugés plus problématiques. On émettra également des doutes sur les propositions du type pacte comissoire qui prévoient un transfert de propriété automatique au créancier en cas de défaillance de l'emprunteur : le prêteur, devenu certes propriétaire sans passer par une procédure judiciaire, ne pourra de toute façon pas, et c'est heureux, évincer l'accédant devenu occupant sans titre sans procédure judiciaire, d'expulsion cette fois. Il s'agit d'un problème analogue à celui rencontré dans le secteur locatif privé et qui semble appeler également des solutions de sécurisation des prêteurs et des emprunteurs.

De réels obstacles sont évoqués par le rapport et témoignent de l'attitude réservée de la société française à l'égard du crédit : mode de calcul en pourcentage du taux de l'usure (30 % au-dessus du taux moyen pratiqué) qui interdit de fait la tarification des frais d'instruction et du coût du risque quand les taux sont bas, jurisprudence de la Cour de cassation sur le devoir de mise en garde. Trop peu de poids est accordé à la valeur du bien financé, ce qui entrave l'accès au crédit de personnes dont les revenus ne sont pas assez réguliers même si leur apport personnel est conséquent, ou de jeunes ménages prêts à supporter un effort important. Des contraintes peuvent être levées, au nom de l'« acceptation plus lucide du risque » préconisée par les auteurs, dès lors effectivement que l'on renforce l'encadrement de l'accèsion sociale et la protection des accédants modestes, d'abord en définissant de façon plus stricte les caractéristiques des prêts privés susceptibles de financer des opérations bénéficiant d'une aide quelconque de la collectivité. Comme l'indique l'ANIL en conclusion d'une note consacrée au récent rapport présenté par le député Frédéric Lefebvre sur les emprunts immobiliers à taux variable, « ce n'est pas un excès de réglementation, ni même la fin de toute imagination commerciale que de faire en sorte que des prêts qui engagent des emprunteurs « profanes » pour plus de vingt ans ne puissent être vendus comme des téléphones portables, c'est-à-dire sans que l'on en connaisse vraiment le prix et le fonctionnement ». Des outils comme le FGAS et sa société de gestion pourraient jouer un rôle dans l'encadrement de l'accèsion sociale et la sécurisation de certaines catégories d'accédants.

## Références bibliographiques

- ANIL (Agence nationale pour l'information et le logement) (2007) : « Logement : le temps des héritiers ? », *Étude préalable à l'Assemblée générale de l'ANIL*, 5 décembre. Disponible sur [www.anil.org](http://www.anil.org)
- ANIL (Agence nationale pour l'information et le logement) (2008) : *Le rapport Lefebvre : information des emprunteurs et encadrement de l'accession sociale*. Disponible sur [www.anil.org](http://www.anil.org)
- Baïetto-Beysson S. et B. Béguin (2008) : *Faciliter l'accès au logement en sécurisant bailleurs et locataires. Place d'un système assurantiel*, La Documentation française.
- Filippi B. et C. Tutin (2008) : *Le logement social au défi de la mixité urbaine*, Communication aux Deuxièmes rencontres du logement organisées par l'Institut d'économie publique, 13 et 14 mars, Marseille.
- Lefebvre F. (2008) : « Les emprunts immobiliers à taux variable », *Rapport d'information de l'Assemblée nationale*, n° 744, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, 26 mars.



## Commentaire

**Étienne Wasmer**

*Sciences Po Paris, OFCE et CREST*

Selon les Français, le problème du logement arrive en deuxième ou en troisième position des problèmes auxquels ils sont confrontés dans leur vie quotidienne. Selon un sondage TNS-Sofres pour Nexity de septembre 2006, 86 % des Français estiment qu'il est difficile d'obtenir un logement. Dans ce sondage réalisé avant l'élection présidentielle, les groupes désirant le plus qu'on aborde le thème du logement pendant la campagne étaient, sans surprise, les jeunes, les employés et les ouvriers, les urbains et les locataires. Enfin, et ce n'est pas nécessairement une bonne nouvelle, 83 % des Français estiment qu'il est nécessaire d'avoir une intervention plus forte des pouvoirs publics pour encadrer le prix des loyers et des transactions pour faire face aux difficultés actuelles, un constat partagé par toutes les catégories de citoyens. Ce n'est pas nécessairement une bonne nouvelle car casser le thermomètre n'a jamais fait baisser la fièvre : encadrer les hausses de prix contribue à augmenter le rationnement du logement au service des personnes ayant la chance d'être servis et au détriment de ceux restant à l'écart de l'offre de logement.

Dans ce contexte, et après des années de hausse de l'immobilier, il s'agit du premier rapport du Conseil d'analyse économique sur la question du logement. Presque tous les aspects du logement sont abordés : locatif, social, accédants, POS et libération du foncier, économie politique, aides de l'État, crédit. Tous ces aspects sont évidemment interdépendants. Un mauvais fonctionnement du secteur du logement social (manque de rotation) et du locatif (méfiance des propriétaires craignant l'impayé) affecte les décisions d'accession et, vice versa, de fortes hausses du foncier empêchent les ménages d'accéder à la propriété et les contraignent au locatif.

Mais, peut-être que les auteurs auraient pu ordonner les problèmes traités par acuité, afin de privilégier dans le rapport des pistes prioritaires. Ces priorités me semblent être les suivantes. Premièrement, il y a un déficit

d'offre globale (locatif + accession à la propriété). Afin de comprendre cette situation de pénurie par forcément homogène sur le territoire, il faut rentrer dans le détail de problèmes subtils d'économie politique locale et de subsidiarité : qui est malthusien, sont-ce les maires qui libèrent trop peu de foncier, le secteur de la construction qui est trop cher et insuffisamment compétitif, sont-ce les riverains et les électeurs qui refusent l'extension trop rapide du foncier constructible ?

Deuxième problème, que j'avais abordé dans une note de décembre 2006 (Wasmer, 2006), il y a un déficit d'offre locative qui provient directement de la complexité et de l'excessive protection des locataires de mauvaise foi en matière d'impayé. Le droit du logement est trop stratifié, inefficace, et une simplification des procédures s'impose, quitte à expérimenter un nouveau bail dans quelques régions ou territoires afin de vérifier si une simplification contribuerait à augmenter l'offre sans augmenter la précarité des locataires en place. À noter que cette question du droit du logement n'est pas évoquée dans le rapport de Mistral et Plagnol.

Enfin, nous avons un système d'aide au logement très élaboré, c'est-à-dire cher, complexe et sinon opaque, du moins rarement évalué de façon rigoureuse, c'est-à-dire par des chercheurs indépendants. Quand ceux-ci se penchent sur la question, comme par exemple Gabrielle Fack dans sa thèse de doctorat, ils trouvent que chaque centaine d'euros d'aide au logement se retrouve dans une hausse de loyer de l'ordre de 70 à 80 euros : solvabilisant la demande, l'offre de court terme réagissant peu en particulier en ville, les propriétaires récupèrent l'aide à travers un effet de hausse des loyers d'équilibre.

L'essence des rapports du CAE, par opposition aux rapports parlementaires et ceux des administrations publiques, est de permettre de confronter des points de vue divers et d'offrir un maximum d'analyse économique (de la théorie pure, de la théorie appliquée, un résumé des recherches récentes) afin que l'administration puisse trouver des solutions opératoires concrètes et que ces mesures soient soumises à la décision du gouvernement et au jugement du Parlement. Or, ce rapport a parfois consacré de l'énergie à chercher des solutions opératoires concrètes, parfois dans des détails (par exemple, sur la gestion des aides, on y discute qui doit piloter, famille, État).

En revanche, les auteurs du rapport ont laissé de côté un certain nombre de questions de fond d'autant plus fondamentales qu'il s'agissait du premier rapport sur le logement au CAE et donc que ces questions avaient vocation à être abordées.

Ces questions sont les suivantes :

- Il y a des inégalités dans la société qu'on souhaite réduire en raison d'une aversion légitime pour des écarts trop importants de situation. Mais pourquoi faudrait-il aider les ménages et les individus via le logement, par opposition au fait de les aider directement via les aides au revenu ?
  - Une réponse possible et sommaire est qu'il existe déjà un ministère du Logement et une administration compétente capable de

gérer des programmes d'aide et qu'il faut bien utiliser ses compétences. Mais si on fait abstraction de ces considérations et qu'on envisage une refondation des politiques publiques au XXI<sup>e</sup> siècle, la réponse n'est pas simple. Le rapport n'apporte aucune piste de réflexion à cet égard.

- Faut-il à tout prix encourager l'accès à la propriété, en particulier pour les classes défavorisées ?

- Car encourager l'accession à la propriété, objectif politique légitime, entraîne concomitamment une distorsion des choix d'épargne et stimule la demande de crédit et de logement. Il ne faut pas perdre de vue que le logement est un actif financier potentiellement risqué. Il se peut notamment que dans les quartiers moins favorisés, certaines dynamiques de population se mettent en place conduisant à des dépréciations de la qualité de vie. En encourageant à l'acquisition de résidences principales dans un quartier qui *ex post* tourne mal, on peut faire subir à la fois une perte financière et une perte de bien-être des occupants qui seront *de facto* des populations fragiles financièrement.

- De ce point de vue, les ventes de HLM constituent un risque de perte en capital pour les uns, sauf à imaginer des décotes importantes. En ce qui concerne les décotes, il faut aussi avoir à l'esprit que beaucoup de locataires du parc privé peuvent avoir un sentiment d'inéquité vis-à-vis de locataires comparables financièrement du parc social (voir, par exemple, l'opuscule de Algan et Cahuc sur la société de méfiance). Sachant que les loyers en HLM sont très inférieurs au marché privé, on ajouterait donc une aide à une autre en risquant d'augmenter le ressentiment de populations également défavorisées mais n'ayant pas eu la chance d'accéder au logement social.

- L'objectif de mixité sociale du parc social est-il compatible avec celui d'équité ?

- C'est une question quasiment insoluble, car à partir du moment où on ne peut loger que 20 % de la population, si on veut insérer des populations des déciles médians et plus, il faut les privilégier par rapport à des familles des déciles 1, 2 et 3. Comment règle-t-on ce dilemme équité/mixité sans aller jusqu'à un service public du logement où 80 % des locataires seraient dans le parc social.

- Sur les dysfonctionnements du locatif privé : pourquoi celui-ci ne parvient-il pas à loger correctement les déciles inférieurs dans le secteur privé ?

- Une piste de réflexion possible est que les propriétaires refusent de prendre des risques d'impayés avec des populations fragiles financièrement (CDD, faibles revenus, populations étrangères), en raison de la forte protection des locataires en cas d'impayé ; protection qui conduit les propriétaires à rationner l'offre et restreindre leurs rendements financiers par cette pénurie de l'offre qui

fait que les loyers montent. La trêve hivernale de ce point de vue est un bon exemple de régulation globale. Pourquoi ne pas faire confiance au juge pour décider qui est expulsable et qui ne l'est pas, quitte à préciser des critères dans la loi ?

Une fois ces préliminaires posés, quels sont les apports du rapport ? Comme il s'agissait du premier rapport à traiter la question pour le CAE, il y a un certain souci d'exhaustivité. Par ailleurs, il s'agit à ma connaissance du premier rapport d'inspiration économique qui se penche sur la rareté du foncier.

D'autre part, les auteurs du rapport mettent à juste titre l'accent sur le manque d'évaluation des dispositifs d'aide. Comme l'ont indiqué Fack (2005) d'une part, et Laferrère et Le Blanc (2002), d'autre part, une très grosse partie des aides au logement passe en hausse de loyers.

Sur le diagnostic, on pourra regretter qu'il n'y ait pas, en dépit du titre du rapport, de vraie définition des classes moyennes, ni de quantification par quantile des problèmes d'accession. À noter au passage que concernant l'éligibilité au parc social, sont éligibles non pas les deux tiers des Français, mais 80 % de la population, et 73 % des salariés.

Sur les propositions concrètes, la plupart sont des constats assez partagés. En particulier le constat sur la gestion du parc social et le besoin de le fluidifier afin d'augmenter le degré de rotation des occupants. Par contre, d'autres propositions ne semblent pas immédiatement évidentes d'un strict point de vue économique, et de ce point de vue méritent peut-être d'être approfondies d'un point de vue théorique.

Par exemple, en ce qui concerne le zonage des aides afin de ne pas favoriser les zones moins tendues, on aimerait néanmoins une analyse économique des mérites comparés de la gestion de la rareté par les prix et donc par le marché, par opposition à un système nécessairement complexe et arbitraire de zonage et de ciblage des aides. Il ne faut pas non plus oublier que le marché, en fixant les prix du foncier par l'intersection de l'offre et de la demande, joue un rôle d'allocation indiquant la rareté. *A contrario*, en aidant via le zonage les individus de façon plus importante dans les zones de rareté, on perd dans une certaine mesure ce rôle allocatif du marché, puisque cela constitue un encouragement à aller là où il y a le moins de place. Ne faut-il pas imaginer au contraire des actions publiques d'une autre nature, visant à développer des infrastructures de transport ou aider à la répartition des activités sur le territoire pour mieux occuper l'espace disponible ?

Autre exemple, l'idée selon laquelle il faut diminuer les droits de mutation afin d'améliorer la mobilité des ménages : en effet, ce type de mesure a une incidence sur la mobilité, mais on aurait pu discuter la rationalité d'avoir des ressources fiscales indexées sur le prix du foncier : ce type de dispositif a au moins un mérite, celui de constituer une assez bonne incitation pour les collectivités à investir en infrastructure et services publics de façon à augmenter le bien-être des populations résidentes. Celles-ci ont

intérêt à bien gérer le patrimoine public sinon les prix du foncier baissent ou stagnent et les recettes aussi. On peut rétorquer que ce type d'impôt peut conduire à une organisation de la pénurie de l'offre de foncier par les collectivités pour arbitrairement faire monter les prix de l'immobilier, mais *a prima facie* cela ne se produira que si l'élasticité de la demande de transactions immobilières est inférieure à  $-1$  ce qui paraît peu plausible. On peut aussi objecter que c'est là précisément le rôle des taxes foncières et résidentielles. Mais celles-ci ne sont plus représentatives de la valeur du foncier, faute de réforme. Seule reste la taxe sur les transactions immobilières.

Une idée des auteurs consiste à surtaxer le foncier constructible non bâti. Cela paraît contradictoire avec un autre passage du rapport qui stigmatise durement (et à juste titre) la taxation des logements vacants, puisque ces deux mesures procèdent de la même logique visant à orienter les choix d'utilisation de leur bien par des propriétaires.

En revanche, l'idée d'une appropriation publique des variations de prix lorsque le terrain devient constructible est une très bonne piste.

Une partie du rapport discute de l'offre de crédit et de solutions alternatives à l'organisation du cautionnement. Je n'ai pas grand-chose à dire sur cette question technique, et la portée de la crise des *subprimes* incite sans doute à une certaine prudence en la matière, prudence semble-t-il partagée par les auteurs. En revanche, rien n'y est dit sur le caractère concurrentiel ou non concurrentiel du secteur bancaire dans sa gestion de l'offre de crédit aux particuliers. Or, un des dispositifs les plus anticoncurrentiels qui soit est l'interdiction par les particuliers de remboursement anticipé en cas de rachat du crédit par la concurrence.

## Conclusions

Le problème du logement en France est grave et un rapport du CAE sur la question est bienvenu.

Les priorités seraient plutôt les suivantes :

- refonder le contrat de bail et réformer la durée et la complexité des contentieux, afin d'amorcer le retour de la confiance des propriétaires. Les dispositifs actuels (sécurisation par la Garantie des risques locatifs – GRL) vont dans le bon sens mais ont vocation à n'être que temporaires, faute de quoi les impayés devraient logiquement progresser ;
- lancer une vraie étude sur le lien entre le rationnement du foncier, la gouvernance locale et la structure locale du patrimoine pour identifier les « *bottlenecks* » ;
- pourquoi pas, lancer un « Grenelle du logement » pour vérifier si la prolongation des grandes politiques publiques de ce secteur issues des années soixante et d'un contexte politique particulier ont encore leur raison d'être.

## Références bibliographiques

- Algan Y. et P. Cahuc (2007) : *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Éditions ENS, Coll. du CEPREMAP.
- Fack G. (2007) : *Formation des inégalités, politiques du logement et ségrégation résidentielle*, Thèse de Doctorat, École d'économie de Paris.
- Laferrère A. et D. Le Blanc (2002) : « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistiques*, n° 351.
- Wasmer E. (2006) : « Pour une réforme radicale du droit du logement : une analyse économique », *En Temps Réel*, n° 27, décembre.  
Disponible sur <http://en.temps.reel.free.fr/cahiers/cahier27.pdf>

## Complément A

# La crise du logement résulte-t-elle d'une offre quantitativement insuffisante ?

**Alain Jacquot**

*Observation statistique du logement et de la construction,  
Service de l'observation et des statistiques (SOeS),  
Commissariat général au développement durable*

Très présente dans les esprits et dans les discours à la fin des années quatre-vingt, l'expression de « crise du logement », après en avoir quasiment disparu au milieu des années quatre-vingt-dix, au creux du dernier cycle immobilier, a opéré un retour en force depuis le début de la présente décennie. Apporter des réponses pertinentes aux préoccupations de nos concitoyens nécessite de prendre toute la mesure de la crise – si crise il y a – et de ne pas se méprendre sur ses origines. Nous voudrions, dans ce complément, suggérer l'idée que la crise actuelle, qui se manifeste surtout par des prix et des loyers élevés, ne résulte peut-être pas tant qu'on voudrait le croire d'un volume de construction insuffisant au regard d'une demande qui exploserait sous l'impact de la démographie et des nouvelles pratiques de cohabitation.

Tout exercice prospectif en matière de logement nécessite de distinguer des tendances lourdes, de long terme, qui découlent, d'une part, des comportements démographiques et, d'autre part, des facteurs tenant au fonctionnement des marchés, davantage modulables à court et moyen termes. Mettant en perspective les exercices de calcul de la demande potentielle de logements habituellement menés par l'INSEE et l'administration en charge de la politique du logement, nous sommes conduits à nous interroger sur les facteurs de la hausse des prix des logements et des loyers d'habitation constatée depuis dix ans. Les « fondamentaux » (revenu des ménages et taux d'intérêt) peinent à l'évidence à en rendre compte, ce qui conduit à questionner l'idée que le niveau élevé des prix serait le symptôme d'une offre quantitativement insuffisante. Du reste, les entreprises de la construction tournant à

## 1. La demande potentielle de logements à l'horizon 2020

En milliers

Scénario	Hypothèses						Demande potentielle annuelle		
	Indicateur conjoncturel de fécondité (en %)	Scénario de mortalité	Solde migratoire annuel	Scénario de comportement de cohabitation	Logements vacants en 2015 (en %)	Renouvellement du parc	2005-2009	2010-2014	2015-2019
1	1,9	tendance	100	bas	6,0	30	351	333	282
2	1,9	tendance	100	haut	6,0	30	373	348	322
3	1,9	basse	100	bas	6,0	30	357	345	299
4	1,9	basse	100	haut	6,0	30	378	360	339
5	1,9	haute	100	bas	6,0	30	348	319	260
6	1,9	haute	100	haut	6,0	30	369	334	300
7	1,9	tendance	50	bas	6,0	30	346	304	258
8	1,9	tendance	150	bas	6,0	30	364	354	314
9	1,9	tendance	50	haut	6,0	30	364	323	293
10	1,9	tendance	150	haut	6,0	30	381	373	350
11	1,9	tendance	100	bas	7,5	30	390	376	328
12	1,9	tendance	100	haut	7,5	30	411	391	369
13	1,9	tendance	100	bas	7,5	50	410	396	348
14	1,9	basse	100	bas	7,5	30	395	388	345
15	1,9	basse	100	haut	7,5	50	437	423	406

Source : Jacquot, 2007b. Se référer à cet article pour une description plus complète des scénarios.

plein régime, seul un accroissement des capacités pourrait permettre d'envisager de produire davantage de logements qu'en 2005, 2006 et 2007. Dans ce contexte de tensions sur l'offre, les politiques qui visent à favoriser la mobilité résidentielle et à fluidifier les marchés du logement pourraient, à notre sens, contribuer utilement à une meilleure adéquation des logements aux ménages qui les occupent (et réciproquement) et ainsi contenir dans des limites raisonnables le nombre de nouveaux logements à construire.

## **1. Combien de logements conviendrait-il de construire, de quels types et à quels endroits ?**

### **1.1. Quel impact des évolutions démographiques ?**

Traditionnellement, après chaque recensement, l'INSEE et le ministère chargé du Logement procèdent à une évaluation de la demande potentielle de logements. Celle-ci représente le flux annuel de construction de logements neufs compatible avec la croissance attendue du nombre de ménages. L'accroissement du nombre de ménages dépend tout d'abord de l'évolution de la population, sous l'effet de la natalité, de la mortalité et des migrations ; ces trois composantes sont habituellement supposées évoluer de manière tendancielle sur la période de projection (Robert-Bobée, 2006a et b). Il dépend, d'autre part, de l'évolution attendue des comportements de cohabitation (à structure par sexe et âge de la population donnée) ; en la matière, les projections tablent aussi habituellement sur un prolongement des tendances constatées au cours des dernières décennies : désaffection de plus en plus prononcée pour la vie en couple et fragilité accrue des unions notamment (Jacquot, 2006a et b et 2007a).

Le passage à la demande potentielle nécessite quelques hypothèses supplémentaires. Ces hypothèses portent, d'une part, sur la proportion de logements vacants et de résidences secondaires au sein du parc et sur leur évolution<sup>(1)</sup> (par commodité l'hypothèse d'une constance de ces proportions est souvent celle qui est retenue) et, d'autre part, sur les autres flux susceptibles d'affecter le parc, qu'il s'agisse des destructions, fusions ou éclatements de logements, ou encore des transformations de logements en locaux non résidentiels (ou l'inverse). Ces autres flux, d'ampleur assez faible, sont généralement supposés stables au cours du temps.

Sous les hypothèses d'un solde migratoire de + 100 000 personnes par an, d'une évolution tendancielle de la natalité et de la mortalité, et sous des hypothèses « raisonnables » de vacance, de renouvellement du parc, et d'évolution des comportements de cohabitation, ce sont ainsi quelque 350 à 400 000 logements qu'il conviendrait de construire chaque année d'ici à 2010 (tableau 1), puis 320 à 370 000 pour la prochaine décennie (cf. Jacquot, 2007b).

---

(1) La demande potentielle ne porte pas sur les seules résidences principales : elle inclut aussi les résidences secondaires et les logements vacants.

Un tel exercice de chiffrage de la demande potentielle présente plusieurs limites :

- tout d'abord, il s'agit d'un exercice démographique, tendanciel, qui ne tient pas compte des facteurs économiques de manière explicite, qu'il s'agisse de l'évolution du revenu des ménages, des taux d'intérêt, des prix des logements... Ceux-ci sont implicitement supposés évoluer eux aussi tendanciellement, ce qui ne constitue pas nécessairement le scénario le plus probable. En somme, il s'agit d'un travail de projection et non d'un travail de prévision ;

- puis, l'exercice ne tient pas compte d'un éventuel déséquilibre, en début de période de projection, entre les aspirations des ménages (ou celles des personnes) et le stock de logements disponibles, et par conséquent ne permet pas d'analyser la façon dont un tel déséquilibre pourrait se résorber (*cf.* 1.2. *infra*) ;

- ensuite, les résultats sont très sensibles aux hypothèses, notamment celles de mortalité, de migrations, ou encore de vacance, alors même que les scénarios retenus peuvent prêter à discussion. Ainsi, par exemple l'hypothèse de migrations retenue est-elle celle d'un solde migratoire annuel de + 100 000 personnes sur toute la période de projection (i.e. jusqu'en 2050), ce qui correspond *grosso modo* au solde migratoire observé depuis 2000. Mais depuis le milieu des années soixante-dix, si l'on excepte les années récentes, le solde migratoire annuel était plutôt de 50 000 personnes en moyenne. Retenir pour la projection l'hypothèse d'un solde de 100 000 personnes revient donc à supposer que l'inflexion constatée au tournant du millénaire est durable<sup>(2)</sup>. Or une variation de 50 000 de l'hypothèse migratoire se répercute à hauteur de 20 000 environ sur la demande potentielle. Autre exemple : supposer que la proportion de logements vacants pourrait s'accroître d'un point et demi de pourcentage à l'horizon 2015 par rapport à sa valeur présente (6,1 % en 2005, ce qui constitue le point le plus bas des quarante dernières années) a pour effet d'accroître de 30 000 chaque année le nombre de logements à construire, par rapport à un scénario où la proportion de logements vacants resterait stable. La sensibilité des résultats aux hypothèses d'espérance de vie est, elle aussi, très prononcée, à l'horizon 2015-2020 ;

- enfin, si l'exercice peut être mené non seulement au niveau national mais aussi à l'échelon régional (voire local), le chiffrage est alors encore plus fragile, car le solde migratoire, qui constitue la composante la plus volatile de l'évolution de la population, contribue davantage à la dynamique démographique locale que ce n'est le cas à l'échelon national.

Les résultats d'un tel exercice ne sauraient donc être pris pour argent comptant et ne doivent pas être utilisés à des fins de planification de la

---

(2) Le solde migratoire est d'ailleurs estimé par l'INSEE à 70 000 pour l'année 2007 (Pla, 2008).

construction<sup>(3)</sup>. De toute façon, la majeure partie de la construction de logements dans notre pays est d'initiative privée. Dans ces conditions, quel peut (encore) être l'intérêt d'un calcul de demande potentielle ? À notre sens, il est double :

- la réalisation de variantes permet d'évaluer la sensibilité des résultats aux hypothèses. En ce sens l'exercice de projection contribue bien, dans une certaine mesure, à réduire l'incertitude à laquelle est confronté le décideur public ;

- l'exercice met en évidence des tendances lourdes, qualitatives. Il apparaît ainsi (par exemple) à la lueur de ces travaux de projection que le vieillissement de la population est inéluctable, parce qu'il résulte de l'arrivée à des âges relativement élevés des générations nombreuses du baby-boom. Ce vieillissement apparaît nettement, que l'on retienne une hypothèse haute ou une hypothèse basse de fécondité (ou d'espérance de vie). De même, à l'horizon 2020, 2030 ou 2040, la baisse du nombre moyen de personnes par ménage est inéluctable, précisément parce que la population va vieillir et que les ménages de personnes âgées comprennent un nombre de personnes très sensiblement inférieur à la moyenne. On notera au passage, que, contrairement à une idée répandue, c'est à la déformation de la structure par âge de la population, et non à l'évolution des comportements de cohabitation (désaffection croissante pour la vie en couple), qu'est imputable la majeure partie de la baisse de la taille des ménages.

En fin de compte, compte tenu de l'incertitude sur les hypothèses, la dispersion des résultats plaide pour qu'une certaine marge de manœuvre soit laissée ou octroyée par l'État aux acteurs des marchés du logement (qu'il s'agisse des entreprises de la construction, des promoteurs, des investisseurs institutionnels, des organismes de logement social, ou encore des ménages eux-mêmes) pour qu'ils puissent le moment venu moduler (à la hausse ou à la baisse) leur offre de nouveaux logements. C'est une invitation à l'humilité à l'adresse du décideur public : l'État n'est pas dans la position d'un planificateur omniscient, surtout s'agissant de l'avenir, et son action consiste avant tout à adresser aux acteurs privés les bons signaux de prix en corrigeant les externalités (positives ou négatives), notamment par une fiscalité appropriée.

## **1.2. Des logements plus petits pour des ménages plus petits ?**

Que la taille des ménages soit orientée à la baisse ne signifie pas que nous devons construire des logements plus petits que ceux qui existent à présent. Car la consommation d'espace habitable par personne (que celle-ci soit mesurée en m<sup>2</sup> ou en nombre de pièces) tend à s'accroître au cours du

---

(3) Il y a quelque ironie à écrire cela, quand on sait que (si l'on excepte les travaux précurseurs de Louis Henry en 1949) l'exercice a connu ses heures de gloire dans le cadre des travaux de planification à moyen terme menés dans les années soixante et soixante-dix sous l'égide de feu le Commissariat général du Plan (CGP).

temps (tableau 2). Ainsi, alors qu'en 1984 chaque personne disposait de 31 m<sup>2</sup> et de 1,4 pièce en moyenne, en 2002 ces valeurs étaient égales à 37 m<sup>2</sup> et 1,7 pièce. La taille moyenne des logements s'est accrue – et non réduite –, passant de 82 m<sup>2</sup> et 3,8 pièces en 1984 à 90 m<sup>2</sup> et 4,0 pièces en 2002, et l'accroissement (en pourcentage) de l'espace habitable par personne a ainsi été plus marqué que la baisse de la taille des ménages sur cette période.

## 2. Indicateurs de taille et de peuplement des logements

	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Par logement						
• surface moyenne (en m <sup>2</sup> )	82	85	86	88	90	91
– individuel	96	100	102	105	108	111
– collectif	65	66	66	66	65	66
• nombre moyen de pièces	3,8	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0
– individuel	4,4	4,6	4,7	4,8	4,8	4,8
– collectif	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0	2,9
• nombre moyen de personnes	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4	2,3
– individuel	2,9	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5
– collectif	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0
Par personne						
• surface moyenne (en m <sup>2</sup> )	31	32	34	35	37	40
– individuel	33	35	37	39	41	44
– collectif	27	29	30	30	31	33
• nombre moyen de pièces	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8
– individuel	1,5	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9
– collectif	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5
Proportion de maisons individuelles (en %)	54,0	55,4	55,8	56,1	56,6	56,3

*Champ* : France métropolitaine, résidences principales.

*Source* : INSEE, enquêtes Logement.

Pour les dix ou quinze années à venir, la poursuite à un rythme très soutenu de l'accroissement de l'espace habitable par personne est probable, pour au moins trois raisons :

- la population va vieillir. À mode de cohabitation donné, les personnes âgées consomment en effet en moyenne davantage d'espace habitable que les personnes plus jeunes (graphique 1) ;
- la proportion de personnes seules va s'accroître. À âge donné, en effet, les personnes seules consomment davantage d'espace habitable que les personnes cohabitantes (graphique 2) ;
- à âge et mode de cohabitation donnés, la consommation d'espace habitable tend à s'accroître avec le temps, sous l'effet de la progression des niveaux de vie (graphiques 3 et 4).

Dans l'attente des résultats d'un travail de projection de la taille moyenne des logements qui sera réalisé prochainement sur la base des résultats de l'enquête Logement 2006 de l'INSEE, et au vu des résultats rétrospectifs du tableau 2, il semble très peu probable que la taille moyenne des logements puisse baisser dans les dix ou quinze années à venir.

### **1.3. Y a-t-il un déséquilibre initial, y a-t-il une crise du logement ?**

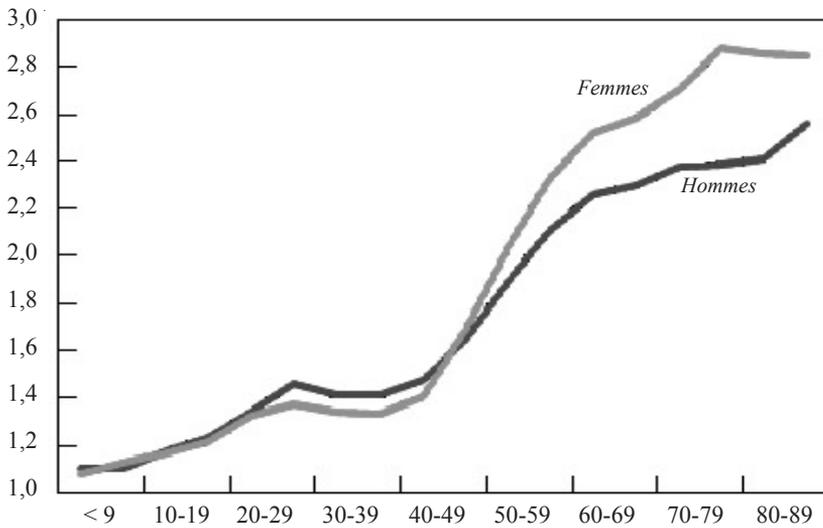
Une autre approche possible, pour chiffrer le nombre de logements à construire (et/ou à rénover), consiste à dénombrer les personnes ou les ménages qui sont mal logés, au regard d'un certain nombre de critères. Une telle démarche, qui nécessite de se doter d'une norme de peuplement des logements et d'une norme leur de confort, est tout à fait licite, à condition d'en assumer le caractère subjectif.

Les conditions moyennes de logement en France n'ont jamais été aussi bonnes. Nous l'avons vu *supra*, pour ce qui est de l'espace disponible par personne. Il en va de même lorsqu'on prend en compte d'autres critères, tels que l'équipement sanitaire (cf. Jacquot, 2006c). À titre d'exemple, en 1954 plus de quatre logements sur dix n'avaient pas l'eau courante, un quart à peine était équipé d'un WC intérieur et 10 % seulement disposaient d'une douche ou d'une baignoire. En 2002, seuls 2 % des logements sont déficients vis-à-vis de l'un ou l'autre de ces trois éléments de base du confort sanitaire. La France se compare également de manière tout à fait honorable à ses voisins européens en termes de confort des logements et de taille des ménages, sur les critères pour lesquels une information à peu près comparable existe à l'étranger.

La situation est donc très différente de ce qu'elle était il y a cinquante ans. Bien sûr, des problèmes de mal-logement, de surpeuplement, ou encore d'hébergement par des tiers persistent, mais ils sont moins nombreux que par le passé. Les enquêtes logement de l'INSEE fournissent à ce sujet de précieuses informations chiffrées, régulièrement reprises par la Fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel. Pour autant, toutes les situations qui y sont recensées ne présentent pas le même degré de durabilité, ni le même caractère de gravité (y compris à durabilité donnée).

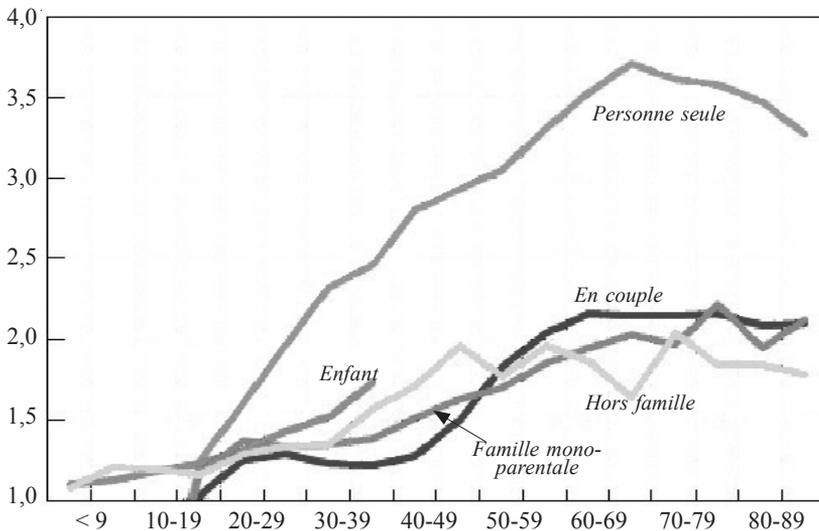
Ainsi, par exemple, dénombre-t-on à l'enquête Logement 2002, 973 000 personnes que l'on qualifiera d'« hébergées » (cf. encadré). Les motifs d'hébergements peuvent être très divers : raisons financières bien sûr, mais aussi ruptures familiales, raisons de santé, utilisation temporaire du logement d'un proche pour rechercher un emploi, hébergement transitoire dans l'attente d'un autre logement... Parmi ces 973 000 personnes hébergées, on en dénombre 376 000 qui n'auraient pas les moyens financiers d'accéder à un logement indépendant ou qui indiquent être hébergées en raison de difficultés financières. Parmi ces 376 000 hébergés « contraints », 262 000 sont des enfants de la personne de référence du ménage et/ou de son conjoint. Pour les enfants de la personne de référence ou de son conjoint, le pro-

## 1. Nombre de pièces par personne, selon l'âge et le sexe, en 2002



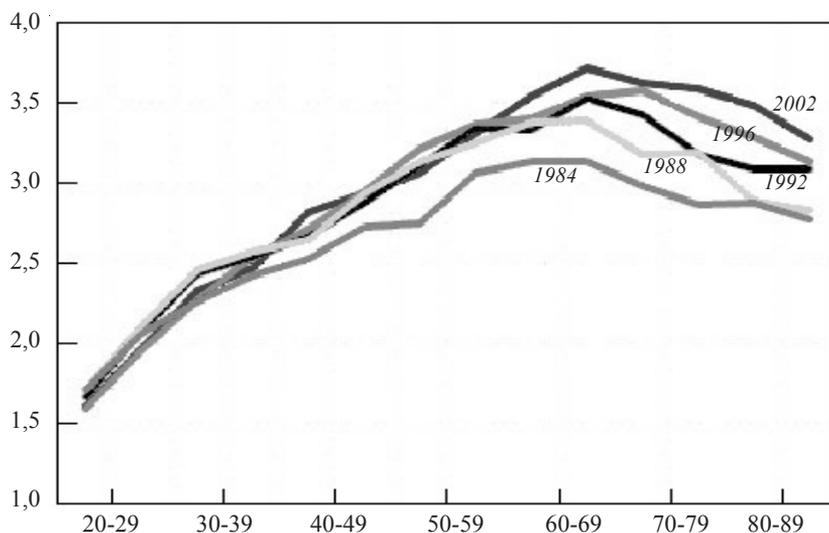
Source : INSEE, enquêtes Logement.

## 2. Nombre de pièces par personne, selon l'âge et la composition des ménages, en 2002



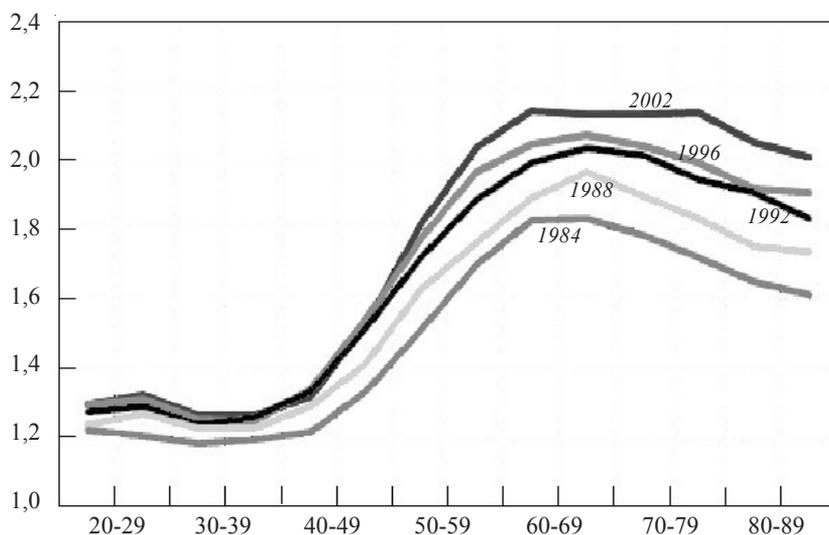
Source : INSEE, enquêtes Logement.

### 3. Nombre de pièces par personne, pour une personne seule, selon l'âge



Source : INSEE, enquêtes Logement.

### 4. Nombre de pièces par personne, ménages > 1 personne, selon l'âge



Source : INSEE, enquêtes Logement.

blème posé par l'hébergement contraint se pose dans des termes différents des autres personnes, en raison de l'existence dans le droit français de l'obligation alimentaire entre ascendants en ligne directe. Par ailleurs, un certain nombre d'entre eux poursuivent des études et la situation d'hébergement est de ce fait temporaire. Parmi les 262 000 enfants hébergés contraints, 60 000 sont étudiants, 81 000 chômeurs, et 94 000 occupent un emploi (dont 20 000 à temps partiel).

Malheureusement les enquêtes Logement ne fournissent pas d'indication sur la durée des épisodes d'hébergement. Cette lacune est toutefois en passe d'être comblée par le panel « Statistiques sur les revenus et les conditions de vie » mis en place par l'INSEE en 2004.

### Les personnes hébergées

On définit comme occupant en titre d'un logement, la personne de référence (PR) du ménage, son conjoint, ainsi que ceux qui se déclarent colocalitaires ou occupants au même titre que la PR. Début 2002, il y avait 39,4 millions d'occupants en titre de résidences principales en France métropolitaine. On appelle corésidents, les enfants de la PR ou de son conjoint qui n'ont jamais occupé un logement indépendant (pendant plus de trois mois) comme occupant en titre, ou ceux qui n'étaient partis que pour leurs études ou pour le service militaire, ainsi que les ascendants de la PR ou de son conjoint (parce que dans ce cas il est difficile de savoir qui héberge qui). Ils sont 18,2 millions (dont 329 000 ascendants). Sont appelés hébergés toutes les autres personnes résidant en ménage ordinaire, c'est-à-dire les enfants qui sont partis occuper un autre logement (plus de trois mois) et qui sont revenus, les autres membres de la parenté, les amis, les pensionnaires, ainsi que les salariés logés. Selon cette définition et en n'introduisant aucune limite d'âge, on trouve 973 000 personnes hébergées en début d'année 2002, soit 1,7 % de la population des ménages ordinaires (proportion identique à celle constatée en 1996).

#### 1.4. Une crise qui frappe les *outsiders* et qui se manifeste principalement par des prix et des loyers élevés

Du 1<sup>er</sup> trimestre 1997 au 1<sup>er</sup> trimestre 2007, l'indice Notaires-INSEE des prix des logements en France métropolitaine s'est accru de 146 %, soit une hausse annuelle moyenne de + 9,4 %. Au cours de la même période, le revenu disponible brut des ménages s'est accru de 49,7 % (soit + 4,1 % par an) en euros courants. Dans le même temps les taux d'intérêt à long terme ont baissé de 1,6 point<sup>(4)</sup>, ce qui permet à un ménage d'emprunter 15,3 % de plus pour une mensualité inchangée, dans le cas d'un prêt à taux fixe d'une

(4) Taux moyens des emprunts d'État (TME), cf. CDC.

durée de vingt ans. L'indice des prix à la consommation des ménages (tous biens confondus) s'est accru de 15,9 % (+ 1,5 % par an) sur la même période (1997-2007), et sa composante « loyers » de 25,1 % (+ 2,3 % par an).

### 3. Accroissements sur la période 1<sup>er</sup> trimestre 1997-1<sup>er</sup> trimestre 2007

En %

	Sur l'ensemble de la période	En rythme annuel
Prix des logements	146,0	9,4
Revenu disponible brut des ménages	49,7	4,1
Prix à la consommation	15,9	1,5
• dont : loyers d'habitation	25,1	2,3
Effet solvabilisateur de la baisse des taux d'intérêt <sup>(*)</sup>	15,3	1,4

Note : (\*) Accroissement en % du capital emprunté, pour une mensualité inchangée, en supposant que l'emprunteur s'endette à taux fixe et à mensualités constantes sur une durée de vingt ans.

Sources : Caisse des dépôts et INSEE (indice des prix et comptes trimestriels).

Au-delà de la hausse très forte du prix des logements, dont l'ampleur contraste très nettement avec celle du revenu des ménages, des prix à la consommation et des loyers, ces résultats appellent quelques commentaires :

- la hausse des loyers, certes plus rapide que celle des prix à la consommation, a été bien plus faible que celle des prix des logements. L'indice des loyers couvre il est vrai, à la fois le parc locatif privé et le parc HLM ; sur un total de neuf millions de logements locatifs, environ quatre millions appartiennent aux bailleurs sociaux. Dans le parc HLM, les loyers ont été gelés en 2000 et 2001, les bailleurs ayant obtenu en contrepartie des prêts à des conditions de financement plus favorables. Dans le parc privé, l'indice des loyers reflète à la fois la hausse des loyers pour les baux en cours, pour les baux faisant l'objet d'un renouvellement, et les hausses pratiquées lors du changement de locataire. Pour les baux en cours et les renouvellements, la hausse du loyer ne peut excéder celle d'un indice de référence, qui était l'indice du coût de la construction (ICC) jusqu'en 2005, et l'indice de référence des loyers (IRL) depuis 2006. Au renouvellement du bail, la hausse du loyer peut en principe excéder celle de l'indice de référence si le loyer était manifestement sous-évalué (par rapport aux loyers habituellement pratiqués dans le voisinage pour des biens comparables), mais en pratique il semble qu'assez peu de bailleurs fassent usage de cette disposition, dont la mise en œuvre est lourde et soumise à un aléa juridique. Les hausses de loyer pour les locataires en place étant encadrées, c'est surtout lors des changements de locataires que s'observent les hausses les plus importantes (celles qui sont abondamment commentées) mais pour un logement donné, cet événement ne s'observe qu'une fois tous les cinq ans en moyenne (dans le glissement annuel de l'indice, cet effet est donc dilué) ;

- les hausses (de prix ou de loyers) ont frappé surtout (pour ne pas dire exclusivement) les *outsiders* : les jeunes principalement, ainsi que les ménages un peu plus âgés qui sont contraints de bouger, pour raisons professionnelles ou familiales (divorce...). Les ménages en place de longue date, notamment ceux qui sont propriétaires, n'ont pas du tout été affectés. En ce sens les mouvements de prix et de loyers ont sans doute conduit à une redistribution considérable des revenus et des richesses, notamment dans la dimension intergénérationnelle ;

- les modélisations traditionnelles des prix des logements prennent en compte essentiellement le revenu (disponible brut) des ménages et les taux d'intérêt. Avec des élasticité unitaires, dans un tel modèle, on n'explique pas la moitié de la hausse intervenue entre 1997 et 2007 (65 points, correspondant aux 50 % de hausse du RDB des ménages et aux 15 points d'effet solvabilisateur de la baisse des taux, sur un total de 146 % de hausse). Autrement dit, pour qu'un modèle faisant intervenir seulement le revenu des ménages et les taux d'intérêt soit compatible avec la hausse observée, il est nécessaire de supposer que l'offre des logements nouveaux est très inélastique (ce qui est probablement vrai, au moins à court terme) et que la mobilité résidentielle est très faible (ce qui est vrai également, nous y reviendrons) mais aussi que les prix surréagissent à (*overshoot*) un accroissement de la capacité d'achat des ménages, et ce de manière très considérable ;

- quels autres déterminants faire intervenir, pour expliquer une hausse aussi forte des prix des logements ? Il semble que les durées de prêt se soient accrues, contribuant à solvabiliser ainsi davantage les ménages emprunteurs. Ainsi, pour un taux d'intérêt de 4 %, s'endetter sur 25 ans plutôt que sur une durée de vingt ans permet d'emprunter 15 % de plus, à mensualités inchangées (pour un prêt à taux fixe, à mensualités constantes). Même en intégrant cet effet on est encore très loin du compte (du reste, l'emprunt ne finance qu'une fraction des acquisitions immobilières). Cet allongement des durées de prêt est du reste en partie imputable à la baisse des taux d'intérêt, car un accroissement d'un an de la durée du prêt permet un accroissement du capital emprunté (à mensualités inchangées) d'autant plus fort que le taux d'intérêt est bas<sup>(5)</sup>. Ainsi, par exemple, s'endetter sur 21 ans plutôt que sur 20 ans permet d'emprunter 4,0 % de plus (à mensualités inchangées) si le taux d'intérêt est de 2,0 %, mais seulement 2,6 % de plus si le taux d'intérêt est de 6,0 %. En cas de hausse des taux, les durées de prêt pourraient donc se retourner à la baisse.

---

(5) i.e. dans la formule classique de mathématiques financières  $K = \frac{1 - (1+i)^{-n}}{i}$ , qui exprime le capital qu'il est possible d'emprunter au taux d'intérêt  $i$  sur une durée de  $n$  années

pour une annuité (constante) de 1,00 euro,  $\frac{1}{K} \cdot \frac{\partial K}{\partial n}$  est fonction décroissante de  $i$   
 (ou encore  $\frac{\partial^2 \ln K}{\partial n \cdot \partial i} < 0$ ).

#### 4. Accroissement du capital emprunté permis par un allongement d'un an de la durée du prêt, selon la durée du prêt et le taux d'intérêt (pour un prêt à taux fixe à mensualités constantes)

En %

Durée \ Taux	10 ans	15 ans	20 ans	25 ans	30 ans
2 %	9,0	5,7	4,0	3,1	2,4
4 %	8,0	4,8	3,2	2,3	1,7
6 %	7,2	4,1	2,6	1,7	1,2
8 %	6,4	3,4	2,0	1,3	0,8
10 %	5,7	2,9	1,6	0,9	0,6

Source : Calculs de l'auteur.

Dans le modèle sommaire évoqué précédemment, les déterminants démographiques sont implicitement pris en compte, via le revenu disponible des ménages (= nombre de ménages x revenu disponible moyen par ménage). La consommation de logement se traduisant par des économies d'échelle importantes<sup>(6)</sup>, il conviendrait de prendre en compte non seulement le RDB des ménages mais aussi leur taille moyenne. Celle-ci a certes continué de baisser en dix ans, mais sans véritablement accélérer, si l'on corrige la série de l'artefact statistique occasionné par la mise en place du nouveau recensement<sup>(7)</sup>. Bon an, mal an, la baisse de la taille moyenne des ménages est de l'ordre de 0,6 à 0,8 % : il n'y a dans ce rythme d'évolution pas d'accélération ou de décélération importantes au point d'expliquer des rythmes annuels de hausse du prix des logements de l'ordre de 10 à 15 %. Dans le même ordre d'idées, l'indicateur conjoncturel de divortialité, égal à 33 % en 1990, a continué de s'accroître, de manière assez régulière, pour atteindre 38 % en 1998 et 43 % en 2004. Pour expliquer à la fois la hausse depuis 1998 et la baisse des prix entre 1991 et 1998, il faudrait que ces indicateurs aient accéléré au cours des dix dernières années.

Au terme de cette recension des facteurs explicatifs potentiels, l'auteur de ces lignes doit avouer sa perplexité. Un dernier élément potentiel d'explication mérite d'être évoqué. Sur la période 1997-2007, la hausse des prix des logements a été plus forte en Espagne, en République d'Irlande, et au Royaume-Uni qu'en France ; or ce sont trois pays où la proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale est très élevée (cette proportion excède 80 % en Espagne et en Irlande). *A contrario*, il ne s'est pratiquement pas produit de hausse des prix des logements en Suisse et en Allemagne, deux pays où la proportion de propriétaires est faible (35 et 42 % respectivement, alors qu'elle est de 56 % en France en 2002). Dans les pays où la proportion de propriétaires est élevée, la majeure partie des ménages susceptibles de se porter acquéreurs d'un logement sont en même

(6) Elles sont plus importantes que pour les autres biens (cf. Hourriez et Olier, 1997).

(7) Cf. Jacquot, 2006b, pp. 6-8.

temps susceptibles de se porter vendeurs et, pour ces ménages, peu importe finalement que le niveau des prix des logements soit élevé (relativement au revenu), puisque ce qu'ils vont perdre en tant qu'acheteurs du fait de prix élevés leur est reversé en tant que vendeurs<sup>(8)</sup>. Il n'en va pas de même dans les pays où la proportion de propriétaires est faible, car dans ces pays peu de ménages intervenant sur le marché immobilier sont à la fois vendeurs et acheteurs : la contrainte de revenu et de financement devrait donc y être plus prégnante. Selon cet argument, la probabilité d'observer une déconnexion importante entre les prix des logements et leurs « fondamentaux » devrait être plus élevée dans les pays où la proportion de propriétaires est élevée. C'est une conjecture qu'il conviendrait d'examiner de manière plus attentive, par des travaux économétriques rigoureux, en incluant dans l'échantillon d'autres pays que ceux que nous avons cités, et en tenant compte (notamment) des différences de rythme de croissance entre pays sur la période.

La question de l'interprétation qu'il convient de donner à la hausse des prix des dix dernières années n'est pas dénuée d'enjeu, car s'il s'avère qu'il s'est produit une déconnexion entre les prix des logements et leurs « fondamentaux », alors le niveau élevé des prix ne doit pas être interprété comme reflétant l'existence d'un important « déficit » de logements. Cela laisse bien sûr ouverte la question des moyens d'action à la disposition des pouvoirs publics pour peser sur les prix, mais relativise la notion de crise du point de vue des quantités disponibles. L'action en vue d'éviter des mouvements exubérants des prix des logements semble devoir emprunter deux canaux : rendre plus réactives les entreprises du secteur de la construction (i.e. rendre moins inélastique à court terme l'offre de nouveaux logements), et faciliter la mobilité résidentielle des ménages. Cette action, pour autant qu'elle soit possible et jugée souhaitable, relève aussi de la politique monétaire, si l'on estime que l'inflation immobilière résulte de l'abondance des liquidités (c'est la thèse défendue entre autres par Artus, 2007).

### **1.5. Les capacités de production dans le secteur de la construction**

420 000, 434 000 et 433 000 logements ont été mis en chantier en 2005, 2006 et 2007 respectivement<sup>(9)</sup>. Il faut remonter au début des années quatre-vingt pour observer des niveaux de construction aussi élevés. Le secteur de la construction tourne à plein régime, le taux d'utilisation des capacités de production est compris entre 93 et 95 % sur l'ensemble des années 2006 et 2007.

---

(8) Le reversement n'est que partiel si le ménage se porte acquéreur d'un logement plus grand (ou de meilleure qualité) que son ancien logement. Si le ménage réduit sa consommation de logement, à l'inverse, il est gagnant à la hausse des prix.

(9) France entière (i.e. métropole + DOM).

L'objectif affiché est de produire 500 000 logements par an, de façon à satisfaire la demande liée aux évolutions démographiques (i.e. la demande potentielle, *cf. supra*), et de façon à résorber des situations de non-logement ou de mal-logement.

Sachant que les entreprises de la construction tournent déjà à plein régime, seul un accroissement des capacités pourrait permettre d'envisager de produire davantage de logements, ce qui implique de drainer vers le secteur de la construction des facteurs de production (capital et travail) dont d'autres secteurs d'activité pourraient également souhaiter s'attacher les services. On peut à cet égard envisager de mobiliser les outils classiques des politiques d'offre, appliqués ou non de manière préférentielle (i.e. différenciée) au secteur de la construction : allègements d'impôts ou de charges sociales, subventions à l'achat de matériels, assouplissements de la réglementation, partenariat avec les fédérations professionnelles pour la diffusion des connaissances, politique ambitieuse de formation (initiale et/ou continue), recours facilité à l'immigration de main d'œuvre. Dans un contexte de départs massifs en retraite au cours des années à venir, recruter des jeunes qualifiés nécessitera aussi de veiller à l'attractivité des emplois dans le secteur.

De telles actions seront d'autant plus nécessaires que le secteur de la construction sera sollicité non seulement pour construire de nouveaux logements, mais aussi pour entretenir et rénover les logements existants, notamment pour en améliorer la performance énergétique ou pour en faciliter l'accès aux personnes handicapées<sup>(10)</sup>. Faute de faire croître les capacités de production, les tensions sur les facteurs pourraient avoir pour effet d'en renchérir le coût, ce qui finirait par avoir un impact sur les prix de la construction, qui ont déjà progressé à un rythme relativement rapide ces dernières années, plus rapide même que celui des coûts, le taux de marge s'étant élevé (tableau 5). Les actions visant à accroître les capacités peuvent aussi être combinées avec des actions qui, en recherchant une meilleure adéquation entre les ménages et leurs logements, contribueraient à réduire le besoin de construire de nouveaux logements (*cf. infra*).

---

(10) Remarquons à ce propos qu'il n'est pas nécessaire que l'ensemble du parc soit accessible en fauteuil roulant, pour que puisse être assuré le logement des handicapés moteurs ; une fraction du parc peut suffire, dès lors qu'il existe un volant suffisant de mobilité résidentielle.

## 5. Principaux ratios des entreprises de construction

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Entreprises de 20 salariés et plus							
• EBE/VA (en %)	8,5	12,0	12,8	13,2	12,6	13,3	14,1
• montant de l'intérim/dépenses de personnel retraité (en %)	13,3	14,5	13,8	13,9	13,7	14,2	15,1
Ensemble des entreprises							
• effectifs moyens employés (en milliers)	993	1 010	1 024	1 033	1 039	1 053	1 081

*Champ* : Secteur de la construction.

*Source* : SESP, enquêtes annuelles d'entreprises (EAE).

### 1.6. Où construire ?

Au vu des dernières projections de l'INSEE, le nombre de ménages, et donc aussi le parc de logements, est appelé à connaître un accroissement de l'ordre d'un quart à l'horizon 2030. Un tel accroissement du parc ne pourra être obtenu qu'en densifiant des espaces déjà construits ou en affectant à un usage résidentiel des espaces jusqu'alors dévolus à d'autres usages (qu'ils soient industriels, agricoles, ou « récréatifs »), ou encore par toute combinaison de ces deux approches. Il y a là une difficulté pour les politiques publiques, car si les ménages sont demandeurs d'espace et de faibles densités, l'étalement urbain est préjudiciable au développement durable, car il tend à s'accompagner d'un usage accru de l'automobile au détriment des transports en commun.

En France comme dans les autres pays développés, l'étalement urbain est à l'œuvre depuis une trentaine d'années. L'étalement urbain a permis l'accroissement du parc de logements sans augmenter la densité<sup>(11)</sup> des zones urbaines centrales, et cette solution correspond dans une large mesure aux souhaits des ménages<sup>(12)</sup>. Elle ne semble guère se heurter à l'opposition des communes d'accueil qui, si elles ont parfois à supporter de nouveaux investissements, bénéficient des retombées fiscales de l'accroissement de leur population. En zone urbaine, au contraire, les tentatives de densification se heurtent à l'opposition des habitants déjà en place (surtout ceux qui sont propriétaires, la valeur de leur bien pouvant en être affectée, il s'agit d'*insiders*) et des élus qui les représentent.

Idéalement, pour accroître le parc de logements sans effets négatifs en termes de développement durable, c'est surtout dans les premières couron-

(11) Densité mesurée non pas en nombre d'habitants au km<sup>2</sup> (celle-ci a baissé) mais en pourcentage de la surface au sol qui est occupée par des immeubles d'habitation.

(12) Surtout de ceux qui sont aisés, qui tendent à se localiser de manière préférentielle en zone périphérique (*cf.* Cavailhès, 2005).

nes qu'il faudrait construire, pour leur faire atteindre le seuil de densité à partir duquel la mise en place de réseaux lourds de transport en commun est intéressante. Comment pourrait-on atteindre ce résultat, ou tout du moins s'en rapprocher ? Comme toute externalité, les effets environnementaux négatifs peuvent être corrigés de trois manières : par une réglementation appropriée (imposant des seuils minima ou maxima de densité), par l'instauration d'une écotaxe (taxation des émissions de gaz à effet de serre ou taxation des faibles densités), ou par l'instauration d'un marché des droits à polluer<sup>(13)</sup>. Les deux dernières solutions ont le mérite de recourir au signal des prix pour inciter les ménages à prendre les décisions socialement optimales ; mais dans un contexte de mobilité résidentielle en butte à des contraintes importantes (*cf. infra*), de telles mesures n'auraient un effet sur les comportements qu'au bout d'un délai très long (elles poseraient aussi de gros problèmes d'acceptabilité pour les populations, à court terme, compte tenu de la difficulté à réaliser à faible coût une mobilité résidentielle permettant une relocalisation optimale). Dans ce contexte, l'usage de la réglementation peut constituer un outil utile à court et moyen termes, en complément des autres solutions. À cet égard, plusieurs pistes peuvent être esquissées :

- prendre les décisions relatives à l'usage des sols à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine, et non plus au niveau de chaque commune ;
- instaurer un COS minimal dans les zones où l'on souhaite voir se construire des logements ;
- sur le modèle de ce qui se pratique en Nouvelle-Zélande, laisser aux aménageurs et aux promoteurs la faculté de négocier avec les personnes lésées par leur projet, le permis de construire étant octroyé de plein droit dès lors qu'un accord est trouvé. Une telle solution ne peut toutefois fonctionner que si le nombre de parties est limité, aussi ne doit-on pas en attendre des miracles.

## **2. Faciliter la mobilité résidentielle des ménages**

### **2.1. Les bénéfices à en attendre**

Il s'agit tout d'abord de faire en sorte que les ménages puissent plus facilement modifier leur consommation de logement, lorsque leur logement devient inadapté, que cette inadaptation résulte de changements professionnels, d'une modification de la composition de la famille, ou encore d'une modification de l'état de santé des personnes. On vise donc une meilleure adéquation des logements aux ménages et réciproquement, ce qui pourrait contribuer à contenir dans des limites plus raisonnables le nombre de nouveaux logements à construire.

---

(13) Les certificats d'économie d'énergie, créés par la loi de juillet 2005 de programmation énergétique, s'inspirent de cette démarche.

À titre d'illustration, le tableau 6 montre que des ménages de composition donnée occupent des logements de tailles très variables, y compris pour ceux qui sont logés dans le parc social, même si la dispersion du nombre de pièces, à situation de famille donnée, est moins forte dans le parc public que dans le parc privé. Par ailleurs, que la dispersion soit plus faible, à composition du ménage donnée, dans le parc locatif privé qu'elle ne l'est pour les propriétaires occupants, laisse penser que pour ces derniers, les coûts élevés de mobilité peuvent conduire, pour partie, à rester dans un logement de taille devenue inadaptée.

## 6. Nombre de ménages selon le statut d'occupation, la composition du ménage et le nombre de pièces d'habitation

En milliers

	Nombre de pièces d'habitation <sup>(*)</sup>						Moyenne	Écart-type
	1	2	3	4	5	6 et +		
<b>Propriétaires et ménages logés gratuitement</b>								
• personne seule	201 (**)	626	1 074	915	476	309	3,49	1,71
• couple, sans enfant	(**)	261	977	1 616	1 130	738	4,21	1,32
• couple, 1 enfant	(**)	(**)	330	721	599	357	4,42	1,09
• couple, 2 enfants	(**)	(**)	160	827	760	500	4,68	0,87
• couple, 3 enfants	(**)	(**)	(**)	219	297	306	5,04	0,76
• couple, 4 enfants et +	(**)	(**)	(**)	(**)	64	123	5,31	0,72
• fam. monopar., 1 enf.	(**)	(**)	179	210	119	77	3,97	1,35
• fam. monopar., 2 enf. et +	(**)	(**)	(**)	121	93	82	4,61	1,08
<b>Locataires du parc privé (yc loi de 1948, sous-locataires, meublés, fermiers et métayers)</b>								
• personne seule	907	934	493	144	(**)	(**)	1,99	0,93
• couple, sans enfant	83	368	420	198	65	(**)	2,90	1,22
• couple, 1 enfant	(**)	68	228	177	65	(**)	3,51	1,09
• couple, 2 enfants	(**)	(**)	124	176	96	(**)	4,07	1,07
• couple, 3 enfants	(**)	(**)	(**)	64	(**)	(**)	4,29	1,14
• couple, 4 enfants et +	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	4,63	1,13
• fam. monopar., 1 enf.	(**)	96	177	59	(**)	(**)	2,96	1,09
• fam. monopar., 2 enf. et +	(**)	(**)	66	75	(**)	(**)	3,72	1,09
<b>Locataires du parc social</b>								
• personne seule	242	494	432	138	(**)	(**)	2,42	0,96
• couple, sans enfant	(**)	127	289	165	(**)	(**)	3,16	0,84
• couple, 1 enfant	(**)	(**)	266	161	(**)	(**)	3,41	0,62
• couple, 2 enfants	(**)	(**)	161	288	62	(**)	3,79	0,51
• couple, 3 enfants	(**)	(**)	55	160	55	(**)	4,03	0,51
• couple, 4 enfants et +	(**)	(**)	(**)	71	56	(**)	4,48	0,61
• fam. monopar., 1 enf.	(**)	(**)	236	105	(**)	(**)	3,26	0,58
• fam. monopar., 2 enf. et +	(**)	(**)	102	202	50	(**)	3,83	0,58

Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages ordinaires.

Notes : (\*) La cuisine, SDB, WC, couloirs, dégagements, etc. ne sont pas comptés comme pièces d'habitation, quelle que soit leur taille ; (\*\*) Effectif inférieur à 50 000.

Source : INSEE, enquête Logement 2002.

Au-delà de cet effet sur les conditions de logement des ménages, faciliter la mobilité résidentielle aurait aussi pour effet de rendre plus fluide le fonctionnement du marché du travail : en réduisant le risque de « *spatial mismatch* », en contribuant à ce que chaque actif soit affecté de manière optimale à un emploi correspondant pleinement à ses capacités, et en réduisant la durée des périodes de recherche d'emploi, faciliter la mobilité résidentielle aurait pour effet de réduire le taux de chômage d'équilibre<sup>(14)</sup> et de permettre d'atteindre un niveau de productivité plus élevé.

À moyen et long termes, faciliter la mobilité résidentielle pourrait également présenter d'autres effets bénéfiques :

- à l'heure actuelle, les barèmes des aides sociales tiennent très peu compte du patrimoine – immobilier ou financier – du bénéficiaire. Ainsi, par exemple, le montant du minimum vieillesse n'est-il pas différencié selon que le bénéficiaire est ou non propriétaire de son logement<sup>(15)</sup>. En termes d'équité, l'argument parfois avancé pour justifier la faible taxation des revenus du patrimoine, et leur non-prise en compte dans les barèmes des aides sociales, est que cela reviendrait à les taxer deux fois : une première fois au moment de l'acte d'épargne, et une seconde au moment où le patrimoine génère un revenu, ce qui serait mal récompenser l'effort d'épargne. Une limite de ce raisonnement, qui se positionne à l'échelle de l'ensemble du cycle de vie, est que le patrimoine disponible à un instant  $t$  ne résulte pas seulement de l'effort d'accumulation des générations encore en vie à cette date mais aussi des legs des générations précédentes. Si l'on adopte une approche plus « instantanée » des inégalités, ne pas prendre en compte le patrimoine immobilier dans les aides sociales peut correspondre à l'idée que, compte tenu des coûts et des obstacles à la mobilité, les personnes âgées qui sont « *house-rich and cash-poor* » n'ont pas réellement la faculté de déménager vers un logement plus petit ou plus modeste pour en extraire les liquidités qui leur permettraient d'accroître leur consommation en autres biens (dépenses alimentaires, de santé, de loisirs, etc.). Avec une mobilité résidentielle moins entravée ou facilitée, il serait donc davantage envisageable de tenir compte du patrimoine immobilier dans les barèmes des aides sociales, ce qui permettrait d'en améliorer le ciblage<sup>(16)</sup> ;

- dans le même ordre d'idées, la réalisation d'infrastructures, d'équipements collectifs ou d'aménagements en un point donné du territoire se traduit pour les propriétaires environnants par des plus- ou moins-values,

---

(14) Cf. Layard et alii, 1991.

(15) Les montants versés au titre du minimum vieillesse sont toutefois récupérables sur la succession.

(16) Driant et Jacquot (2005) montrent que la prise en compte dans le revenu des loyers (fictifs) que les propriétaires-occupants se versent à eux-mêmes accroît le recouvrement entre la population considérée comme pauvre du point de vue monétaire et celle considérée comme pauvre en termes de conditions de vie (i.e. celle qui se voit contrainte de renoncer à des consommations essentielles ou de limiter sa consommation).

latentes tant qu'il n'y a pas de déménagement. Nous avons évoqué l'intérêt qu'il pourrait y avoir à densifier les premières couronnes (pour limiter l'étalement urbain), ce qui pourrait avoir des répercussions négatives pour une partie des propriétaires en place. En laissant de côté la question complexe de l'évaluation des gains ou des pertes, indemniser les moins-values sera d'autant plus facilement envisageable, du point de vue des finances publiques, que l'on sera en mesure dans le même temps de taxer les plus-values réalisées par d'autres (qui correspondent à un enrichissement sans cause). Or la taxation des plus-values générera d'autant plus rapidement des ressources que la mobilité résidentielle est intense. À la limite, avec un marché du logement vraiment très fluide et de faibles coûts de mobilité, il serait presque envisageable de taxer les plus-values latentes<sup>(17)</sup>. Dans cet esprit, la récente loi portant engagement national pour le logement (loi ENL) a d'ailleurs introduit la faculté pour les communes de récupérer une partie de la plus-value réalisée par les propriétaires fonciers dont le terrain devient constructible (i.e. du fait d'un changement des règles d'urbanisme)<sup>(18)</sup>. S'agissant du foncier bâti, on notera que la résidence principale échappe à l'impôt sur les plus-values, et les autres biens le subissent d'autant moins durement qu'ils ont été détenus longtemps : cette double caractéristique ne contribue guère à fluidifier le marché du logement, c'est le moins que l'on puisse dire.

## **2.2. Une mobilité résidentielle entravée, qui dépend de l'âge et du statut d'occupation**

Les travaux de Debrand et Taffin, publiés en 2005 dans la revue *Économie et Statistique*, apportent des résultats intéressants au sujet de la mobilité résidentielle. Au cours des vingt dernières années, le taux annuel de mobilité des ménages, tel qu'il peut être mesuré à partir des enquêtes Logement, a été de l'ordre de 6 à 7 %, sans présenter de tendance marquée ni à la hausse ni à la baisse. La mobilité résidentielle diminue avec l'âge. À âge donné, la mobilité résidentielle est plus faible pour les ménages propriétaires de leur résidence principale qu'elle ne l'est pour les locataires. Au sein des locataires, elle est sensiblement plus faible pour les locataires du parc social que pour ceux du parc privé<sup>(19)</sup>. Le taux annuel de mobilité, entre 1997 et 2002, est de 4,5 % pour les propriétaires, de 9,9 % pour les locataires HLM et de 15,9 % pour les locataires non-HLM. Ces résultats, qui sont vrais tous âges confondus, restent vrais à âge donné.

---

(17) Notre propos porte sur les plus-values occasionnées par la réalisation de l'équipement ou de l'infrastructure et non celles qui résultent du mouvement général du marché.

(18) Mais la loi ne prévoit pas d'indemniser les propriétaires des terrains qui cessent d'être constructibles.

(19) Il s'agit d'un résultat classique, observé également dans d'autres pays (l'étude pionnière sur cette question est celle de Hughes et McCormick, 1981, à propos du Royaume-Uni).

## 7. Taux annuel de mobilité

	En %				
	1984	1988	1992	1996	2002
Propriétaires	4,6	4,5	3,6	3,4	4,5
• non accédants	1,6	1,9	1,5	1,1	1,5
• accédants	8,6	7,6	6,5	7,2	10,3
Locataires	10,4	11,4	11,2	12,1	13,1
• HLM	9,8	10,6	8,8	9,2	9,9
• non HLM	10,7	12,0	13,1	14,7	15,9
Autres statuts	5,6	6,5	7,0	6,4	8,6
Ensemble	6,6	6,8	6,2	6,4	7,4

*Champ* : Ménages permanents.

*Note* : La mobilité est mesurée sur la période des quatre années précédant l'enquête. Le taux de mobilité assez élevé chez les accédants s'explique simplement par le fait qu'une proportion importante d'entre eux sont des accédants récents et ont emménagé depuis moins de quatre ans. La plupart d'entre eux n'étaient pas accédants au moment où s'est réalisée cette mobilité.

*Source* : Calculs de Debrand et Taffin (2005) sur les enquêtes Logement de l'INSEE.

Les événements familiaux (naissance, décès, divorce, mise en couple, etc.) constituent des facteurs de mobilité résidentielle plus déterminants que ceux liés à l'emploi (perte d'emploi, mutation...). Les événements familiaux et ceux liés à l'emploi devraient *a priori* accroître la probabilité de mobilité résidentielle, puisqu'un tel événement accroît l'écart entre les conditions de logements effectives et celles souhaitées par le ménage (taille du logement, localisation, et ses conditions de logement effectives avant l'événement). Cela est vrai, mais à une exception près : le départ d'un grand enfant du foyer familial, événement qui semble avoir pour effet de réduire et non d'accroître la mobilité, soit que les parents apprécient alors d'être plus « au large » dans leurs murs, ou parce qu'ils considèrent comme excessifs les coûts à subir pour aller vers un logement plus petit<sup>(20)</sup>. Avec l'arrivée progressive des générations nombreuses du baby-boom à l'âge où l'on voit ses enfants quitter le domicile parental, voilà qui risque de peser de manière substantielle sur la demande de grands logements au cours des vingt prochaines années.

### 2.3. Fluidifier le parc HLM

La construction de logements HLM est très largement financée sur fonds publics (cf. Amzallag et Taffin, 2003). L'entrée d'un ménage dans le parc HLM est subordonnée au respect de plafonds de ressources (modulées selon la taille de la famille), mais en pratique ceux-ci sont relativement peu

(20) Ou peut-être aussi, dans l'immédiat, parce qu'ils estiment qu'un retour de l'enfant au foyer ne saurait être exclu *a priori*. Mais l'on n'observe pas pour autant une forte mobilité différée de quelques années, le désajustement perdure.

contraignants, puisqu'ils permettent en théorie à deux tiers des ménages de France métropolitaine de prétendre à un logement de type PLUS. C'est dire que d'autres critères que les ressources interviennent dans les attributions. La convention de financement qui lie l'État et l'organisme HLM fixe les loyers-plafonds applicables. Ceux-ci sont revalorisés chaque année conformément à l'évolution de l'IRL<sup>(21)</sup>. En moyenne, chaque locataire de HLM réalise une économie de 157 euros par mois en comparaison de ce qu'il aurait à payer dans le parc locatif privé pour un logement comparable (Jacquot, 2007c). Cette moyenne cache des disparités géographiques. Le gain est faible dans les petites unités urbaines, plus fort dans les grandes villes et surtout en région parisienne (Laferrère et al., 2000).

Une fois entré dans le parc HLM, le locataire bénéficie du droit au maintien dans les lieux, quand bien même ses ressources viennent à dépasser les plafonds. Il en résulte une subvention implicite à des ménages dont les ressources ne le justifient parfois plus. Il existe certes un mécanisme dit de « surloyer », mais celui-ci ne s'applique que si les ressources du ménage dépassent le plafond de plus de 60 %. Ce mécanisme ne concerne ainsi qu'à peine 1 % des locataires de HLM, alors que 20 % des ménages en HLM appartiennent aux quatre déciles les plus élevés de la distribution des niveaux de vie. Il apparaît en outre qu'au sein du parc HLM, les logements occupés par les ménages relativement aisés sont situés en général dans des quartiers assez favorisés, ce qui semble aller à l'encontre de l'objectif de mixité sociale. À l'inverse, les ménages à faibles ressources sont nettement surreprésentés (au sein des locataires de HLM) dans les quartiers pauvres des grandes villes et dans les zones urbaines sensibles (ZUS) : en ZUS, les ménages des trois premiers déciles de la distribution des niveaux de vie représentent 60 % des locataires de HLM, contre 47 % sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs la mobilité au sein du parc HLM se heurte à de nombreux obstacles. Le chômeur qui retrouve un emploi dans une autre région doit prendre rang sur les listes d'attente d'un autre bailleur sans avoir la certitude de voir sa demande honorée dans des délais compatibles avec ses contraintes professionnelles (c'est un euphémisme). Un ménage dont le logement est devenu trop grand suite au départ des enfants, s'il sollicite l'octroi d'un logement plus petit, risque fort de se voir proposer des logements certes plus petits mais aussi plus chers... Il y aurait sans doute avantage à ce que les loyers HLM soient davantage modulés en fonction des ressources de l'occupant (sur le modèle des aides personnelles au logement) et du service rendu, car cela stimulerait la mobilité entre le secteur HLM et les autres segments du parc. Pour les ménages qui occupent un logement trop grand et qui refuseraient le logement plus petit<sup>(22)</sup> que le bailleur leur propose, on pourrait concevoir que les pièces surnuméraires soient facturées

(21) Jusqu'en 2005 l'indice de référence était l'ICC.

(22) De qualité équivalente.

aux niveaux de loyers pratiqués dans le parc privé, la subvention publique (sous la forme d'un loyer inférieur à celui du marché) n'intervenant qu'à hauteur du nombre de pièces nécessaires au vu de la composition du ménage.

S'agissant de la mobilité à l'intérieur du parc, il a été proposé que soit instaurée une bourse d'échange de logements sociaux<sup>(23)</sup>. L'économiste qui a en tête les limites du troc (il est nécessaire que le bien offert par l'un des deux intervenants corresponde précisément au bien demandé par l'autre et symétriquement) ne peut qu'être sceptique quant à la capacité d'un tel dispositif à impulser une mobilité significative à l'intérieur du parc social. Pour être efficace, l'échange doit à l'évidence intervenir sur une base plus large que des binômes : si le logement occupé par A peut correspondre aux besoins de B, celui occupé par B aux besoins de C, et celui occupé par C aux besoins de A, dans une telle situation le troc est inefficace. Pour que l'ajustement ait effectivement lieu il est nécessaire qu'une même personne soit en mesure de rassembler l'information relative aux souhaits ou aux possibilités de mobilité d'un *pool* de ménages. Chaque bailleur pourrait organiser cette mobilité à son échelle, mais il arrive que plusieurs bailleurs interviennent sur une même zone géographique ou au sein de zones proches, et une mise en commun des mobilités possibles serait alors souhaitable. Conceptuellement, le problème est de même nature que celui que rencontrent les administrations pour gérer leurs mouvements de personnel. Se pose en particulier la question de l'échelon géographique à retenir pour traiter les mobilités : traiter les mutations, par exemple au niveau départemental plutôt qu'au niveau régional, a pour effet de rendre plus compliquée la gestion des mutations interdépartementales. Mais les traiter au niveau régional plutôt qu'au niveau départemental permet plus difficilement de faire du sur-mesure et aboutit au risque d'une gestion déshumanisée de la mobilité<sup>(24)</sup>. Il y aurait sans doute intérêt à examiner les pratiques des administrations françaises (ou étrangères) en la matière, en particulier celles qui sont relativement volontaristes en termes de mobilité.

## 2.4. Vers un pays de propriétaires... occupants ou bailleurs

Compte tenu des incertitudes qui pèsent sur le financement futur des régimes de retraite, il est sans doute de bon aloi d'inciter les ménages à se constituer un patrimoine, dans lequel ils pourront puiser pour leurs vieux jours. Pour les intéressés il y a aussi quelque avantage à ce que ce patrimoine soit composé (au moins pour partie) d'immobilier résidentiel, car en acquérant un logement, le ménage se couvre contre le risque d'une hausse future des loyers.

---

(23) Proposition de la Commission Attali.

(24) On peut en particulier difficilement concevoir qu'une personne ait à se prononcer sur le logement HLM qu'on lui propose sans avoir pu au préalable le visiter.

Acquérir un logement dont on souhaite faire sa résidence principale, ou acquérir un logement que l'on envisage de donner à bail, ces actions contribuent toutes deux de manière équivalente à cet objectif patrimonial. On pourrait aussi imaginer que le ménage investisseur acquière de la « pierre-papier », c'est-à-dire qu'il achète des titres de sociétés dont l'actif serait composé pour l'essentiel d'immeubles résidentiels.

Il y a donc *a priori* au moins trois formes distinctes concevables pour accéder à la propriété immobilière. La pierre-papier permettrait une accession à la propriété « progressive » ; or sa place dans le patrimoine des ménages est négligeable : les raisons pour lesquelles il en est ainsi mériteraient sans doute d'être élucidées. L'achat d'un logement pour l'occuper soi-même a pour inconvénient de freiner la mobilité résidentielle des personnes concernées (les coûts de mobilité étant plus importants pour les propriétaires-occupants que pour les autres statuts d'occupation), alors que les deux autres modes d'accès à la propriété immobilière ne présentent pas cet inconvénient. Pourtant, en comparaison de son congénère propriétaire-occupant, un ménage qui est locataire de sa résidence principale et qui par ailleurs donne à bail un autre logement n'est pas très bien traité par le fisc : le loyer effectivement encaissé par le second est soumis à l'impôt sur le revenu alors que le loyer que le premier se verse à lui-même en est exonéré, et en cas de revente le logement donné à bail est soumis à l'impôt sur les plus-values alors que la résidence principale y échappe<sup>(25)</sup>.

Pour supprimer ces distorsions, il faudrait envisager de permettre aux ménages qui sont locataires de leur résidence principale de percevoir en franchise d'impôt les loyers d'un logement donné à bail, dans la limite du loyer qu'ils acquittent pour leur propre résidence principale.

## 2.5. Encourager la mobilité des propriétaires-occupants

Il y a aussi place pour des mesures propres à faciliter la mobilité des propriétaires-occupants, en agissant sur les coûts de la mobilité ou en permettant à un ménage d'extraire des liquidités de sa résidence principale. Au titre du premier type de mesure on songe bien sûr à l'abaissement du taux des droits de mutation à titre onéreux (égal à 3,60 %)<sup>(26)</sup>, mais le niveau des frais d'agence, comparativement à d'autres pays, pose aussi question : jusqu'à quel point est-il le reflet d'un fonctionnement du marché qui serait insuffisamment concurrentiel ? Cela mériterait d'être étudié.

(25) À titre plus anecdotique, la résidence principale bénéficie aussi d'un abattement de 20 % pour le calcul de l'ISF.

(26) Les droits de mutation bénéficient aux collectivités locales. Se poserait donc la question de la compensation.

Pour ce qui est du second type de mesure, le prêt viager hypothécaire (*reverse mortgage*) vient à l'esprit, mais ce dispositif qui, dans les pays où il est pratiqué, reste très anecdotique, présente l'inconvénient de maintenir les ménages concernés dans un logement qui ne leur est plus nécessairement adapté. Il faudrait que les ménages âgés qui sont *house-rich-cash-poor* puissent donner à bail leur logement devenu trop grand pour prendre à bail un logement plus petit (et éventuellement plus adapté, plus accessible...). Pour que cela soit possible, pour qu'ils soient disposés à franchir le pas, il faut qu'ils puissent louer (dans les deux sens du terme) en toute sécurité. Cela nous amène donc tout naturellement à la question de l'équilibre des relations locatives.

## 2.6. Préserver l'équilibre de la relation locative privée

Notre pays a (et aura) besoin d'un secteur locatif privé important, pour loger les jeunes qui prennent leur envol<sup>(27)</sup>, les adultes d'âge intermédiaire appelés à de fréquentes mobilités professionnelles, les personnes âgées dont le logement est devenu trop grand, trop peu accessible, ou trop coûteux et trop lourd à entretenir... Dans les pays où le parc locatif est restreint, comme en Espagne (tableau 8), la décohabitation des jeunes est retardée, car ceux-ci, ne possédant pas en début de vie active d'apport personnel, peuvent difficilement accéder à la propriété. Ainsi, au dernier recensement espagnol, 44 % des jeunes hommes de 30 ans vivaient encore au domicile de leurs parents.

Le maintien d'un secteur locatif important n'est pas incompatible avec l'extension de l'accès à la propriété immobilière, bien au contraire. Mais la persistance d'un secteur locatif important n'est possible que si les relations locatives sont stables, régulées, pacifiées, et équilibrées. Dans les pays où la relation locative est déséquilibrée au détriment des bailleurs du fait de loyers maintenus à un niveau artificiellement bas (cela a été le cas de la moyenne partie des pays européens dans l'entre-deux-guerres, c'est encore le cas en France pour le maigre segment du parc encore régi par la Loi de 1948)<sup>(28)</sup>, l'offre locative finit par péricliter. Dans les pays où la situation des locataires est rendue très précaire (on peut penser que c'est le cas à l'heure actuelle au Royaume-Uni pour certains types de baux introduits pendant les années quatre-vingt), les locataires se tournent vers l'accession à la propriété (qui leur garantit une moindre précarité résidentielle) dès qu'ils le peuvent.

(27) Contrairement à une idée popularisée par le film « Tanguy », les jeunes ne décohabitent pas du domicile parental plus tardivement que par le passé (Villeneuve-Gokalp, 2000 et Laferrère, 2005).

(28) Il ne restait que 250 000 logements dans ce cas en 2002.

## 8. Proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale dans quelques pays développés

En %

	Année	Propriétaires
Union européenne		
• Allemagne	2002	42,2
• Autriche	2000	56,4
• Belgique	1991	64,6
• Danemark	2000	51,1
• Espagne	1998	80,0
• Finlande	2000	58,1
• France	2002	56,0
• Irlande	2001	80,0
• Italie	1991	68,0
• Pays-Bas	2000	50,4
• Portugal	1991	64,7
• Royaume-Uni	1996	68,2
• Suède	1990	37,8
Autres pays occidentaux		
• Norvège	1990	78,2
• Suisse	2000	35,0
• Turquie	1994	70,9
Amérique du Nord		
• Canada	1999	63,7
• États-Unis	1999	61,3

Sources : Commission économique des Nations unies pour l'Europe (<http://www.unece.org/stats/trends/ch7/7.1.xls>) sauf pour l'Allemagne (DESTATIS), la France (enquête Logement, 2002), la Suisse (recensement fédéral 2000, *cf.* Gerheuser, 2004) et Louvot-Runavot (2001) pour l'Espagne.

Qu'en est-il en France à l'heure actuelle (si l'on excepte le secteur resté sous la loi de 1948) ? Dans ses principes, la loi du 6 juillet 1989, qui régit les rapports entre bailleurs et locataires, est assez équilibrée : le loyer est fixé librement entre les parties à l'entrée dans les lieux ; le bail a une durée minimale de trois ans ; il est renouvelé de plein droit, sauf si le bailleur souhaite vendre le bien (le bailleur dispose donc de cette porte de sortie) ou s'il souhaite le récupérer pour l'occuper lui-même (ou le faire occuper par un de ses proches) ; en cours de bail, alors que le locataire se trouve plutôt en position de faiblesse<sup>(29)</sup>, il est protégé contre les hausses excessives de loyers ; au renouvellement du bail, le loyer peut être réévalué, s'il apparaît qu'il est très inférieur aux loyers habituellement pratiqués dans le voisinage.

Dans la pratique, les choses se passent sans doute très sereinement dans la grande majorité des cas, mais il semble toutefois que les procédures pour

(29) Du fait des coûts qu'il aurait à supporter pour rechercher un logement alternatif et y déménager. Voir à ce sujet l'analyse de Harding et *al.* (2003).

obtenir l'expulsion d'un locataire mauvais payeur soient longues, coûteuses, et aléatoires, ce qui pourrait expliquer que les bailleurs multiplient les demandes de garanties, et qu'ils soient réticents à louer à des personnes en situation financière incertaine ou fragile. Peut-être même certains d'entre eux renoncent-ils à se porter offreurs sur le marché locatif ou s'en sont-ils retirés ?

Les travaux de Gabrielle Fack (2005) relatifs à l'effet des aides personnelles sur les loyers accréditent indirectement l'existence d'un problème de risque, qui pourrait avoir eu un impact négatif sur l'offre locative en direction des ménages les plus fragiles. Pour faire face à leurs dépenses ou pour chercher un logement plus adapté à leurs besoins, les ménages à bas revenus peuvent en effet bénéficier des aides personnelles au logement (AL et APL). Réputées mieux ciblées socialement que les aides à la pierre, les aides personnelles constituent depuis la réforme de 1977 – qui a instauré l'APL – la pierre angulaire de l'intervention des pouvoirs publics en matière de logement : avec une dépense annuelle de l'ordre de 14 milliards d'euros<sup>(30)</sup>, elles représentent les deux tiers des aides publiques versées au secteur du logement dans notre pays. Elles constituent un dispositif redistributif particulièrement puissant au bénéfice des ménages les plus modestes (*cf.* Legendre, Lorgnet et Thibault, 2001).

L'offre de logement étant inélastique, au moins à court terme, le surcroît de demande de logement induit par les aides pourrait s'être traduit au moins temporairement par une hausse des loyers plutôt que par une hausse des quantités échangées<sup>(31)</sup>. À moyen et long termes, cet effet inflationniste doit toutefois être atténué : la rentabilité accrue de l'investissement locatif sous l'effet des aides devant conduire à la construction de nouveaux logements destinés à la location, ce qui devrait ramener le loyer vers son niveau de départ. À la limite, si à long terme l'offre est infiniment élastique, la hausse de loyer se dissipe intégralement, et la totalité des aides bénéficie aux locataires sous la forme d'une hausse des quantités échangées.

Gabrielle Fack tire profit de l'expérience naturelle qu'a constitué le « bouclage des aides » au début des années quatre-vingt-dix. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, en effet, seuls certains publics bien précis étaient susceptibles de bénéficier des aides personnelles : les locataires d'un logement conventionné<sup>(32)</sup>, d'une part, qui ouvraient droit à l'APL et, d'autre part, les familles avec enfants, les handicapés, les personnes âgées, et les

---

(30) À titre de comparaison, les dépenses annuelles au titre du RMI s'élèvent à 4 milliards d'euros.

(31) Que la pente de la courbe du montant d'aide, en fonction du loyer, soit forte (0,915 pour un bénéficiaire dont les ressources prises en compte sont nulles) peut s'avérer problématique. À notre sens il faudrait envisager une pente moins forte, avec deux contreparties possibles : un relèvement du forfait de charges ou du montant d'aide correspondant à un loyer nul, et un relèvement des loyers plafonds.

(32) À ce jour, le conventionnement concerne la majeure partie du parc HLM et une petite partie du parc locatif privé.

bénéficiaires de certains minima sociaux, qui ouvraient droit à l'AL. L'opération dite de « bouclage des aides » a consisté à en étendre le bénéfice – sous condition de ressources – à toutes les catégories de personnes qui jusqu'alors ne pouvaient pas en bénéficier, c'est-à-dire, parmi les locataires d'un logement non conventionné, principalement les actifs sans enfants et les étudiants.

En se limitant au parc locatif privé et en ayant recours aux enquêtes Logement depuis 1973, Gabrielle Fack constate un effet persistant du bouclage sur les loyers des bénéficiaires les plus pauvres, dix ans après la réforme, comme si l'offre (de la part du secteur privé, en direction des ménages à très bas revenus) restait relativement inélastique à long terme. Tout semble donc se passer comme si, en dépit de la rentabilité accrue du placement locatif, les opérateurs privés ne souhaitaient pas ou n'étaient plus en mesure d'accroître leur offre de logements en direction des ménages les plus modestes, ce qui laisse supposer indirectement que le problème (pour ce qui les concerne) est davantage un problème de risque ou d'illiquidité<sup>(33)</sup>.

L'article de Gabrielle Fack doit être mis en perspective à deux égards. Tout d'abord l'étude porte sur l'effet des aides aux ménages les plus fragiles ; on peut raisonnablement supposer que les aides ont un effet plus positif en termes de construction, au moins à long terme, pour ce qui est des ménages un peu moins défavorisés. Par ailleurs l'étude ne met pas en cause les aides au logement en tant que telles, ni bien sûr le principe d'une aide de la collectivité en direction des ménages les plus exposés à la précarité, mais questionne les modalités de cette intervention et souligne la nécessité de veiller à ce que l'offre soit suffisamment réactive, préalablement à un accroissement des aides à la demande. En l'occurrence on peut envisager de traiter le problème en instaurant un mécanisme d'assurance ou de garantie des loyers impayés. Les difficultés susceptibles de survenir sont alors celles que l'on rencontre très classiquement en économie de l'assurance : aléa moral et anti-sélection. L'autre façon de traiter le problème serait d'accélérer les procédures d'expulsion, ce qui en pratique ne peut se concevoir que si le parc social est capable de faire preuve de réactivité, en relogant rapidement les locataires expulsés de bonne foi. Cela pose la question du mode d'attribution des logements sociaux (question qui est au cœur du droit au logement opposable) et, pour que le parc social soit en mesure de faire face aux urgences, il faudrait qu'il dispose en permanence d'un volant suffisant de logements vacants. Avec 2,4 % seulement de logements vacants<sup>(34)</sup>, la marge de manœuvre des organismes sociaux est étroite.

---

(33) Pour en obtenir une confirmation directe, il serait intéressant de rechercher les changements dans la législation des baux et des expulsions intervenus depuis trente ans qui auraient concerné non pas l'ensemble des locataires mais une partie d'entre eux seulement, et de mettre à profit les données des enquêtes Logement pour en mesurer les effets.

(34) Chiffre au 1<sup>er</sup> janvier 2006 (enquête sur le parc locatif social du SESP).

## Références bibliographiques

- Amzallag M. et C. Taffin (2003) : *Le logement social*, LGDJ.
- Artus P. (2007) : *Les incendiaires*, Perrin.
- Cavailhes J. (2005) : « Les prix des attributs du logement », *Économie et Statistique*, n° 381-382, pp. 91-124.
- Debrandt T. et C. Taffin (2005) : « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité résidentielle depuis 20 ans », *Économie et Statistique*, n° 381-382, pp. 125-146.
- Driant J-C. et A. Jacquot (2005) : « Loyers imputés et inégalités de niveau de vie », *Économie et Statistique*, n° 381-382.
- Fack G. (2005) : « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? » *Économie et Statistique*, n° 381-382, pp. 17-40.
- Gerheuser F. (2004) : *Logement et conditions d'habitation*, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- Harding J.P., S.S. Rosenthal et C.F. Sirmans (2003) : « Estimating Bargaining Power in the Market for Existing Homes », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 85, n° 1, pp. 178-188.
- Henry L. (1949) : « Structure de la population et besoins de logements », *Population*, n° 3, pp. 433-446.
- Hourriez J-M. et L. Olier (1997) : « Niveau de vie et taille du ménage : estimation d'une échelle d'équivalence », *Économie et Statistique*, n° 308-309-310.
- Hugues G. et B. Mc Cormick (1981) : « Do Council Housing Policies Reduce Migration Between Regions? » *The Economic Journal*, vol. 91, n° 364, pp. 919-937.
- Jacquot A. (2006a) : « Des ménages de plus en plus petits », *INSEE-Pre-mière*, n° 1106.
- Jacquot A. (2006b) : « Projections des ménages pour la France métropolitaine : méthode et résultats », *Document de Travail de l'INSEE*, n° F0605.
- Jacquot A. (2006c) : « Cinquante ans d'évolution des conditions de logements des ménages », *Données Sociales*, INSEE, pp. 467-473.
- Jacquot A. (2007a) : « Projections des ménages pour la France métropolitaine à l'horizon 2007 », *INSEE-Résultats, Société*, n° 60.

- Jacquot A. (2007b) : « La demande potentielle de logements : un chiffrage à l'horizon 2020 », *Notes de Synthèse du SESP*, n° 165, pp. 41-48.
- Jacquot A. (2007c) : « L'occupation du parc HLM : un éclairage à partir des enquêtes logement de l'INSEE », *Document de travail de l'INSEE*, n° F0708.
- Laferrère A. (2005) : « Quitter le nid : entre forces centripètes et centrifuges », *Économie et Statistique*, n° 381-382, pp. 147-176.
- Laferrère A. et D. Le Blanc (2002) : « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique*, n° 351.
- Laferrère A., D. Le Blanc et R. Pigois (2000) : « Les effets de l'existence du parc HLM sur le profil de consommation des ménages », *Économie et Statistique*, n° 328, pp. 37-60.
- Layard R., S. Nickell et R. Jackman (1991) : *Unemployment and Macroeconomic Performance*, Oxford University Press.
- Legendre F., J-P. Lorgnet et F. Thibault (2001) : « La redistribution au bénéfice des familles : l'apport de Myriade », *Recherches et Prévisions*, n° 66.
- Louvot-Runavot C. (2001) : « Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location », *Économie et Statistique*, n° 343, pp. 29-50.
- Pla A. (2008) : « Bilan démographique 2007. Des naissances toujours très nombreuses », *INSEE Première*, n° 1170.
- Robert-Bobée I. (2006a) : « Projections de population 2005-2050 pour la France métropolitaine », *INSEE-Résultats, Société*, n° 57.
- Robert-Bobée I. (2006b) : « Projections de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050. La population continue de croître et le vieillissement se poursuit », *INSEE Première*, n° 1089.
- Villeneuve-Gokalp C. (2000) : « Les jeunes partent toujours au même âge de chez leurs parents », *Économie et Statistique*, n° 337-338, pp. 61-80.

## Complément B

# Des besoins durablement élevés<sup>(1)</sup>

**Michel Mouillart**

*Université de Paris X-Nanterre*

Pendant près de trente années, le niveau de la construction a été insuffisant pour satisfaire les besoins en logement. On peut ainsi estimer qu'en 2004, avec un déficit en logements de l'ordre de 900 000 unités, l'offre n'était plus suffisante en France pour satisfaire l'ensemble des demandes (Mouillart, 2007b).

En franchissant le seuil des 400 000 mises en chantier, le niveau de la construction est redevenu suffisant dès 2005 : le déficit en logements a pu commencer à se résorber lentement (il est maintenant redescendu à un niveau de l'ordre de 850 000 unités). L'effort de construction ne devrait cependant pas fléchir à l'horizon des dix prochaines années : le niveau des besoins en logement va en effet rester élevé et il faut continuer à réduire le déficit<sup>(2)</sup> qui, par son ampleur, perturbe le fonctionnement normal des marchés immobiliers.

Compte tenu des tendances démographiques prévisibles, les besoins en logement devraient en effet se maintenir *a minima* à un niveau annuel moyen de l'ordre de 400 000 unités à l'horizon 2015 : et si on intègre pleinement

---

(1) Cf. article de la revue éditée par la Fédération française du bâtiment, consultable sur [www.constructif.fr](http://www.constructif.fr) (Mouillart, 2007a).

(2) La première tentative d'évaluation des besoins en logement réalisée en France au début des années cinquante, par un démographe de l'INED, intégrait une composante représentative du rattrapage des retards de construction en logements.

les conséquences attendues de la montée en puissance du plan national de rénovation urbaine (PNRU) et celles de la mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable (DALO), le niveau des besoins se situerait même durablement entre 450 000 et 500 000 unités.

## 1. Les trois composantes de l'estimation

La méthode du chiffrage des besoins en logement suivie depuis plus d'un demi-siècle procède traditionnellement en trois étapes :

- une estimation du nombre de ménages, qui s'appuie habituellement sur les projections démographiques que l'INSEE réalise sur la base des résultats du recensement de la population : elle nécessite alors, afin de passer d'une projection de la population à une projection des ménages, une série d'hypothèses concernant l'évolution des comportements de cohabitation et donc du nombre moyen de personnes par ménage (Robert-Bobée, 2006) ;
- la détermination de la construction nécessaire pour satisfaire la demande de résidences secondaires et assurer une bonne fluidité du marché des logements : il s'agit ici d'estimer quelle devrait être la taille du parc de logements vacants (par exemple, le taux de logements vacants jugé « nécessaire » est pour la plupart des auteurs de l'ordre de 7,5 % du parc de logements) ;
- l'évaluation de la construction souhaitable afin de renouveler le parc insalubre, vétuste ou obsolète : ce besoin de renouvellement du parc est délicat à estimer et, par nature, normatif. Il revêt néanmoins une importance considérable lorsque les politiques publiques intègrent le renouvellement urbain au rang de leurs priorités.

Le niveau des besoins résulte de l'addition de ces trois composantes.

## 2. L'accroissement du nombre des ménages

Les récentes projections démographiques réalisées par l'INSEE intègrent largement les conséquences des évolutions constatées depuis la fin des années quatre-vingt-dix : une fécondité moyenne de 1,9 enfant par femme en âge de procréer, la poursuite (tendancielle) de l'allongement de l'espérance de vie (à peu près un an de plus toutes les cinq années) et un solde migratoire de 100 000 unités par an (le point haut constaté depuis le début des années 2000).

En ce qui concerne les comportements de décohabitation, l'hypothèse d'une poursuite de l'effritement des modes de cohabitation traditionnels est retenue (une solidité des unions encore moindre que par le passé et donc une vie en couple toujours moins fréquente, une nouvelle progression des habitudes de vie solitaire et de la monoparentalité) : ainsi, le nombre moyen

de personnes par ménage doit-il à nouveau diminuer (voir, Jacquot, 2002 et 2006 et Batsch, Burckel, Cusin et Julliard, 2006).

Suivant ces hypothèses, le nombre de ménages devrait alors s'élever selon l'INSEE de l'ordre de 265 000 à 280 000 unités en moyenne chaque année, à l'horizon 2015 : de 270 000 à 290 000 d'ici à 2010, puis un peu plus lentement, de l'ordre de 255 000 à 265 000 entre 2010 et 2015.

Si on suppose, comme le fait habituellement l'INSEE, que le besoin de renouvellement du parc devrait concerner chaque année à peu près 30 000 logements et que la construction nécessaire pour satisfaire la demande de résidences secondaires et assurer une bonne fluidité du marché des logements s'établit entre 50 000 et 60 000 unités (ce qui correspond à un taux de logements vacants de 6 % et une part des résidences secondaires stabilisée à 10 %), les besoins en logement devraient se situer entre 350 000 et 375 000 unités en moyenne chaque année, à l'horizon 2015 : de 350 000 à 380 000 d'ici à 2010, puis de 340 000 à 360 000 entre 2010 et 2015.

### 3. Des besoins plus importants que prévus

Le résultat du scénario démographique est sensible aux hypothèses retenues concernant la croissance de la population (natalité et mortalité) et la déformation de sa structure par âge : cela est bien sûr évident lorsqu'on considère un horizon très éloigné, par exemple 2050 pour l'INSEE. Si l'on recentre l'attention sur la projection du nombre de ménages à un horizon plus rapproché, par exemple 2015, si on se préoccupe du niveau des besoins et des orientations nécessaires de la construction, le résultat est surtout sensible aux hypothèses concernant le vieillissement de la population et l'évolution des comportements de cohabitation : une modification plus ou moins rapide du nombre moyen de personnes par ménage est en effet essentielle à cet égard. Une bonne prise en compte de cela tient largement au contraste des hypothèses retenues : la fourchette des chiffres proposée par l'INSEE l'illustre.

L'estimation du niveau des besoins tient cependant à trois autres paramètres dont l'importance est loin d'être négligeable :

- *le niveau du solde migratoire retenu* : 100 000 unités par an, c'est sans aucun doute le niveau le plus élevé observé sur la première moitié des années 2000 (voir Simon, 2007). Il convient cependant de ne pas perdre de vue l'importance des besoins de recrutement que la plupart des secteurs de l'économie nationale vont connaître, avec l'accélération des départs en retraite des générations du baby-boom. Un solde migratoire de 150 000 unités ne paraît donc pas irréaliste : c'est d'ailleurs le niveau moyen connu durant les années soixante-dix, lorsque les besoins en main-d'œuvre se situaient aussi à un niveau élevé. Même en supposant que les conditions d'accueil de ces travailleurs étrangers seront comparables à celles observées pour les populations immigrées déjà présentes (ce qui constitue un minorant du nombre

de logements nécessaires, les immigrants de demain étant probablement plus exigeants sur leurs conditions de logement que ne le furent les immigrants d'hier), le nombre de ménages et de fait le niveau des besoins seront plus élevés qu'escompté, de l'ordre de 20 000 unités par an ;

- *l'insuffisance passée de la construction* a provoqué un désordre qui a accentué les conséquences du déséquilibre entre l'offre et la demande : le niveau du renouvellement du parc de logements s'est véritablement effondré durant ces années. La transformation des capacités d'accueil des logements non ordinaires vétustes et indécents (une part importante d'hôtels meublés) vers des logements ordinaires du parc locatif social, par exemple, n'a pu être réalisée ; des solutions d'habitat de fortune ont été pérennisées... Ainsi, alors que le renouvellement annuel moyen apparent du parc avait concerné de l'ordre de 60 000 logements de la Libération à la fin des années soixante, puis près de 120 000 logements durant les années soixante-dix, il est descendu à moins de 10 000 unités par an depuis. L'hypothèse d'un renouvellement de 30 000 logements semble ainsi faible : elle devrait notamment être relevée à raison de la compensation des démolitions prévues dans le cadre du programme national de rénovation urbaine (200 000 logements HLM vétustes à remplacer au cours des cinq à dix prochaines années)... sans même être en mesure d'intégrer les conséquences que des objectifs ambitieux en matière de développement durable ne manqueront pas d'avoir. Le niveau des besoins devrait ainsi presque sûrement être relevé de 20 000 à 30 000 unités par an ;

- *si le maintien de la part des résidences secondaires* dans l'ensemble du parc à 10 % semble un objectif acceptable, l'hypothèse d'un taux de logements vacants à 6 % (son niveau actuel, d'ailleurs au plus bas depuis quarante ans) doit probablement être reconsidérée. Une hypothèse de relèvement progressif du taux de logements vacants pour retrouver le niveau d'« équilibre » du milieu des années soixante-dix, soit 7,5 % à l'horizon 2015, nécessiterait un surcroît de construction d'au moins 50 000 unités par an : pour un objectif ramené à 6,5 % (ce qui semble plus raisonnable, au regard de ce que sont aujourd'hui les caractéristiques des logements vacants), le surcroît de construction serait de 20 000 à 30 000 unités par an. Un chiffrage des besoins en logement à un niveau annuel moyen de l'ordre de 375 000 à 400 000, à l'horizon 2015, correspond donc certainement à l'hypothèse de travail la plus vraisemblable.

#### **4. Une demande longtemps « inexprimée »**

Dans les dix ou quinze prochaines années, la demande de logements va donc rester forte : on peut estimer de 375 000 à 400 000 le niveau des besoins en logement qu'il faudra en effet satisfaire pour faire face *a minima* simplement à la pression démographique et à la nécessité de renouveler le parc. La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) a, de plus, révélé une demande supplémentaire jusqu'alors « non exprimée » : d'après

les évaluations habituellement proposées par la Fondation Abbé Pierre, on peut estimer qu'elle représente au minimum de l'ordre de 650 000 logements (pour 975 000 personnes) entrant dans l'une des cinq catégories prioritaires retenues par la loi. Et il est probable que l'ampleur de cette demande supplémentaire rejoindra au total le chiffre du déficit en logements.

Il va donc falloir construire beaucoup pendant de nombreuses années, compte tenu des besoins attendus : il faudra mettre en chantier de l'ordre de 425 000 à 450 000 logements par an si on ambitionne de réduire le déficit, donc de résorber les situations de non-logement ou d'hébergement et de mettre en œuvre le DALO en quinze ans ; et de l'ordre de 500 000 logements par an si on ramène le délai à sept ans, retrouvant ici l'objectif affiché récemment par le gouvernement.

## **5. Construire plus, mais quoi ?**

Des besoins en logement qui s'établissent durablement autour de 450 000 unités, le scénario est (très) probable. Mais pour construire quels logements ? Car en la matière, deux stratégies paraissent en présence : la première considère qu'il suffirait de produire tout ce que l'épargne ou l'initiative privée va naturellement choisir compte tenu des critères de rentabilité économique qui guident son action... et qu'un effet de chaîne permettra au total de libérer des logements pour tous ceux qui en ont besoin. La seconde estime, en revanche, que la production doit s'adapter aux contraintes de la demande sociale (la solvabilité des ménages éligibles au DALO, par exemple, suppose de construire des logements abordables en plus des 120 000 logements sociaux annoncés par le Premier ministre)... faute de quoi les déséquilibres quantitatifs entre l'offre et la demande risquent de perdurer. Il n'est cependant pas évident que l'une ou l'autre de ces stratégies puisse l'emporter facilement : la réalité d'un effet de chaîne a rarement pu être vérifiée, alors que le coût budgétaire d'une production de logements adaptés aux contraintes de la demande sociale semble compromettre la mise en œuvre d'une telle stratégie : il conviendrait, pour ce faire, de produire de 250 000 à 300 000 logements abordables par an, locatif social et prêts à taux zéro confondus. Et pourtant, le maintien des besoins en logement à (très) haut niveau au cours des dix prochaines années nécessite un nouveau relèvement de l'effort de construction.

## Références bibliographiques

- Batsch L., D. Burckel, F. Cusin et C. Julliard (2006) : « Demande de logements : la réalité du choc sociologique », *Observateur de l'Immobilier*, numéro hors série.
- Jacquot A. (2002) : « La demande potentielle de logements : l'impact du vieillissement de la population », *INSEE Première*, n° 875.
- Jacquot A. (2006) : « Des ménages de plus en plus petits », *INSEE Première*, n° 1106.
- Mouillart M. (1999) : *Besoins en logement et interventions publiques*, Éditions de l'ACMIL.
- Mouillart M. et al. (2003a) : *La modernité des HLM*, La Découverte, mars.
- Mouillart M. et al. (2003b) : « Le logement : outil de cohésion sociale », Actes du colloque européen de Liège, *Études et Documents*, Namur, mars.
- Mouillart M. (2006) : *L'Observatoire de l'habitat existant (1996-2004)*, Éditions de l'ANAH, 7<sup>e</sup> éd.
- Mouillart M. (2007a) : « Des besoins durablement élevés », *Constructif*, n° 18, novembre.
- Mouillart M. (2007b) : *Droit au logement opposable : tenir les promesses*, Communication au colloque 'Le droit au logement opposable', Fédération française du bâtiment, Paris, 8 mars.
- Robert-Bobée I. (2006) : « Projections de la population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050 », *INSEE Première*, n° 1089.
- Simon P. (2007) : « Immigration et besoins de logements : une équation inconnue », *Constructif*, n° 18.

## Complément C

### Identification des « zones tendues »<sup>(\*)</sup>

#### Équipe d'audit RGPP Ville et logement

Le maillage géographique retenu pour hiérarchiser les différents territoires (France métropolitaine uniquement) sous l'angle de la tension du marché du logement est celui, relativement fin, de la zone d'emploi définie par l'INSEE<sup>(1)</sup>, soit 348 zones d'emploi.

L'observation de différents critères de tension, à partir des cartes de l'*Atlas de l'habitat* de l'ANAH, a montré une convergence assez remarquable et a conduit la mission à retenir quatre critères essentiels de tension :

- le niveau des prix de vente du marché privé : c'est bien entendu la principale conséquence des déséquilibres entre offre et demande (*cf.* fichiers des notaires, Perval et Cd-Biens) ;

---

(\*) Ce complément s'intéresse au concept de « zones tendues » communément utilisé sans pour autant être vraiment défini. Il a été réalisé en mars 2008 dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques par l'équipe chargée de l'audit des politiques de la ville et du logement, avec l'appui de Guy Taïeb (bureau d'études Guy Taïeb Conseil), de l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) qui a publié l'Atlas 2008 de l'habitat privé, ainsi que de la Direction des affaires économiques et internationales (DAEI) du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDAT) pour la cartographie de la construction neuve.

(1) Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Effectué conjointement par l'Insee et les services statistiques du ministère du Travail, le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur l'emploi et son environnement.

Les déplacements domicile-travail constituent la variable de base pour la détermination de ce zonage. Le découpage respecte nécessairement les limites régionales, et le plus souvent les limites cantonales (et donc *a fortiori* départementales). Il était recommandé de ne pas créer de zones réunissant moins de 25 000 actifs. Défini pour la France métropolitaine, il comporte actuellement 348 zones.

- la mobilité dans le parc social : elle traduit la capacité des ménages à quitter ce parc pour le secteur privé, la baisse de la mobilité au plan national (2 points en moins de cinq ans) est un symptôme de la crise. Les valeurs du ratio sont très contrastées selon les zones d'emploi, avec des niveaux très bas dans le sud de la France (*cf.* Enquête sur le parc locatif social au 1<sup>er</sup> février 2006, EPLS/MEDAD/SESP) ;

- la suroccupation du parc privé : elle se développe particulièrement là où le marché ne permet pas de se loger dans des conditions satisfaisantes (*cf.* Filocom 2005, MEDAD d'après DGI/ANAH).

- les taux d'effort dans le parc locatif privé : le critère utilisé est, parmi les locataires du parc privé (hors étudiants et plus de 64 ans) bénéficiaires d'une aide au logement, la part de ceux qui ont un taux d'effort, après aides et hors charges, supérieur à 39 % (*cf.* CAF et Mutuelle sociale agricole – MSA). Comme la suroccupation, c'est une conséquence du déséquilibre entre le niveau des prix et les moyens financiers des ménages à ressources modestes, conduits à accepter des taux d'effort importants ou des surfaces réduites.

Un indicateur synthétique de tension, combinant les quatre critères, est calculé. Les zones d'emploi sont réparties, pour chacun des critères, en six groupes (quatre premiers quintiles et une séparation en deux déciles du dernier quintile pour mettre en évidence les situations extrêmes et tenir compte de la dispersion des valeurs dans ce quintile) qui se voient attribuer une note de 1 à 6 par ordre de tension croissante du marché : la note 6 est ainsi attribuée, pour le critère « mobilité dans le parc social » au décile dans lequel le taux de mobilité est le plus faible. Le critère prix (celui des maisons a été utilisé), considéré comme plus déterminant, est pondéré à hauteur de 40 % (dont deux tiers pour le niveau des prix et un tiers pour leur évolution récente entre 1998 et 2006) et les trois autres critères à hauteur de 20 % chacun. Les zones d'emploi se voient ainsi attribuer une note d'ensemble, de 5 à 30 (5 pour celles qui sont dans le quintile le « plus détendu » pour chacun des indicateurs, 30 pour celles qui sont dans le décile le « plus tendu » pour chaque indicateur). En fonction de la note d'ensemble, les zones d'emploi sont à nouveau réparties en six groupes, selon le même principe : quatre premiers quintiles, deux derniers déciles. La carte de synthèse (carte 1) illustre la hiérarchie finale entre les différentes zones d'emploi<sup>(2)</sup>.

---

(2) Cette carte, ainsi que la carte 3 localisant les zones ayant le plus bénéficié de l'effort de construction des années 2005-2007 et réalisée également à la demande de l'équipe d'audit, a été jointe au dossier du Comité interministériel pour le développement de l'offre de logements (CIDOL) du 28 mars 2008.

Parmi les zones les plus tendues figurent sans surprise la zone centrale de l'Île-de-France ainsi que les zones d'emploi du littoral de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) ou la Haute-Savoie. La tension touche également des zones rétro-littorales comme Brignoles ou Draguignan, des zones touristiques comme l'Arcachonnais ou le Rochelais. Elle a tendance à s'étendre aux franges franciliennes. Des zones d'emploi des régions PACA ou Rhône-Alpes apparaissent comme plus tendues que certaines agglomérations classées en zone B1 ou B2 dans le zonage « de Robien » présenté ci-après (carte 2).

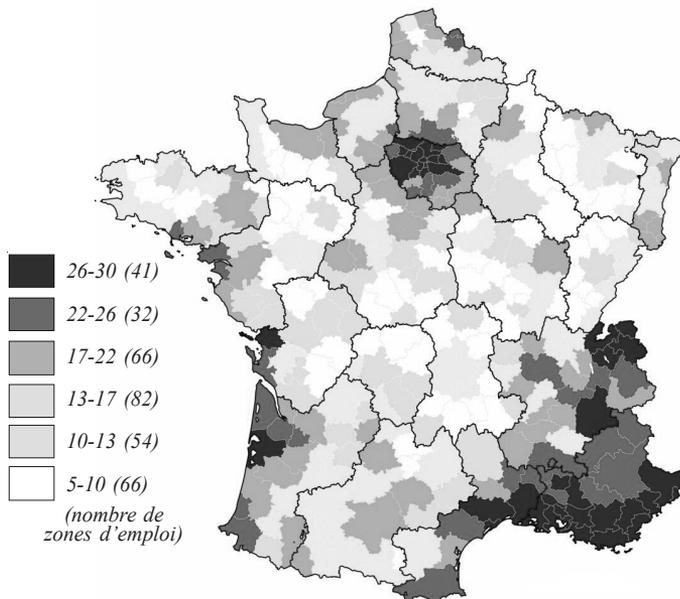
Peut-on rapprocher les zones tendues de celles qui ont le plus bénéficié de l'effort de construction des années 2005-2007 ? L'indicateur retenu est le taux de construction moyen sur la période 2005-2007, c'est-à-dire la moyenne annuelle des mises en chantier (*cf.* Sitadel) rapportée au nombre de logements 2005 (*cf.* Filocom d'après DGI). Les zones d'emploi (hors Corse) ont été classées par ordre de construction croissante, en six groupes correspondant aux quatre premiers quintiles et aux deux derniers déciles. Construite selon la même méthodologie, la carte 3, construction neuve, peut être mise au regard de la carte 1, zones tendues.

La carte de la construction n'est heureusement pas le « négatif » de celle des zones tendues mais force est de constater que les zones les plus tendues de l'Île-de-France et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur sont également celles où l'on construit proportionnellement le moins. Les franges franciliennes ne figurent pas non plus parmi les zones dynamiques, en raison probablement du malthusianisme foncier qui semble les gagner et explique la propagation des tensions du marché sur des territoires comme le sud de l'Oise, plus tendus que la plupart des grandes métropoles régionales.

La construction semble avoir essentiellement porté sur une grande région Ouest-Sud-Ouest.

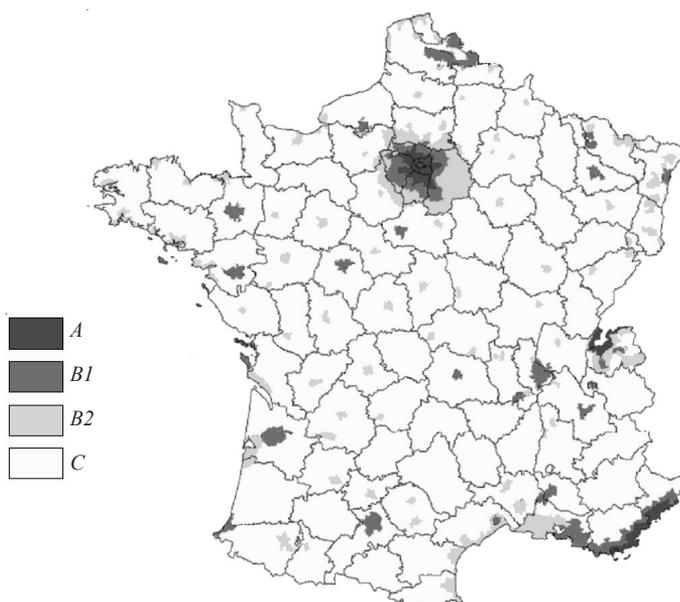
Elle a probablement répondu au dynamisme économique de ces régions illustré par la carte 4 issue de l'*Atlas de l'habitat* de l'ANAH et qui montre l'évolution de l'emploi salarié privé. Sans les niveaux de construction élevés qu'elles ont connus, des zones comme Rennes, Nantes, Toulouse ou Bordeaux connaîtraient probablement les niveaux de tension enregistrés sur le littoral de Provence-Côte-d'Azur.

## 1. Indicateur synthétique de la tension du marché



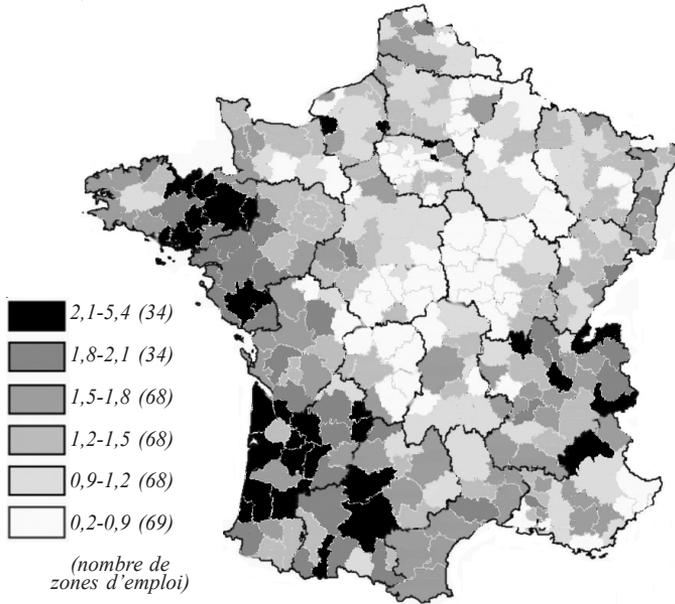
Sources : EPLS (1<sup>er</sup> janvier 2006), MEDAD FILOCOM (2005) d'après DGI, CAF/MSA (2006), Perval (2006).

## 2. Zonage « de Robien »



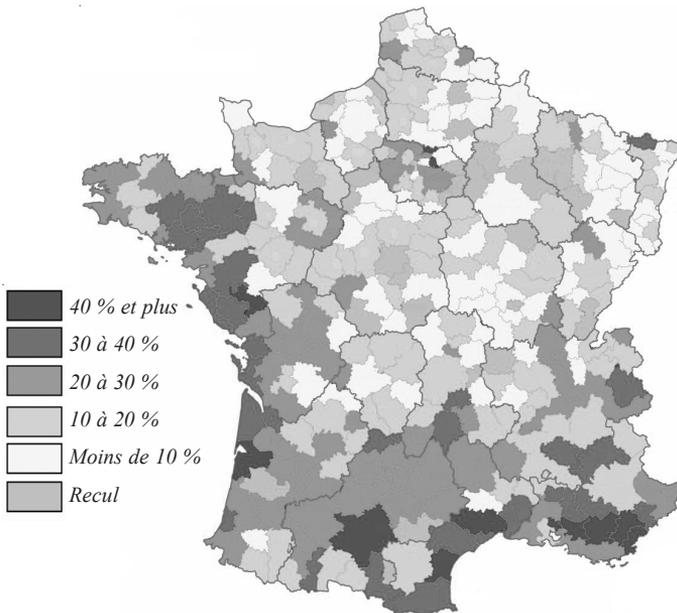
Sources : Agence nationale pour l'habitat, Guy Taïeb Conseil.

### 3. Taux de construction annuel moyen, en % du parc de logement par construction neuve (2005-2007)



Sources : MEDAD-SIDATEL et FILOCOM (2005) d'après DGI.

### 4. Évolution de l'emploi salarié privé, zone d'emploi (1999-2005)



Source : UNÉDIC (2006).



Complément D

## Dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement locatif

**Frédéric Iannucci**

*Direction générale des Impôts*

Les dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement immobilier locatif présentent les caractéristiques suivantes :

- des dispositifs successifs et multiples ;
- des dispositifs qui s'« emparent » du fait de leur durée d'application ;
- une architecture aujourd'hui rationalisée.

### **1. Des dispositifs successifs et multiples**

L'incitation à l'investissement locatif au travers de dispositifs fiscaux a pris de nombreuses formes dans les trente dernières années :

- des réductions d'impôt sur le revenu ;
- des déductions au titre de l'amortissement imputables sur le revenu foncier imposable à l'impôt sur le revenu ;
- des déductions de charges sur le revenu global imposable à l'impôt sur le revenu.

Une présentation de ces dispositifs, sous forme de tableaux récapitulatifs, figure tableau 1 (logements neufs) et tableau 2 (logements anciens).

*Les différents dispositifs d'encouragement à l'investissement immobilier locatif représentent une dépense fiscale estimée à 660 millions d'euros en 2008 (annexe), au titre de la Mission « Ville et logement ».*



Qualité du locataire <ul style="list-style-type: none"> <li>• possibilité de louer à une personne occupant déjà les locaux</li> <li>• ascendant / descendant <ul style="list-style-type: none"> <li>– possibilité de louer</li> <li>– possibilité de suspendre l'avantage fiscal</li> </ul> </li> </ul>	X	X <sup>(2)</sup> X <sup>(6)</sup>	X	X	X
Engagement de location <ul style="list-style-type: none"> <li>• engagement initial</li> <li>• prorogation de l'engagement</li> </ul>	9 ans	9 ans 2 fois 3 ans	9 ans 2 fois 3 ans	9 ans	9 ans 2 fois 3 ans
Travaux <ul style="list-style-type: none"> <li>• travaux de construction ou d'agrandissement</li> <li>• travaux d'amélioration</li> </ul>	Amortissement dégressif <sup>(4)</sup> Amortissement linéaire (10 %)	Amortissement dégressif <sup>(5)</sup> Amortissement linéaire (10 %)	Amortissement dégressif <sup>(4)</sup> Amortissement linéaire (10 %)	Amortissement dégressif <sup>(4)</sup> Amortissement linéaire (10 %)	Amortissement dégressif <sup>(4)</sup> Amortissement linéaire (10 %)
Taux de la déduction spécifique	15 300 €	10 700 €	10 700 €	10 700 €	10 700 €
Limite d'imputation sur le revenu global					30 %
					10 700 €

Notes : (1) Application du dispositif « Robien » à l'acquisition de logement ancien suivi de sa réhabilitation ; (2) Avant le 9 octobre 2002 ; (3) Après le 9 octobre 2002 ; (4) Interdiction de proroger la déduction au-delà de 9 ans ; (5) Possibilité de proroger au-delà des 9 ans.

Source : Synthèse de l'auteur.

## 2. Récapitulatif des avantages fiscaux visant à encourager la location de logements anciens

	Besson-ancien Déduction spécifique de 26%	Lienemann Déduction spécifique de 46 %	Borloo-ancien Déduction spécifique de 30 ou 45 % <sup>(1)</sup>
Logement <ul style="list-style-type: none"> <li>• neuf</li> <li>• ancien</li> </ul>	X X	X X X	X X X
Possibilité de démembrer la propriété	X	X	X
Marché locatif <ul style="list-style-type: none"> <li>• plafond de loyer</li> <li>• plafond de ressources</li> </ul>	X X	X X	X X
Affectation du logement <ul style="list-style-type: none"> <li>• location nue à titre d'habitation principale</li> <li>• location nue à une personne morale <ul style="list-style-type: none"> <li>– organisme pour loger son personnel à titre d'habitation principale</li> <li>– organisme sans but lucratif</li> <li>– organisme qui sous-loue nu sans prestation hôtelière à titre d'habitation principale</li> </ul> </li> <li>• autres locations nues soumises aux revenus fonciers</li> </ul>	X  X (sous-location nue ou meublée)	X  X (sous-location nue ou meublée)	X  X
		Secteur social	Secteur interm. ou soc.

Qualité du locataire			X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• possibilité de louer à une personne occupant déjà les locaux</li> <li>• ascendant / descendant <ul style="list-style-type: none"> <li>– possibilité de louer</li> <li>– possibilité de suspendre l'avantage fiscal</li> </ul> </li> </ul>	X			
Engagement de location				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• engagement initial</li> <li>• prorogation de l'engagement</li> </ul>	6 ans 3 ans sans limitation		3 ans X	Durée de la convention
Travaux				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• travaux de construction ou d'agrandissement</li> <li>• travaux d'amélioration</li> </ul>	Non déductibles Déductibles		Non déductibles Déductibles	Non déductibles Déductibles
Taux de la déduction spécifique	26 %		46 %	30 ou 45 %
Limite d'imputation sur le revenu global	10 700 €		10 700 €	10 700 €

Note : (1) Dispositif commenté dans une instruction administrative à paraître.

Source : Synthèse de l'auteur.

## 2. Des dispositifs qui s'« empilent » du fait de leur durée d'application

S'agissant d'investissements locatifs, l'avantage fiscal s'applique généralement sur une longue période, souvent déterminée en fonction de la durée de l'engagement de location par le contribuable bénéficiaire. Ainsi, les contribuables qui réalisent un investissement immobilier locatif bénéficient d'un avantage qui peut être étalé sur une durée pouvant atteindre 24 ans (dispositif « Périssol »).

Pour les investissements passés, dès lors qu'il n'est pas possible de modifier avec effet rétroactif l'économie générale des dispositifs fiscaux ayant conduit à la prise de décision des investisseurs, les dispositifs fiscaux successifs continuent de produire leurs effets simultanément, pendant une période longue. Il en résulte un « mille-feuille » législatif complexe et peu lisible.

## 3. Une architecture aujourd'hui rationalisée

S'agissant des investissements en cours ou à venir, l'architecture actuelle des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif résulte pour l'essentiel de la réforme opérée par la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) (voir encadré 1).

### 1. Principaux aménagements résultant de la loi ENL

L'article 40 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL) a procédé à des aménagements substantiels des dispositifs d'aide à l'investissement immobilier locatif.

Il a notamment recentré le dispositif dit « Robien », en aménageant le volume global de l'avantage fiscal, la séquence de déduction et les contraintes de loyer qui y sont attachées. Il a également créé le dispositif dit « Borloo populaire », applicable aux logements donnés en location dans le secteur intermédiaire.

Les modifications effectuées ont visé :

- à réduire le nombre d'opérations, les dispositifs antérieurs engendrant une dépense fiscale élevée et pesant sur les prix de l'immobilier au détriment notamment de la construction de logements sociaux ;
- à permettre des taux de rentabilité tels qu'un investissement dans le secteur intermédiaire soit suffisamment attractif par rapport à un investissement dans le secteur libre.

## **1. Avant d'être réformé et en dépit d'un bilan quantitatif satisfaisant, le « Robien » était un dispositif relativement peu efficace**

Avant sa refonte, le dispositif « Robien » présentait, au regard du nombre de logements construits, un bilan quantitatif satisfaisant puisqu'il donnait lieu à environ 50 000 opérations s'ajoutant aux 15 000 qui auraient été réalisées sans aide fiscale (« effet d'aubaine »).

Toutefois, concentré sur la construction de logements de standing plutôt élevé, *ce dispositif ne répondait pas aux besoins dans les secteurs intermédiaire et social*, et s'avérait coûteux – la dépense fiscale correspondante ayant été estimée à 200 millions d'euros pour 2006 et à 300 millions d'euros pour 2007. De plus, l'offre de nouveaux logements se portait de manière excessive sur les villes moyennes ou petites (moins de 100 000 habitants), excédant souvent largement la demande locale.

En effet, en raison du niveau élevé des plafonds de loyers, l'offre se faisait au prix du marché, voire au-dessus de celui-ci, négligeant les besoins en logements intermédiaires qui constituent le « chaînon manquant » dans le système français d'aide à l'investissement locatif au sein du parc social.

Enfin, le dynamisme de *ce dispositif exacerbait les tensions sur le marché foncier*, au détriment, notamment de la construction sociale ; les investissements en « Robien » accroissaient les difficultés des bailleurs sociaux à trouver des terrains.

## **2. Le dispositif « Robien recentré » et le nouveau dispositif « Borloo populaire » ont été conçus pour mieux répondre aux besoins socio-économiques du secteur du logement**

Pour répondre à ces critiques, *le dispositif « Robien » a été aménagé*, l'amortissement ayant notamment été supprimé au-delà de la neuvième année, ce qui a ramené le taux d'amortissement total à 50 %.

Conjuguée avec la réforme de l'impôt sur le revenu, cette adaptation a contribué à diminuer le taux de rentabilité de 1,5 à 2 points dans le secteur libre (dispositif dit « Robien recentré »), tout en le maintenant au-dessus de celui d'un placement sans risque pour les tranches d'imposition à 30 et à 40 %.

En revanche, les taux de rentabilité pour les tranches d'imposition de 5,5 à 14 % devraient désormais devenir inférieurs à 4 %, soit moins que le rendement d'un placement sans risque, qui s'établit à 4,5 %. On peut donc considérer que ne devraient se substituer dans ces tranches inférieures que des investisseurs peu sensibles à l'écart de rentabilité avec un placement sans risque, c'est-à-dire bénéficiaires d'un effet d'aubaine, que l'on peut estimer à environ 12 000 opérations. Pour les tranches plus élevées du barème, la baisse du taux de rentabilité devrait contribuer à une diminution des effectifs de l'ordre de 40 %.

Au total, le nombre d'opérations dans le secteur libre devrait diminuer de 65 000 à environ 35 000 (niveau atteint précédemment par le dispositif dit « Besson »).

*Dans le secteur intermédiaire (dispositif dit « Borloo populaire »)*, l'application du même amortissement de 50 % sur neuf ans mais également d'une déduction spécifique de 30 % du revenu brut devrait permettre la réalisation de

10 000 opérations supplémentaires. Certes, les taux de rentabilité devraient, pour les tranches d'imposition de 5,5 à 14 %, devenir inférieurs au seuil précité de 4,5 %. Toutefois, ce taux devrait être de l'ordre de 5,7 % pour la tranche d'imposition à 30 % et de 6,8 % pour celle à 40 %. En tout état de cause, l'attractivité d'un investissement dans le secteur intermédiaire par rapport au secteur libre devrait être fortement revalorisée puisque seul le secteur intermédiaire offrirait une rentabilité très sensiblement supérieure à celle d'un placement sans risque.

Au surplus, la dépense fiscale afférente au dispositif dit « Borloo populaire » devrait demeurer modeste, au moins dans le cadre du lancement du dispositif. Cette dépense a été estimée à 50 millions d'euros pour 2008.

Au total, le nombre annuel d'opérations devrait s'élever à 45 000 (c'est-à-dire 35 000 dans le secteur libre et 10 000 dans le secteur intermédiaire), ce qui resterait un niveau historiquement élevé, comparable à celui du dispositif dit « Périssol ».

Ainsi, la refonte de l'architecture des dispositifs d'incitation à l'investissement immobilier locatif et le recentrage du dispositif « Robien » et la création du dispositif dit « Borloo populaire » devraient répondre aux objectifs économiques et sociaux qui ont été fixés, à savoir une réduction modérée du nombre global d'opérations et une réorientation de l'effort de construction en faveur du secteur dit intermédiaire.

Par ailleurs, cette refonte s'est accompagnée de la suppression du dispositif « Robien social » (parfois dénommé « Daubresse ») et de la suppression, pour les baux conclus à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2006, le dispositif « Besson-ancien » au profit de la création d'un nouveau dispositif dit « Borloo-ancien » se présentant sous la forme d'une déduction spécifique au titre des revenus fonciers imposables à l'impôt sur le revenu. Cette déduction est calculée en fonction du revenu brut des logements donnés en location dans le cadre d'une convention, avec ou sans travaux, conclue avec l'Agence nationale de l'habitat. Cette déduction est fixée à 30 % lorsque le logement est donné en location dans le secteur intermédiaire et à 45 % lorsque le logement est donné en location dans le secteur social.

Une présentation synthétique des aménagements apportés par la loi précitée à l'architecture des dispositifs figure tableaux 3, 4 et 5.

Une liste récapitulative des dispositifs fiscaux qui produisent encore leurs effets en 2007-2008 figure en annexe.

## **2. Présentation du dispositif « Robien-ZRR » et des motifs qui justifieraient sa suppression**

Le dispositif dit « Robien-ZRR » est issu de l'article 36 du projet de loi relative au développement des territoires ruraux.

Cette mesure fiscale en faveur de la rénovation du patrimoine rural bâti proposée à l'article 36, visait à inciter les propriétaires à acquérir, rénover ou réhabiliter le bâti ancien dans les zones de revitalisation rurale pour la location à titre de résidence principale et ainsi relancer l'offre de logements locatifs de qualité dans ces zones. Pour cela, il était proposé de porter de 6 à 40 % le taux de déduction forfaitaire des logements situés en zones de revitalisation rurale et ouvrant droit au dispositif de prise en compte de l'amortissement mis en place dans la loi du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat

Adopté à l'article 100 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, ce dispositif incite en réalité à la construction de logements dans des zones où la demande est faible, brouille la lisibilité et la cohérence globale des mécanismes d'incitation à l'investissement immobilier locatif.

Il présente en effet des caractéristiques très voisines (amortissement + déduction spécifique égale à 26 % des revenus bruts) de celles du « Borloo-neuf », mis en place par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, alors même que, d'une part, les investisseurs ne sont soumis dans ce cas à aucune condition tenant aux ressources des locataires et, d'autre part, les plafonds de loyers sont substantiellement plus élevés que ceux du « Borloo neuf ».

Le maintien de ce dispositif pourrait conduire les investisseurs à s'orienter vers le « Robien-ZRR » au détriment du dispositif « Borloo-neuf », lequel est pourtant plus vertueux en matière de politique du logement puisqu'il incite à la construction, dans des zones dans lesquelles la demande est importante, de logements destinés à la location dans le secteur intermédiaire.

### 3. Ancienne architecture des dispositifs d'encouragement à l'investissement immobilier locatif (avant la loi du 13 juillet 2006)

	Logement neuf	Logement ancien
Secteur libre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Robien » déduction au titre de l'amortissement<sup>(1)</sup></li> <li>• Dispositif « Robien-ZRR » déduction au titre de l'amortissement « Robien »<sup>(1)</sup> + déduction égale à 26 % du revenu brut</li> </ul> Dispositif précédent pour mémoire : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Périssol » : déduction au titre de l'amortissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Néant</li> </ul>
Secteur intermédiaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Néant</li> </ul> Dispositif précédent pour mémoire : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Besson-neuf » : déduction au titre de l'amortissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Besson-ancien » déduction égale à 26 % du revenu brut</li> </ul>
Secteur social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Robien-social »<sup>(2)</sup> déduction au titre de l'amortissement « Robien » + déduction égale à 26 % du revenu brut</li> </ul> Dispositif précédent pour mémoire : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Lienemann » : déduction spécifique de 46 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Néant</li> </ul> Dispositif précédent pour mémoire : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Lienemann » : déduction spécifique de 46 %</li> </ul>

Notes : (1) Déduction des revenus fonciers au titre de l'amortissement égale à 8 % pendant 5 ans et à 2,5 % les 4, 7 ou 10 années suivantes ; (2) Également désigné « Daubresse » : resté sans application effective.

Source : Synthèse de l'auteur.

#### 4. Nouvelle architecture des dispositifs d'encouragement à l'investissement immobilier locatif (depuis la loi du 13 juillet 2006)

	Logement neuf	Logement ancien
Secteur libre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Robien-recentré » déduction au titre de l'amortissement<sup>(1)</sup></li> <li>• Dispositif « Robien-ZRR » déduction au titre de l'amortissement « Robien recentré »<sup>(1)</sup> + déduction égale à 26 % du revenu brut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Néant</li> </ul>
Secteur intermédiaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Borloo-neuf » déduction au titre de l'amortissement « Robien recentré »<sup>(1)</sup> + complément de déduction au titre de l'amortissement<sup>(2)</sup> + déduction spécifique égale à 30 % du revenu brut<sup>(4)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Borloo-ancien »<sup>(3)</sup> déduction égale à 30 % du revenu brut</li> </ul>
Secteur social	(4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispositif « Borloo-ancien »<sup>(3)</sup> déduction égale à 45 % du revenu brut</li> </ul>

Notes : (1) Déduction des revenus fonciers au titre de l'amortissement égale à 6 % du prix d'acquisition ou de revient du logement pendant 7 ans et 4 % de ce prix pendant 2 ans, sans reconduction possible ; (2) Complément de déduction au titre de l'amortissement égale à 2,5 % par an du prix d'acquisition ou de revient du logement pour une durée d'une ou deux périodes triennales ; (3) Dispositif commenté dans une instruction administrative à paraître ; (4) Application juridiquement possible du dispositif « Borloo-ancien ».

Source : Auteur.

## Annexe

### Dépenses fiscales relatives aux dispositifs d'incitation à l'investissement locatif produisant encore leurs effets sur 2007-2008

#### 1. Dispositif « Borloo-neuf »

*En millions d'euros*

	2006	2007	2008
Dépense fiscale 13 02 14	—	10	50

Les premiers effets budgétaires de ce nouveau dispositif en faveur de l'investissement locatif neuf dans le secteur intermédiaire, créé par la loi du 13 juillet 2006 (n° 2006-872) portant engagement national pour le logement, porteront sur l'année 2007. La dépense fiscale pour 2008 est estimée à 50 millions d'euros.

#### 2. Dispositif « Conventonnement ANAH »

*En millions d'euros*

	2006	2007	2008
Dépense fiscale 13 02 15	—	5	30

Les premiers effets budgétaires de ce nouveau dispositif, en faveur de la location de logement dans les secteurs intermédiaire et social faisant l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), créé par la loi du 13 juillet 2006 (n° 2006-872) portant engagement national pour le logement, porteront sur l'année 2007. La dépense fiscale 2008 est estimée à 30 millions d'euros.

### 3. Dispositif « Robien »

*En millions d'euros*

	2006	2007	2008
Dépense fiscale 13 02 08	200	300	400

Depuis 2003, près de 185 000 logements ont bénéficié du dispositif « Robien ». En 2005, le nombre de logements concernés (68 600 logements) s'est accru de 10,6 % par rapport à l'année précédente (54 000 en 2003, 62 000 en 2004). Ce dispositif en faveur de l'investissement locatif neuf, créé par la loi du 2 juillet 2003 (n° 2003-590) relative à l'urbanisme et l'habitat, a été aménagé par la loi du 13 juillet 2006 (n° 2006-872) portant engagement national pour le logement.

### 4. Dispositif « Logements vacants »

*En millions d'euros*

	2006	2007	2008
Dépense fiscale 13 02 16	—	—	5

Ce dispositif, créé par la loi du 13 juillet 2006 (n° 2006-872), s'applique aux logements donnés en location entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2007 qui ont donné lieu, au titre de l'année qui précède celle de la conclusion du bail, au versement de la taxe annuelle sur les logements vacants. Il prend la forme d'une déduction spécifique égale à 30 % des revenus bruts perçus jusqu'au 31 décembre de la deuxième année qui suit celle de la conclusion du bail.

### 5. Dispositif « Besson neuf »

*En millions d'euros*

	2006	2007	2008
Dépense fiscale 13 02 09	120	90	90

De 1999 à 2002, près de 77 000 logements ont bénéficié du dispositif « Besson-neuf ». Le nombre de logements concernés s'est élevé à 3 000 en 1999, 19 000 en 2000, 25 000 en 2001 et 30 000 en 2002. Ce dispositif, créé par la loi de finances pour 1999 du 30 décembre 1998 (n° 98-1266) et remplacé par le dispositif « Robien », continue à produire ses effets pour les investissements réalisés entre 1999 et 2002.

## 6. Dispositif « Besson ancien »

*En millions d'euros*

	2006	2007	2008
Dépense fiscale 13 02 03	5	5	5

Ce dispositif, créé par la loi de finances pour 1999 du 30 décembre 1998 (n° 98-1266), a été remplacé (loi du 13 juillet 2006 n° 2006-872 portant engagement national pour le logement) par une déduction spécifique sur les revenus tirés de la location de logements dans le secteur intermédiaire faisant l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Il continue à produire ses effets au titre des baux conclus pendant sa période d'application.

## 7. Dispositif « Lienemann »

*En millions d'euros*

	2006	2007	2008
Dépense fiscale 13 02 06	5	5	1

Ce dispositif, créé par la loi de finances pour 2002 du 30 décembre 2001 (n° 2001-1275), a été supprimé par la loi du 13 janvier 2005 (n° 2005-32) de programmation pour la cohésion sociale. Il continue toutefois à produire ses effets au titre des baux conclus pendant sa période d'application.

Il est remplacé par une déduction spécifique, mise en place par la loi du 13 juillet 2006 (n° 2006-872) portant engagement national pour le logement, sur les revenus tirés de la location de logements dans le secteur social, faisant l'objet d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

## 8. Dispositif « Périssol »

*En millions d'euros*

	2006	2007	2008
Dépense fiscale 13 02 04	90	80	80

De 1996 à 1999, près de 100 000 logements ont bénéficié du dispositif « Périssol ». Le nombre de logements concernés s'est élevé à 6 900 en 1996, 38 100 en 1997, 55 000 en 1998, pour atteindre 50 000 en 1999. Ce dispositif créé par la loi du 12 avril 1996 (n° 96-314) portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et prorogé par la loi du 2 juillet 1998 (n° 98-546) portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, a été remplacé par le dispositif « Besson ».

### 9. Dispositif « Quilès-Méhaignerie »

	2006	2007	2008
Dépense fiscale	Incidence négligeable	Incidence négligeable	Incidence négligeable

De 1995 à 1997, près de 60 000 logements ont bénéficié du dispositif « Quilès-Méhaignerie ». Le nombre de logements concernés s'est élevé à 26 000 en 1995, 28 700 en 1996 et 5 000 en 1997. Ce dispositif qui résultait d'aménagements apportés à un dispositif créé par la loi de finances pour 1985, a été remplacé par le dispositif « Périssol ». Il cesse de produire ses effets à compter de l'année 2006.

### 10. Dispositif « Malraux »

*En millions d'euros*

	2006	2007	2008
Dépense fiscale 13 02 07	55	50	50

Ce dispositif en faveur de la location de logements réhabilités dans les secteurs sauvegardés et les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, mis en place en 1962 et aménagé à de nombreuses reprises, concerne environ 5 000 bénéficiaires.

### 11. Exonération du revenu des logements loués à certaines personnes défavorisées (article 15 bis du Code général des Impôts)

	2006	2007	2008
Dépense fiscale	Incidence négligeable	Incidence négligeable	Incidence négligeable

Ce dispositif, supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, a continué à produire ses effets pour les baux conclus avant cette date.



## Complément E

# La situation du logement dans six pays d'Europe : Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni

**André Massot**

*Institut d'aménagement et d'urbanisme  
de la Région d'Île-de-France (IAURIF)*

Une étude sur la situation du logement dans six pays d'Europe (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni) a été menée par l'IAURIF en 2006-2007.

L'optique est de dresser un parallèle entre les pays étudiés dans divers domaines : la démographie (situation et prévisions), les besoins en logements (dont l'effet de l'évolution probable du nombre de ménages), le niveau de construction, les statuts d'occupation des résidences principales (propriétaires, locataires du secteur public, locataires du secteur privé), la mobilité résidentielle et sa répartition par statut d'occupation (en France 50 % des emménagements annuels s'observent dans le secteur locatif privé qui offre 20 % de résidences principales ; qu'en est-il à l'étranger ?), les ventes de logements et les prix, la dépense des accédants et des locataires, éventuellement amoindrie par l'effet des aides personnelles, les grandes lignes de la politique publique du logement. On n'abordera pas la question de la crise éventuelle des cités d'habitat social et on restera succinct sur les questions de financement du logement.

### 1. La population

L'Allemagne est le pays le plus peuplé d'Europe, avec 83,5 millions d'habitants. La France compte 62,8 millions d'habitants. Le Royaume-Uni et l'Italie ont moins de 60 millions d'habitants. L'Espagne est moins peuplée, avec 40,8 millions d'habitants. Les Pays-Bas ne comptent que 16,4 millions d'habitants.

Des pays étudiés, les Pays-Bas sont de, très loin, le plus densément peuplé. L'Italie a une densité basse, sensiblement inférieure à celle de la France.

La population allemande est stable ou en légère baisse. Elle devrait baisser franchement sur la période 2010-2050, en moyenne 300 000 habitants de moins par an. La population en 2050 serait de 70 millions d'habitants.

Les autres pays montrent une croissance démographique sur les années récentes, de +0,3 à +0,7 % par an. Le plus souvent ce résultat doit beaucoup à un solde migratoire positif (Italie, Espagne). La population devrait continuer à croître, atteindre un maximum, connaître plusieurs années de stabilité, puis décroître dans les divers pays étudiés. La grande inconnue demeure toutefois l'avenir de l'immigration nette.

La décreue démographique devrait, à terme, tempérer les besoins en logements. C'est déjà le cas en Italie.

## 1. Population, superficie et densité en Europe

	Année	Population (milliers)	Superficie (km <sup>2</sup> )	Habitants/km <sup>2</sup>
Allemagne	2005	83 532	357 031	234
Espagne	2001	40 847	505 124	81
France	2005	62 818	549 087	114
Italie	2003	57 321	301 338	190
Pays-Bas	2005	16 425	35 518	462
Royaume-Uni	2003	59 329	244 101	243

Sources : Instituts nationaux de la statistique.

## 2. Évolution récente de la population

	Période	Total	Par an	% par an
Allemagne	2001-2005	+ 114 000	+ 23 000	+ 0,0
Espagne	1991-2001	+ 1 975 000	+ 197 500	+ 0,5
France	2001-2005	+ 1 636 000	+ 409 000	+ 0,7
Italie	2001-2005	+ 528 000	+ 132 000	+ 0,6
Pays-Bas	2000-2005	+ 561 000	+ 112 200	+ 0,7
Royaume-Uni	1995-2000	+ 900 000	+ 180 000	+ 0,3

Sources : Instituts nationaux de la statistique.

## 2. Les ménages

Même dans les pays où la population décroît, est stable, ou croît faiblement, les besoins en logements demeurent importants en lien avec une baisse généralisée de la taille moyenne des ménages, et donc avec une nette augmentation du nombre de ménages.

Cette évolution est disparate selon les pays : l'augmentation du nombre de ménages dépasse 2 % par an en Espagne, s'établit à 1,2 % en France, à 1 % aux Pays-Bas, et à 0,6 % environ en Italie ou en Allemagne.

Le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas prévoient, vers les années 2010-2020, une continuation de l'augmentation du nombre de ménages (de 0,75 à 1,00 % par an).

La baisse du nombre de personnes par ménage est générale ; toutefois ce nombre reste différent d'un pays à l'autre.

Les pays du sud (Espagne, Italie) conservent encore un style de vie familial et le nombre de personnes par ménage est encore assez élevé (2,94 et 2,55 respectivement).

Le Royaume-Uni, la France et les Pays-Bas sont en situation intermédiaire, avec un peu plus de 2,3 personnes par ménage ; l'Allemagne montre des ménages très petits (2,1 personnes) ce qui est dû, comme ailleurs, à l'évolution de la démographie et des modes de vie (multiplication des ménages d'une seule personne, retard au mariage et à la parenté, baisse du nombre d'enfants par famille), ce qui reflète aussi une abondance de logements : en Allemagne on dénombre pratiquement un logement pour deux habitants (41 millions de logements/83 millions d'habitants).

### 3. Évolution du nombre de ménages

*Effectifs en milliers*

	Période	Effectifs		Évolution		
		Début	Fin	Total	Par an	% par an
Allemagne	2000-2005	38 124	39 178	+ 1 054	+ 211	+ 0,55
Espagne	2001-2005	14 187	15 390	+ 1 203	+ 301	+ 2,10
France	1990-1999	21 542	23 808	+ 2 266	+ 252	+ 1,17
Italie	2001-2005	21 811	22 339	+ 528	+ 132	+ 0,61
Pays-Bas	1998-2001	6 700	6 900	+ 200	+ 67	+ 1,00
Royaume-Uni	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Sources : Instituts nationaux de la statistique.

### 4. Nombre de personnes par ménage

	Année	Nombre	Année	Nombre
Allemagne	1995	2,22	2005	2,11
Espagne	1991	3,16	2003	2,94
France	1990	2,6	1999	2,4
Italie	1995	2,70	2005	2,55
Pays-Bas	1998	2,34	2000	2,32
Royaume-Uni	1991	2,51	2001	2,36

Sources : Instituts nationaux de la statistique.

### 3. Les besoins en logement

L'augmentation continue du nombre de ménages, l'augmentation des résidences secondaires et des logements vacants, la compensation des logements supprimés, l'effet des migrations (internationales ou internes) maintiennent dans tous les pays des besoins en logements neufs importants. Les besoins sont considérables en Espagne, 550 000 logements par an ; ils sont d'ampleur moyenne au Royaume-Uni et en Italie ; ils sont, proportionnellement, élevés aux Pays-Bas et faibles en Allemagne.

#### 5. Les besoins en logement neuf

	Période	Besoins par an	
		Effectif	% du parc total
Allemagne	2006-2010	280 000	0,68
Espagne	2005-2010	550 000	2,32
France	2005-2009	370 000	1,17
Italie	2005-2010	250 000	0,88
Pays-Bas	2008-2011	83 000	1,22
Royaume-Uni	—	250 000	nd

Sources : Instituts nationaux de la statistique.

### 4. La construction

Selon le rapport « *Housing Statistics in the European Union 2004* » la construction pour 1 000 habitants s'établit comme décrit dans les tableaux 6 et 7 en 2003.

#### 6. Construction pour 1 000 habitants en 2003

	2003
Allemagne	3,6
Espagne	11,3
France	5,6
Italie	3,6
Pays-Bas	3,7
Royaume-Uni	3,2

Source : *Housing Statistics in the European Union*, 2004.

L'Espagne se détache nettement par une construction très abondante 650 000 à 700 000 logements par an, soit l'équivalent de 2,83 % du parc total de logements. Cette construction va en partie aux résidences secondaires et à l'accroissement du parc vacant, déjà considérable (cf. tableau 7).

## 7. La construction de logements

	Années	Construction annuelle	Construction/ 1 000 habitants	Construction/ parc total (%)
Allemagne	2001-2005	290 000	3,4	0,69
Espagne	2001-2005	671 000	16,4	2,83
France	2000-2006	334 000	5,3	1,06
Italie	2005	250 000	4,3	0,88
Pays-Bas	2001-2005	72 000	4,4	1,06
Royaume-Uni	2004-2005	225 000	3,8	nd

Sources : Ministères en charge du Logement.

La France construit 334 000 logements par an (2000-2006), environ 300 000 par an de 2000 à 2003 puis 350 000 en 2004, 390 000 en 2005 et 400 000 en 2006. En termes de construction pour 1 000 habitants ou par référence au parc total de logement, la France se classe au deuxième rang.

L'Allemagne construit un peu moins de 300 000 logements par an, ce qui est peu et constitue, en partie, le contrecoup d'une très abondante livraison de logements neufs dans les années quatre-vingt-dix (plus de 600 000 logements en 1995).

Le Royaume-Uni construit peu, 225 000 logements par an, de même que l'Italie, 250 000 logements par an.

À leur échelle, les Pays-Bas construisent beaucoup (plus de 1 % par an du parc de logements).

Dans tous les pays, la construction relève majoritairement du secteur privé et de l'accès à la propriété. La construction sociale est faible ou nulle. En France on note une récente augmentation de la construction de HLM : 35 000 en 2004, 40 000 en 2005, 45 000 en 2006 (cf. statistiques Sítadel).

Le Royaume-Uni et les Pays-Bas expérimentent une insuffisance nette d'offre foncière pour satisfaire une demande qui s'adresse principalement à la maison individuelle occupée en propriété.

## 5. Le parc de logements

Le parc de logements (y compris secondaires et vacants) est proche de 41 millions d'unités en Allemagne, de 31,6 millions d'unités en France, de 28,3 millions d'unités en Italie soit nettement plus qu'en Espagne (23,7). Les Pays-Bas offrent 6,8 millions de logements.

Les résidences secondaires et les logements vacants affichent, en effectifs comme en proportion du parc total, des grandeurs totalement disparates,

31,8 % en Espagne, 21,1 % en Italie (deux pays très touristiques où les résidences secondaires sont nombreuses), 16,0 % en France, 4,9 % en Allemagne (forte vacance à l'est), 2,5 % aux Pays-Bas.

Les logements vacants proprement dits montrent des effectifs très variables en proportion du parc total.

On recense 539 logements pour 1 000 habitants en Espagne mais seulement 367 résidences principales pour 1 000 habitants. L'offre de résidences principales par habitant est très élevée en Allemagne (467 pour 1 000 habitants), élevée au Royaume-Uni (440) et moyennement élevée en France (422) et aux Pays-Bas (cf. tableau 8).

### 8. Le parc de logements

	Parc total (en milliers)	Résidences principales (en milliers)	Résidences secondaires et logements vacants		Logements pour 1 000 habitants	
			Effectifs (en milliers)	% du parc total	Parc total	Résidences principales
Allemagne	41 000	39 000	2 000	4,9	491	467
Espagne	23 701	16 167	7 534	31,8	539	367
France	31 560	26 509	5 052	16,0	504	422
Italie	28 328	22 339	5 989	21,1	494	390
Pays-Bas	6 810	6 810	170	2,5	415	404
Royaume-Uni	nd	25 943	nd	nd	nd	440

Sources : Instituts nationaux de la statistique et ministères en charge du Logement.

### 9. La part de logements vacants dans le parc total

	Année	Part en %
Allemagne	2002	8,2
Espagne	2004	21,9
France	2004	6,1
Italie	2001	21,0
Pays-Bas	2002	2,2
Royaume-Uni	2001	3,4

Sources : Instituts nationaux de la statistique.

Les logements récents, bâtis après 1945, sont dominants dans tous les pays. Toutefois, chaque pays revêt ses caractéristiques propres : le patrimoine ancien est abondant au Royaume-Uni (40 % construits avant 1945). Le patrimoine de la reconstruction est important en Allemagne (47 % de la période 1945-1970) et aux Pays-Bas (53 % de la période 1945-1970). Dans ces deux pays il fallait compenser les destructions très importantes de la Seconde Guerre mondiale. En Italie, le parc d'après 1945 (76 %) se partage

environ par moitié entre les logements bâtis avant 1970 et les logements bâtis après 1970. Le parc espagnol est particulièrement « jeune » : 51 % ont été bâtis après 1970, proportion naturellement influencée par la très forte construction 1995-2005. En France 54 % du parc date de la période 1945-1990.

## 10. Époque de construction

*En %*

	Avant 1945	Après 1945	dont 1945-1990	Total %
Allemagne	32,2	68,8	47,2	100,0
Espagne	27,0	73,0	21,9	100,0
France	33,2	66,8	54,4	100,0
Italie	24,2	75,8	36,2	100,0
Pays-Bas	20,0	80,0	53,0	100,0
Royaume-Uni	40,0	60,0	nd	100,0

Sources : Instituts nationaux de la statistique.

La répartition entre maisons et appartements est disparate. Les maisons constituent une minorité du parc dans les pays du sud (28 % en Espagne et 33 % en Italie)<sup>(1)</sup> mais aussi en Allemagne (33 %) où la reconstruction des années cinquante et la forte construction qui a suivi la réunification (1989) ont été principalement effectuées sous forme d'appartements. Au contraire, la maison individuelle domine absolument au Royaume-Uni (82 %) et aussi aux Pays-Bas (71 %) où l'espace est pourtant rare (plus de 400 habitants au km<sup>2</sup>). Les maisons sont également majoritaires en France (près de 57 %).

Selon le rapport *Housing Statistics in the European Union* (2004), la surface utile de logements est, en moyenne, proche de 90 m<sup>2</sup>. Elle est plus étendue aux Pays-Bas (98 m<sup>2</sup>) moins étendue au Royaume-Uni (87 m<sup>2</sup>). C'est en Espagne que le nombre de pièces par logement est le plus élevé.

## 11. Dimension des logements

	Année	Nombre de m <sup>2</sup>	Nombre de pièces
Allemagne	2002	89,7	4,4
Espagne	2001	90,0	5,0
France	2002	89,6	4,0
Italie	1995	90,3	4,1
Pays-Bas	2000	98,0	4,2
Royaume-Uni	2001	86,9	4,7

Sources : Instituts nationaux de la statistique et ministères en charge du Logement.

(1) Où l'abondance des logements dans les immeubles de deux logements brouille toutefois la conclusion.

### 12. Statuts d'occupation, effectifs en milliers de résidences principales

Années	Propriété occupante		Location privée		Location sociale		Autres statuts		Total	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Allemagne 2004	16 400	42,0	19 950	51,0	2 750	7,0	—	—	39 100	100,0
Espagne 2001	11 654	82,2	1 418	10,0	199	1,4	908	6,4	14 184	100,0
France 2002	13 724	56,0	5 472	22,3	4 231	17,3	1 099	4,5	24 525	100,0
Italie 2001	15 454	71,4	3 463	16,0	865	4,0	1 872	8,6	21 653	100,0
Pays-Bas 2002	3 637	54,0	725	10,8	2 349	35,0	—	—	6 711	100,0
Royaume-Uni 2004	18 306	70,5	2 663	10,3	4 664	18,0	—	—	25 953	100,0

Sources : Instituts nationaux de la statistique et ministères en charge du Logement.

## 6. Le statut d'occupation des résidences principales

Les résidences principales peuvent être occupées en propriété (y compris en accession), en location privée ou en location sociale. Certains pays recensent d'« autres statuts », dont une part importante de logements occupés gratuitement.

Première constatation : l'occupation en propriété progresse partout en effectifs et en proportion du total des résidences principales. Seconde constatation : les statuts d'occupation sont très disparates. La propriété occupante n'est minoritaire qu'en Allemagne (42 % des résidences principales). Elle est majoritaire aux Pays-Bas (54 %) et en France (56 %), et très majoritaire au Royaume-Uni (70,5 %), en Italie (71 %) et en Espagne (82 %). Le secteur locatif privé est modeste (10 à 16 %) dans les divers pays sauf en France (22 %), et surtout en Allemagne où il est majoritaire (51 %) et offre l'effectif considérable de vingt millions de logements. Dans ce pays, les logements locatifs sociaux ont un statut provisoire : en fin de remboursement des prêts aidés, ces logements sont déconventionnés et rejoignent le secteur privé qui s'accroît d'autant. Enfin, le secteur locatif social est extrêmement disparate : à peine plus de 1 % en Espagne, 4 % en Italie, 7 % en Allemagne, 17 % en France, 18 % au Royaume-Uni (malgré le « *right to buy* » et l'arrêt de la construction neuve) et 35 % aux Pays-Bas qui sont le pays d'Europe où ce type d'offre est le plus développé (cf. graphiques).

## 7. Les locataires du secteur privé

Le secteur locatif privé régresse en chiffres absolus en Espagne et en Italie. En France, il progresse un peu en chiffres absolus mais pas en proportion du total des résidences principales. Il était tombé très bas au Royaume-Uni au début des années quatre-vingt-dix mais enregistre depuis quinze ans une certaine progression. En Allemagne le secteur locatif privé progresse nettement, davantage que la propriété occupante. Aux Pays-Bas ce secteur régresse modérément.

Les logements locatifs privés sont en nombre insuffisant au Royaume-Uni, en Espagne et en Italie ; les ménages jeunes et mobiles parviennent difficilement à se loger ; le manque d'offre locative favorise une longue cohabitation avec les parents.

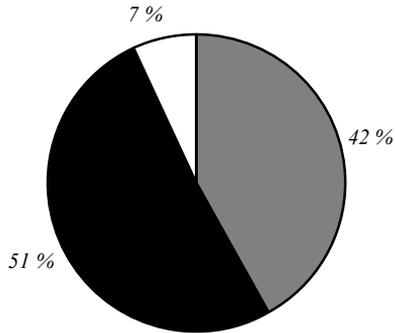
En Allemagne, en Italie, en France et aux Pays-Bas, les locataires privés affrontent une dépense de l'ordre de 400 euros par mois hors charges soit 6 à 7 euros par mois par m<sup>2</sup>. Au Royaume-Uni et *a fortiori* à Londres, les loyers sont plus élevés surtout s'il s'agit de baux récemment conclus.

Les loyers de relocation sont librement négociés en France, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni. Ces loyers sont encadrés en Allemagne (référence aux loyers de voisinage) et aux Pays-Bas (système de points selon prestations).

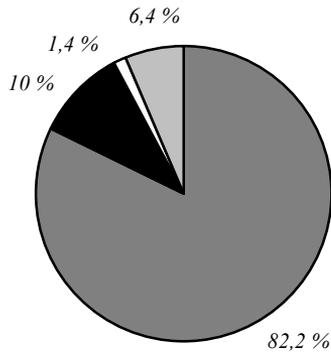
## Les statuts d'occupation des résidences principales

a. Allemagne (2004)

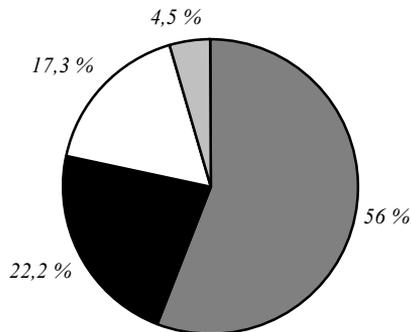
- Propriété occupante
- Location privée
- Location sociale
- Autres statuts



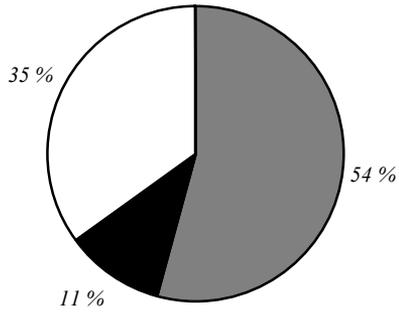
b. Espagne (2001)



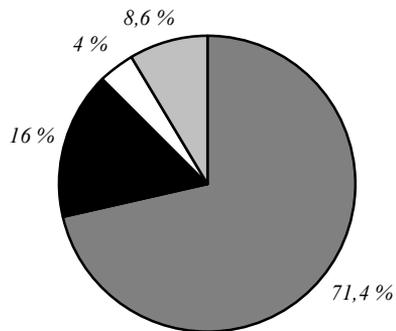
c. France (2002)



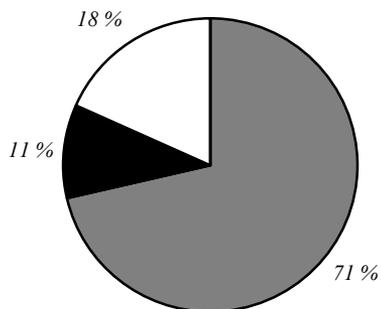
**d. Pays-Bas (2002)**



**e. Italie (2001)**



**f. Royaume-Uni (2004)**



Source : Instituts nationaux de la statistique.

Dans les six pays étudiés l'offre de logements locatifs privés dépend, majoritairement, de bailleurs, personnes physiques. La situation du marché locatif privé varie d'un pays à l'autre. Le marché est vaste et fluide en Allemagne. Il est étroit mais sans problème majeur aux Pays-Bas, il est moyennement tendu en France. Au contraire, ce marché est très tendu en Italie et en Espagne (les locations sont rares et chères) et assez tendu au Royaume-Uni (très tendu à Londres : les « *key workers* » y refusent des affectations).

La situation la plus critique est celle de l'Italie : le marché locatif souffre d'un évident déficit de l'offre par rapport à la demande : les ménages « recalés » de l'accession (le secteur locatif social est très faible – cf. tableau 13) sont confrontés à des loyers qui croissent d'année en année. Les baux nouveaux ou renouvelés sont assortis d'une dépense locative mensuelle qui excède les possibilités de la clientèle locative moyenne. Les expulsions pour impayés sont très nombreuses et posent un problème social fondamental.

### 13. Nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants

	Nombre
Pays-Bas	148
Royaume-Uni	86
France	64
Allemagne	28
Italie	17
Espagne	5

Sources : Ministères en charge du Logement.

Dans tous les pays les ménages locataires privés sont plus jeunes et composés de moins de personnes que les ménages propriétaires occupants. La location privée est la solution de ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent pas rejoindre le secteur locatif social et ne veulent pas ou ne peuvent pas se porter acquéreurs. À noter toutefois le cas particulier de l'Allemagne où le très vaste secteur locatif privé accueille des ménages de définition variée, y compris des familles avec enfants, et constitue pour nombre d'entre eux une solution définitive de leur problème de logement.

## 8. Le secteur locatif social

Le nombre de logements sociaux pour 1 000 habitants demeure très variable.

Ce secteur offre 4,66 millions de logements au Royaume-Uni, 4,23 en France, 2,75 en Allemagne, 2,35 millions aux Pays-Bas, environ 800 000 logements (2005) en Italie, et moins de 200 000 en Espagne (cf. tableau 12).

Partout sont observées des conditions d'accès restrictives (revenu plafond), mais la population logée est variable d'un pays à l'autre. Elle demeure diversifiée aux Pays-Bas alors qu'elle est nettement pauvre au Royaume-Uni. L'accès au locatif social demeure assez ouvert en Allemagne et très restreint en Italie et en Espagne (faible rotation sur un parc très minoritaire, pas d'offre nouvelle). Les loyers sociaux sont moins chers que les loyers privés mais la décote est disparate, elle est de seulement 10 à 15 % en Allemagne alors qu'elle est de 38 % en France et de 70 % en Italie (le social coûte un tiers à un quart de ce que coûte le privé).

La clientèle du logement locatif social sera de plus en plus souvent formée de ménages à ressources faibles ou rencontrant diverses difficultés<sup>(2)</sup>. Parallèlement, il s'agit d'éviter la constitution de ghettos de pauvres ou de minorités ethniques.

## 9. La mobilité résidentielle<sup>(3)</sup>

Une constante s'impose : la mobilité apparaît assez élevée là où le parc locatif privé est substantiel. Partout les propriétaires sont moins mobiles que les locataires. En conséquence, en Allemagne sur 3,4 millions d'emménagements annuels, 68 % rejoignent un logement locatif privé, 25 % s'installent en propriété et 7 %, seulement, en locatif social.

En France le secteur locatif privé offre 22 % des logements totaux mais 52 % des logements rejoints par les emménagés récents (habitant leur logement depuis moins d'un an).

Le Royaume-Uni montre un fonctionnement particulier : la mobilité est élevée, 11 % par an, malgré la situation nettement majoritaire des propriétaires occupants. En effet, les propriétaires le sont plusieurs fois dans leur vie. 45 % des emménagés récents sont des propriétaires, 37 % sont locataires du secteur privé ce qui confirme la forte mobilité observée dans ce secteur (il dépasse à peine 10 % du parc total de résidences principales).

La mobilité est basse en Italie, 4,2 % par an. Les propriétaires bougent peu, leur mobilité est de 3,4 % par an. Celle des locataires privés est plus forte, 8 %, mais elle est, de l'avis général, insuffisante. Les locataires en place s'efforcent de pérenniser leur situation et libèrent peu de logements. Cette tendance est encore plus nette dans le secteur locatif social italien où la mobilité annuelle est inférieure à 5 %.

En Espagne, la mobilité annuelle totale est de 6 à 6,5 % des ménages. Selon des tendances classiques rappelées ci-dessus, les propriétaires sont peu mobiles (4 % par an) et les locataires le sont davantage, 15 % par an, de sorte que le parc locatif, 11 % du total des résidences principales, accueille 31 % des ménages mobiles espagnols.

---

(2) Le locatif social restera diversifié aux Pays-Bas.

(3) Le cas des Pays-Bas ne sera pas abordé faute de données existantes.

## 10. Le marché du logement et les prix immobiliers

Les ventes, neuf compris, représentent une proportion d'un peu moins de 3 % du parc total chaque année sauf en Espagne où la rotation onéreuse est un peu plus rapide 3,8 % par an.

### 14. Ventes totales annuelles

	Année	Effectif			Ventes totales en % du parc total
		Total	Neuf	Occasion	
Allemagne	2005	1 150 000	235 000	915 000	2,8
Espagne	2006	900 000	351 000	549 000	3,8
Italie	2004	804 000	nd	nd	2,9
Pays-Bas	2005	190 000	nd	nd	2,8

Sources : Ministères en charge du Logement.

On manque de données, mais il est certain que les ventes de logements d'occasion sont nettement plus nombreuses que les ventes de logements neufs même en comptant dans celles-ci les livraisons à soi-même de maisons individuelles. Dans les divers pays étudiés, l'achat d'un logement est suivi de l'installation de l'acquéreur (trois quarts ou quatre cinquièmes des cas) ; l'achat pour mise en location est rare. À noter qu'il bénéficie toutefois d'un regain au Royaume-Uni.

### 15. Prix des logements

	1995	2005	Évolution totale (en 10 ans)	Évolution par an
Espagne	nd	nd	x 2,91	11,5 %
France	nd	nd	x 2,34	9,0 %
Italie	nd	nd	x 1,88	7,3 %
Pays-Bas	93 300 €	218 950 €	x 2,35	9,0 %
Royaume-Uni	65 644 £	190 760 £	x 2,91	11,5 %

Sources : Ministères en charge du Logement.

Les prix des logements progressent partout sauf en Allemagne. En Espagne et au Royaume-Uni, les prix ont quasiment triplé en dix ans, ce qui correspond, en moyenne, à + 11,5 % par an<sup>(4)</sup>. Aux Pays-Bas les prix ont été

(4) Une hausse constante de 7,2 % par an produit un doublement en dix ans ; une hausse constante de 11,6 % par an produit un triplement en dix ans.

multipliés par 2,35 en dix ans soit 9,0 % par an. En France les prix ont été multipliés par 2,34 en dix ans (1996-2006) ce qui correspond à une hausse moyenne de 9,0 % par an. En Italie le coefficient de multiplication est de 1,88 en dix ans soit 7,3 % par an à rythme constant.

Les prix sont stables en Allemagne : l'offre est très abondante<sup>(5)</sup> et la location, majoritaire et accessible, concurrence l'acquisition. Dans les autres pays les prix des logements croissent rapidement ; on invoque la croissance soutenue du nombre de ménages, l'effet de la baisse des taux d'intérêt au moins jusqu'à fin 2005 et de l'allongement de la durée des prêts. On invoque aussi la bonne santé de l'économie et des revenus, ce à quoi contribue le travail féminin, ainsi qu'un effet de cycle (phase de hausse actuelle, plus ou moins longue, précédée d'une phase de baisse ou de stabilité). Il s'y ajoute généralement un fort développement de l'offre de crédit de la part des organismes bancaires<sup>(6)</sup>.

Un problème fait débat : celui de l'importance de l'offre neuve en accession : un bas niveau de production est invoqué comme facteur de hausse des prix (Royaume-Uni) mais l'observation n'est pas généralisable. La construction est faible en Allemagne mais les prix n'y montent pas ; elle est forte en Espagne mais les prix montent rapidement.

La hausse des prix varie, dans chaque pays, selon la localisation. Elle est vive (Londres, Paris, Rome) là où une forte demande rencontre une offre insuffisante.

La hausse des prix des logements, dans cinq pays sur six, désolvabilise la demande moyenne et plus encore la demande modeste. Elle entre en contradiction avec le développement du statut de propriétaire. La propriété pouvait progresser quand les prix abordables permettaient qu'elle se répande dans de larges couches de la population. Le modèle du « tous propriétaires » pratiqué par l'Espagne et l'Italie, moins nettement par le Royaume-Uni (le parc social demeure abondant, le locatif privé progresse) et les Pays-Bas (le parc social offre une alternative très consistante) était concevable quand les prix d'achats représentaient 4 à 5 ans de revenu des acquéreurs ; il ne l'est plus quand est atteinte la norme de 7 à 8 ans, comme en Espagne, ce qui révèle par contrecoup les inconvénients d'une politique peu favorable au secteur locatif, privé ou public.

---

(5) Comme cela a déjà été souligné, on trouve en Allemagne quasiment un logement pour deux habitants.

(6) L'Italie apparaît quelque peu « sous développée » en matière de crédit aux accédants à la propriété.

## 11. L'allocation logement

Elle est inexistante en Espagne<sup>(7)</sup> et « avortée » en Italie (fonds créé en 1998 avec peu de moyens financiers qui, en outre, ont diminué).

L'allocation logement existe en Allemagne au profit des locataires et accessoirement des accédants à la propriété. Elle est peu généreuse : seulement 8 % des ménages ayant une dépense logement sont bénéficiaires ; l'allocation moyenne est de 133 euros par mois.

L'allocation logement existe aux Pays-Bas en faveur des locataires. Les bénéficiaires sont assez nombreux 34 % dans l'habitat locatif social, 14 % dans le locatif privé. Le montant moyen est de 145 euros par mois.

En France, selon l'Engagement national pour le logement (ENL) 2002, les aides personnelles sont versées à 4,8 millions de ménages, environ le tiers de ceux qui paient une mensualité ou un loyer. Plus de 85 % des bénéficiaires sont des locataires.

L'allocation logement, destinée aux locataires, est très importante au Royaume-Uni. Elle bénéficie à 61 % des locataires sociaux et à 22 % des locataires privés. Son effet est très ample dans le secteur social : l'effort net est égal à zéro pour les ménages gagnant moins de 1 000 livres sterling par mois et l'effort net global moyen est de 5 %. Dans le secteur locatif privé les loyers sont beaucoup plus élevés, de même que le revenu des locataires. Malgré l'allocation, l'effort net demeure élevé : 25 % du revenu mensuel.

Les aides personnelles sont extrêmement disparates d'un pays à l'autre : nulles en Espagne et quasiment nulles en Italie, elles sont développées dans les trois autres pays étudiés mais la disparité demeure forte : en 2005, elles atteignent, en moyenne, 51 euros par habitant en Allemagne ; 233 euros par habitant en France et 332 euros par habitant au Royaume-Uni.

## 12. La politique du logement

On observe des convergences mais aussi des divergences entre les pays étudiés. La politique de construction demeure essentielle partout, même en Allemagne où, nationalement, le parc de logements est très abondant au regard d'une population stagnante ou déclinante. La nécessité de construire ne tient pas tellement au remplacement de logements supprimés. Elle enregistre plutôt le mouvement général de réduction du nombre de personnes par ménage et d'augmentation du nombre de ménages. En même temps la construction est difficile. Elle subit les effets d'une offre foncière insuffisante (Royaume-Uni, Pays-Bas) ; elle est très axée sur l'accession à la propriété peu aidée ou non aidée, parfois sous forme de maisons individuelles (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas). La construction de logements locatifs privés est peu abondante malgré une politique d'encouragement dans certains pays (avantages fiscaux en France).

(7) Fin 2007, une esquisse d'allocation est mise en œuvre au profit des jeunes locataires.

Les autorités centrales, régionales, ou locales des pays étudiés sont conscientes de la nécessité de maintenir ou d'accroître un parc locatif substantiel (privé ou public) afin de répondre à trois besoins : décohabitation des jeunes ménages, phase de transition entre habitat parental et accession à la propriété, et statut définitif des ménages qui ne seront jamais propriétaires de leur logement. Cette nécessité d'offre locative est bien perçue mais elle se heurte à divers obstacles. L'un d'eux est la carence des offreurs privés : partout il s'agit en majorité de bailleurs personnes physiques, et il faut qu'ils y trouvent leur compte en termes de niveau et de régularité du revenu de l'investissement locatif. Enfin, dans tous les pays, sauf en Allemagne, il manque un secteur intermédiaire entre location bon marché (sociale ou privée encadrée) et offre coûteuse (loyers libres très élevés dans les zones de forte demande, logements en vente à des prix qui ont, en général, doublé voire triplé en dix ans). L'accession à la propriété comme « statut universel » se révèle une utopie lorsque les prix réservent l'acquisition aux seules couches les plus aisées. Il est vrai que, dans tous les pays, l'allongement de la durée des prêts et la baisse des taux d'intérêt ont maintenu une importante clientèle pour l'accession à la propriété mais le phénomène rencontre des limites.

Les convergences sont donc nombreuses. Les six pays étudiés présentent toutefois de très nettes divergences.

Le parc de logement est suffisant en Allemagne, insuffisant dans les autres pays. Au Royaume-Uni, en Espagne et en Italie des besoins en décohabitation des 20-30 ans sont laissés en friche. En France le parc de logements est abondant mais de très forts déséquilibres locaux subsistent.

En Espagne, cas particulier, la construction est très abondante mais va en partie aux résidences secondaires et aux logements vacants.

L'accession à la propriété est encouragée au Royaume-Uni, elle est encouragée aux Pays-Bas (déduction des intérêts d'emprunt), spontanément très vigoureuse en Espagne et en Italie, et pratiquement laissée en friche en Allemagne où le rôle du secteur locatif demeure, et restera, essentiel (à noter toutefois dans ce dernier pays une volonté de répandre la propriété parmi les familles avec enfants). La France entend favoriser la propriété occupante pour atteindre l'objectif de 70 % de propriétaires mais conserver des secteurs locatifs (social et privé) abondants et vigoureux.

Le secteur locatif social révèle des disparités fondamentales. Les logements sociaux sont essentiels au Royaume-Uni ; leur effectif est important malgré les ponctions du « *right to buy* » et la fin de la construction neuve. Leur rôle est considérable pour l'accueil des ménages à bas revenus ou fragiles (causalités diverses). Le secteur locatif social doit s'accroître en France et diversifier sa localisation. Le secteur locatif social est, au contraire peu important, plus ou moins laissé à l'abandon et menacé de vente en Italie. Il est pratiquement inexistant en Espagne. Ce secteur est très important aux Pays-Bas par son ampleur et par la population logée. Il est au contraire peu important et en voie de disparition en Allemagne.

Le secteur locatif privé livre un panorama variable d'un pays à l'autre : il est faible au Royaume-Uni mais il manifeste une intéressante reprise, trop marquée malheureusement par la recherche d'une clientèle aisée. Le secteur locatif privé est en déclin en Espagne et en Italie. Sa proportion est stable en France. Au contraire, il manifeste une singulière vigueur en Allemagne où les bailleurs acceptent que les loyers soient encadrés (jusqu'à un certain point) et les locataires protégés. À remarquer que la liberté partiellement rendue en 1998 aux loyers italiens n'a pas restauré la santé du secteur locatif privé qui demeure insuffisant en effectifs, cher en loyers et conflictuel en ce qui concerne les relations bailleurs-locataires.

L'allocation logement reste très disparate d'un pays à l'autre : pratiquement inexistante en Espagne et dérisoire en Italie ; elle est assez importante en Allemagne, importante aux Pays-Bas et en France et très importante au Royaume-Uni.

L'Allemagne constitue un cas à part : la disparition prochaine des logements locatifs sociaux voue les ménages pauvres ou en difficulté au secteur locatif privé qui pratique actuellement des loyers encadrés et modérés mais encore trop chers pour une partie de la demande. À l'avenir, il est inévitable que l'aide personnelle développe sa contribution au budget des ménages locataires modestes.

### **13. Conclusion**

Les six pays étudiés connaissent, ou connaîtront, une stagnation et un déclin démographique. Dans l'immédiat, la croissance nette du nombre de ménages maintient des besoins en logements neufs assez importants.

Toutefois la construction est assez basse, sauf en Espagne et accessoirement aux Pays-Bas. Deux raisons à cela : les difficultés à créer une offre foncière adaptée (dont contraintes d'urbanisme et zones vertes) ; le choix de construire des logements neufs voués à loger des accédants à la propriété. On ne construit plus ou peu de logement social et à peine une minorité de logements locatifs privés.

On note le plus souvent une difficulté pour les jeunes de décohabiter et de trouver un logement indépendant. Ceci se vérifie nettement en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni, en particulier parce que l'offre locative privée est anémiée ou trop chère. La situation est meilleure en France sauf dans les marchés tendus. Il semble qu'il soit nécessaire, dans les pays développés, que ce secteur constitue au moins 15 à 20 % du patrimoine de résidences principales, également à titre de transition avant l'accession à la propriété, et parce que certains ménages ne seront jamais propriétaires.

Rappelons aussi un autre constat en termes d'offre de logement : il manque dans tous les pays, sauf l'Allemagne, un secteur intermédiaire entre

locatif social (ou privé contrôlé) et accession à la propriété. Cette dernière est devenue très coûteuse malgré (ou à cause de...) la baisse des taux d'intérêt et l'allongement de la durée des prêts. Les prix de vente ont doublé voire triplé en dix ans, sauf en Allemagne. La marche généralisée à la propriété occupante en subit le contrecoup du moins tant que les valeurs immobilières poursuivront leur ascension.

Par-delà les convergences (hausse des prix, sauf en Allemagne ; progrès de la propriété d'occupation ; faiblesse ou déclin du secteur locatif) les divers pays apparaissent extrêmement différents.

L'Italie et l'Espagne manquent cruellement de logements locatifs à loyers abordables, pour les jeunes en particulier, dans le secteur privé (le secteur social est pratiquement inopérant).

Le Royaume-Uni fait jouer un rôle fondamental au secteur social (logement des pauvres) ainsi qu'à l'accession à la propriété. Toutefois, cette dernière apparaît extrêmement coûteuse ce qui tend à raviver le secteur locatif privé, modeste mais en croissance. Les Pays-Bas conservent un important secteur locatif social mais souhaitent répondre à la demande d'accession, en maisons individuelles en particulier.

En France, le parc de logements est abondant, de même que la construction très récente ; les statuts d'occupation sont, et resteront, diversifiés. Toutefois des déséquilibres locaux persistent (agglomération parisienne, Côte d'Azur) et le nombre de logements locatifs accessibles (secteur social ou secteur privé à loyers moyens) est nettement insuffisant.

L'Allemagne se singularise complètement : les logements sont très nombreux, trop nombreux même (surtout dans l'ancienne Allemagne de l'Est), les prix sont stables, les loyers évoluent peu ; l'accession à la propriété, théoriquement encouragée par les pouvoirs publics, est sévèrement concurrencée par l'offre locative privée très abondante et à loyers tempérés (effet du jeu offre/demande plus encore que des dispositifs d'encadrement).



# Résumé

## 1. Un état des lieux du marché du logement

Les dysfonctionnements actuels du marché du logement en France ne doivent pas faire oublier que la politique du logement menée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale a permis d'accompagner les profondes mutations qu'a connues la société et que les conditions moyennes de logement n'ont jamais été aussi bonnes. Ainsi, en cinquante ans, alors que la population a augmenté de 40 %, le parc immobilier a doublé, atteignant, en 2006, 32 millions de logements. Dans le même temps, le nombre de propriétaires de leur résidence principale s'est régulièrement accru et atteint aujourd'hui près de 57 %. L'amélioration du parc est également qualitative puisque la part des logements sans confort sanitaire est passée de près de 40 % en 1954 à 2,6 % en 2002 et la surface moyenne des résidences principales a augmenté, atteignant 90 m<sup>2</sup> en 2002. Enfin, contrairement à ses voisins européens, la France a fait le choix d'une offre diverse où coexistent immobilier privé, locatif privé et locatif public. Cette diversité du marché immobilier, qui permet de conjuguer l'offre flexible que requiert une société de plus en plus mobile et l'investissement patrimonial qu'appelle une société plus riche et âgée, est un avantage comparatif insuffisamment reconnu de notre pays.

En dépit de ces points positifs, le marché du logement connaît, depuis les années quatre-vingt-dix, de nombreux dysfonctionnements.

### 1.1. Le coût du logement n'a cessé d'augmenter

Le prix des logements a progressé de près de 40 % depuis 2004. Cette accélération des prix, dont l'ampleur contraste très nettement avec celle du revenu des ménages, résulte de la combinaison d'une offre insuffisante – du fait notamment du ralentissement dans la construction de logements sociaux entre 1996 et 2006 et des difficultés d'accès au foncier à bâtir (voir *infra*) – et d'une forte demande, stimulée par une croissance démographique soutenue et des modalités de financement avantageuses (allongement des durées de remboursement, faibles taux d'intérêt). Or, si la remontée des taux d'intérêt et le durcissement des conditions d'octroi des crédits amorcés par la crise de l'été 2007 ont mis un frein à la croissance des prix, ils ont

également entraîné un ralentissement des mises en chantier, ne faisant qu'accentuer les tensions sur le marché du logement.

## **1.2. Les inégalités se sont creusées**

À cette dégradation de la solvabilité des ménages emprunteurs, s'ajoute, pour les classes moyennes, un creusement des inégalités en matière d'accès à la propriété. D'une part, en effet, le ralentissement de la rotation du parc immobilier pénalise les primo-accédants de la classe moyenne. D'autre part, ces catégories sociales sont touchées par plusieurs effets d'éviction (moins accès au logement social et aux aides publiques, épargne limitée par le renchérissement des loyers, etc.). En outre, faute de logements sociaux en nombre suffisant, on assiste à une montée des inégalités dans la répartition territoriale du parc HLM et à une dégradation des conditions d'habitat dans les quartiers où sont concentrées les populations les plus fragiles.

## **1.3. L'offre est insuffisante et mal adaptée**

Malgré l'accélération des mises en chantier ces dernières années (286 000 logements par an entre 1996 et 2000, 332 000 entre 2001 et 2005, 438 000 en 2006 et 435 000 en 2007), il manquerait aujourd'hui dans le programme de constructions de l'ordre de 250 000 logements et, d'ici 2020, les besoins en logements pourraient atteindre 500 000 constructions par an. Le constat est similaire pour ce qui concerne le parc de logements sociaux : l'effort de construction de HLM affiché depuis 2007 (avec 100 000 logements construits cette année-là et 120 000 de plus à construire en 2008, contre 51 000 en 2005) permet de couvrir les besoins de l'année mais pas de rattraper les retards accumulés. À cela s'ajoutent des taux de vacance et de rotation dans le parc social très faibles (seuls 50 000 nouveaux ménages sont accueillis chaque année, pour un parc de 4 millions de logements).

Cette insuffisance de l'offre, dans les secteurs privé comme public, est la conséquence du retard pris en matière de construction après la crise du début des années quatre-vingt-dix et d'une sous-estimation durable des besoins de la population. Elle résulte également des politiques restrictives menées par de nombreuses collectivités locales en matière d'accès au foncier à bâtir. Face à l'urbanisation croissante, et en vue de répondre aux attentes de leurs administrés soucieux de préserver leur environnement, les petites communes en bordure de grandes agglomérations se montrent en effet de plus en plus réticentes à libérer du foncier. À cette pénurie s'ajoutent des dysfonctionnements de nature qualitative, l'offre de logements ne répondant pas aux exigences de qualité rehaussées des ménages : la satisfaction des préférences des ménages pour les maisons individuelles s'est faite au prix d'une fragmentation sociale du tissu urbain, donc d'un recul de la mixité ; la taille des logements reste importante, voire croissante alors que les évolutions sociologiques récentes tendent à renforcer la décohabi-

tation des familles ; enfin, la prise en compte d'exigences environnementales plus strictes via la multiplication de normes de construction, si elle vise à une meilleure qualité de l'offre, aboutit aussi à un accroissement des coûts et contribue donc à rationner la satisfaction des besoins.

#### **1.4. L'environnement institutionnel est trop peu réactif**

Le logement est un secteur lourdement réglementé (l'aide publique au logement représente en France 34 milliards d'euros, soit 2 % du PIB) mais son cadre institutionnel est complexe et imparfaitement adapté aux besoins nouveaux. Beaucoup de blocages sur le marché du logement viennent en effet de l'organisation actuelle des pouvoirs, dont une part très importante a été maladroitement décentralisée – la gestion du parc social par près de 850 opérateurs en est une illustration. En outre, la multiplication et la sédimentation des mesures pour le logement rendent leur lisibilité difficile et leur efficacité discutable, d'autant que les nombreux dispositifs d'aides ne sont pas évalués avec précision. Le foisonnement de la fiscalité en matière de foncier et de logement et les finalités multiples qui lui sont assignées, complexifient la politique publique et introduisent des éléments d'incohérence et des contradictions, sources de blocages supplémentaires. Le rapport insiste notamment à ce sujet sur les effets pervers des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif privé de type Robien et Borloo. En effet, si ces stimulants fiscaux ont permis d'accroître le parc locatif privé (300 000 logements ont été construits en sept ans), ils ont également entraîné des dérives qui contribuent au déséquilibre du marché : construction dans des zones sans potentiel, dévalorisation du bien pour les propriétaires bailleurs, accroissement du coût du foncier dans les zones de construction.

#### **1.5. Les conditions d'accès au crédit immobilier sont trop restrictives**

Certes, le système français de financement du logement – fondé sur le prêt personnel – a permis d'éviter les excès observés ailleurs (en particulier aux États-Unis lors de la crise des *subprimes*) et de protéger à la fois les emprunteurs et les banques des désordres consécutifs à une distribution trop peu prudente des crédits immobiliers. Mais ce système, qui repose sur la stricte évaluation de la capacité de remboursement de l'emprunteur, présente ses propres faiblesses. La pratique française du crédit, en écartant trop souvent le recours au prêt hypothécaire, exclut de nombreux candidats à l'accession à la propriété, par ailleurs solvables, mais considérés comme ne présentant pas de garantie suffisante au regard du cautionnement ou ne répondant pas aux critères d'éligibilité très stricts retenus par les banques (personnes à revenu modeste, professions libérales et à revenus irréguliers, personnes ayant des problèmes de santé).

## 2. Des propositions de réforme

Face à ce constat, le rapport propose sept pistes de réformes.

### 2.1. Desserrer les contraintes physiques sur l'offre

Afin de relancer la construction de logements, les auteurs proposent de :

- mettre en place des mécanismes incitatifs pour libérer du foncier. Il s'agirait, par exemple, de décourager la détention improductive du foncier non bâti en alourdissant la taxation de ces surfaces. Une seconde idée consiste à capter les plus-values foncières que procure la transformation d'un terrain devenant constructible en les affectant aux collectivités locales, comme cela se pratique déjà en Allemagne ou en Suisse ;
- densifier le parc immobilier en réhabilitant la construction de logements collectifs urbains. Dans la mesure où l'étalement urbain est préjudiciable au développement durable, puisqu'il tend à s'accompagner d'un usage accru de l'automobile au détriment des transports en commun, l'accroissement du parc ne pourra être obtenu qu'en densifiant des espaces déjà construits, notamment en ayant recours à la construction de tours.

### 2.2. Réformer la gouvernance de la politique du logement

Pour les auteurs du rapport, on ne peut envisager de politique d'urbanisme et de logement, en particulier social, au niveau local. La bonne échelle pour satisfaire l'intérêt général est celle de l'agglomération. Aussi, une des recommandations du rapport est-elle de regrouper à l'échelon intercommunal les compétences en matière d'urbanisme et d'habitat de manière à prendre les décisions relatives à l'usage des sols à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine, et non plus au niveau de chaque commune. Dans le nouveau mode de gouvernance proposé, il s'agirait également de recréer, au niveau de l'État, les conditions d'une planification urbaine. Donner aux préfets la possibilité de relever les coefficients d'occupation des sols (COS) trop restrictifs ou encore autoriser l'État à se réappropriier le foncier sont des exemples de mesures proposées par les auteurs pour réintroduire l'État dans la gouvernance de la politique du logement.

### 2.3. Dynamiser la gestion du parc social

Pour que le parc HLM puisse tenir son rôle d'acteur majeur de la politique du logement, l'effort de construction de logements sociaux doit être intensifié et la gestion du parc améliorée. Pour ce faire, les auteurs préconisent d'introduire plus d'équité dans l'occupation du parc social. Cela passe notamment par l'application de la loi sur la révision des loyers en cas de hausse des rémunérations, par la différenciation des plafonds de ressources ou encore par l'adaptation du droit au maintien dans les lieux en un droit au

maintien dans le parc afin de lutter contre la sous-occupation. Enfin, une gestion plus active suppose d'améliorer la gouvernance des offices HLM. Cela pourrait se faire en les regroupant et en uniformisant leurs statuts, en rendant plus transparent le processus de nomination des mandataires sociaux ou encore en assurant la gestion du parc avec des partenaires privés. En revanche, la vente des appartements HLM aux locataires les occupant, qui polarise souvent le débat, n'est considérée par les auteurs que comme un outil marginal d'accès à la propriété.

## **2.4. Rationaliser les aides publiques au logement**

En trente ans, les prêts et subventions se sont multipliés sans que leurs objectifs initiaux aient nécessairement été atteints. Compte tenu du durcissement de notre contrainte budgétaire, rendre plus efficace la mise en œuvre des aides et incitations publiques en matière de logement suppose de remettre à plat et d'évaluer les différents dispositifs de prêts et d'aides en matière de logement. Les auteurs proposent ainsi de mener, pour l'accès ou l'investissement locatif, une analyse du zonage de l'ensemble des aides à la pierre et à la personne de manière à concentrer ensuite les subventions et aides fiscales sur les zones de tension. Ils recommandent également de revoir l'utilisation du plan d'épargne logement, voire d'y mettre fin, pour concentrer l'effort sur le prêt à taux zéro, dont les effets devront être évalués périodiquement. À cet égard, les auteurs soulignent que la rénovation annoncée du « 1 % logement », de même que les mesures d'abaissement du plafond des ressources pour l'accès aux logements sociaux et d'indexation des loyers HLM, semblent aller dans le sens de la rationalisation des aides et de l'encadrement de la politique du logement. Toujours dans un souci d'évaluation des dispositifs, les auteurs préconisent de réaliser un bilan coûts-avantages des mesures en faveur du maintien du bon état du parc immobilier qui devraient faire suite au Grenelle de l'environnement (réglementations et/ou mécanismes incitatifs visant à rehausser les normes en matière d'économie d'énergie et de développement durable). Enfin, en matière de fiscalité, les auteurs stigmatisent la taxation des logements vacants, qu'ils recommandent de supprimer. Ils proposent également de sortir la résidence principale de l'impôt sur la fortune (ISF) et, en contrepartie, de majorer les droits de succession.

## **2.5. Réduire le coût des transactions**

En France, les coûts de transaction pour l'acquisition d'un logement sont plus élevés, et souvent dans une proportion importante, que dans les autres pays de l'OCDE, en particulier du fait des commissions d'agence. Pour lever cet obstacle à la fluidité des échanges, le rapport recommande d'alléger voire supprimer les droits de mutation et d'agir sur les marges des intermédiaires en les rendant plus lisibles pour les vendeurs.

## 2.6. Élargir et sécuriser le crédit

Le relèvement des taux d'intérêt et la crise de l'été 2007 ont sonné la fin des conditions de crédit très accommodantes proposées ces dernières années aux emprunteurs et la remise en cause de la titrisation bancaire. Ces difficultés cumulées pourraient rendre les établissements plus prudents voire frileux dans l'attribution de crédits immobiliers. Aussi, et compte tenu de la spécificité du système français de financement qui repose presque exclusivement sur le cautionnement, les auteurs proposent-ils de développer le recours à l'hypothèque. Il ne s'agirait pas d'adopter un système hypothécaire « pur », dont les carences sont aujourd'hui bien visibles, mais d'opter pour un modèle de crédit immobilier hybride, dans lequel seraient prises en compte la solvabilité de l'emprunteur mais aussi la valeur du bien acquis mis en gage. S'engager dans cette direction impliquerait de réduire les coûts liés à la prise d'hypothèque, pour encourager les emprunteurs à y recourir. En contrepartie, les auteurs proposent d'instaurer un encadrement de la distribution de crédit immobilier qui permette d'exclure les formes les plus risquées d'emprunts (comme, par exemple, les prêts sans amortissement ou de très longue durée). Parvenir à un élargissement maîtrisé de l'accès au crédit en développant le recours à l'hypothèque suppose aussi d'alléger les procédures juridiques de recouvrement des actifs gagés et de renforcer les garanties, afin de limiter les réticences des prêteurs. Une proposition avancée en ce sens par les auteurs du rapport est de renforcer le rôle du Fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS). Enfin, les auteurs insistent sur le fait que le développement d'un marché financier de titrisation hypothécaire est la condition du développement du marché de l'hypothèque en France.

## 2.7. Stimuler l'investissement locatif privé

L'investissement locatif privé souffre d'un désengagement des bailleurs privés comme des investisseurs institutionnels (la proportion des bailleurs privés est passée de 31 à 26 % en vingt ans et celle des investisseurs institutionnels est passée de 9 % en 1996 à 6 % en 2002). D'après les auteurs, cette évolution est notamment le résultat d'une fiscalité plus lourde pour le propriétaire bailleur que pour le propriétaire occupant. Elle est aussi liée au fait, qu'en France, la protection accordée aux locataires est considérée comme particulièrement favorable. Aussi les auteurs proposent-ils, d'une part, de revoir l'intéressement fiscal du locatif privé et, d'autre part, de prendre des mesures pour mieux protéger les propriétaires bailleurs. Il s'agirait en particulier de mettre en place une assurance spécifique du loyer contre les aléas du revenu ou bien encore de sécuriser le régime des expulsions de manière à garantir la récupération de son bien par le propriétaire. Le rapport propose en outre d'attirer les investisseurs institutionnels en créant les conditions propices à des partenariats public-privé notamment pour la construction de logements sociaux. Enfin, pour encourager les investissements dans les zones défavorisées, les auteurs proposent d'adopter un « *Community Reinvestment Act* » à la française, c'est-à-dire d'obliger les institutions financières collectant de l'épargne à en réinvestir une partie dans ces zones.

### 3. Commentaires

Patrice Lanco souligne que le rapport aborde la plupart des sujets posés à la politique du logement et passe en revue les constats et propositions des auteurs. Il s'interroge en particulier sur le lien en longue période entre le prix des logements et le revenu disponible des ménages et souligne que le développement de la propriété est peut-être lui-même un facteur de déconnexion entre les prix des logements et leurs fondamentaux. Il rappelle également que la hausse des prix est alimentée par la « lutte pour l'espace » et que, de ce fait, la question n'est pas tant de savoir si les classes moyennes peuvent encore se loger mais plutôt celle de l'accès aux zones chères. Par ailleurs, s'il s'accorde avec les auteurs sur le fait que le regroupement à l'échelle intercommunale des compétences d'urbanisme et d'habitat est un élément essentiel de la nouvelle gouvernance à mettre en place, il s'interroge sur la légitimité de l'extension des aides à l'ancien à des accédants aisés, saluée par les auteurs, mais qui constitue, d'après lui, de purs effets d'aubaine. En outre, contrairement aux auteurs du rapport, Patrice Lanco estime nécessaire de maintenir l'épargne logement car elle constitue selon lui un « apprentissage » pour la phase d'accession. S'agissant de la gestion du parc social, il reconnaît la nécessité de la moderniser et suggère pour ce faire de s'inspirer des contrats de délégation de services publics. Enfin, s'il reconnaît que l'élargissement de l'accès au crédit est une des clés du développement de l'accession à la propriété, il considère que ce n'est pas le cautionnement la cause du développement insuffisant du crédit hypothécaire mais plutôt l'attitude réservée de la société française à l'égard du crédit.

Étienne Wasmer souligne l'exhaustivité des thèmes traités dans le rapport mais regrette qu'il n'ait pas privilégié des pistes prioritaires. Selon lui, le rapport aurait mérité d'entrer dans le détail de problèmes subtils d'économie politique et de subsidiarité pour mieux comprendre le déficit d'offre globale. Il regrette également que la question du droit au logement n'ait pas été approfondie dans le rapport. Enfin, la question de l'évaluation de l'efficacité du système d'aide au logement aurait également dû être creusée. Selon Étienne Wasmer, bien que les auteurs aient cherché à proposer des solutions opératoires concrètes, parfois très détaillées, ils ont laissé de côté un certain nombre de questions fondamentales. Une première question est celle de la pertinence des aides au logement comparativement aux aides au revenu. Il conviendrait également de s'interroger sur les effets de mesures encourageant l'accès à la propriété, en particulier pour les classes défavorisées. La question, très délicate, de la conciliation des objectifs de mixité du parc social et d'équité aurait aussi mérité d'être soulevée. Enfin, le rapport aurait pu s'interroger sur les modes de régulation à introduire pour inciter les bailleurs privés à loger les populations financièrement fragiles. Concernant les propositions faites dans le rapport, Étienne Wasmer partage le constat sur la nécessité de réformer la gestion du parc social et souligne que l'idée d'une appropriation publique des variations de prix lorsque le terrain de-

vient constructible est une très bonne piste. En revanche, il s'interroge sur l'efficacité du zonage des aides et se demande si des actions publiques de développement des infrastructures ou d'aide à la répartition des activités sur le territoire ne seraient pas préférables. Il appelle également à ce que soit discutée, au titre des mesures visant à améliorer la mobilité des ménages, l'indexation des ressources fiscales sur le prix du foncier.

## Summary

# Housing the Middle Classes: Supply, Demand and Equilibrium of the Housing Market in France

### 1. Overview of the housing market

The current problems plaguing the housing market in France should not distract from the fact that the housing policy in place since the end of World War II has been able to accommodate the profound changes in society and that, on average, housing conditions have never been so good. As the population has grown by 40% in the last fifty years, so property has doubled to stand at 32 million homes in 2006. The number of owners of their primary residences has grown, reaching almost 57% today, and the quality of living conditions has improved, with the proportion of homes with no sanitary facilities dropping from close to 40% in 1954 to 2.6% in 2002 and the average surface area of primary residences increasing to 90m<sup>2</sup> in 2002. Finally, unlike its European neighbours, France has opted for a varied form of supply, where private ownership and private and public renting coexist. This diversity in France's property market, which combines the flexible supply of an increasingly mobile population with the property investments of a wealthier and more mature society, is a comparative advantage which lacks its rightful recognition.

Yet despite these positive points, France's housing market has been the victim of numerous problems since the 1990s:

#### 1.1. Constant increase in housing costs

Housing prices in France have risen by close to 40% since 2004. This sharp increase, which is in marked contrast with that of household income, stems from insufficient supply on the back of the slowdown in the cons-

truction of council housing between 1996 and 2006; the difficulties in obtaining the land on which to build (*see below*); the strong demand stimulated by sustained demographic growth and advantageous forms of financing (longer repayment periods, low interest rates). While the rise in interest rates and tighter lending conditions triggered by the economic crisis of the summer of 2007 put a stop to rising prices, they also put a halt to construction, thereby simply accentuating the tensions on the housing market.

## **1.2. Deeper inequalities**

This deterioration in the solvency of borrower households widens the inequalities in purchasing property for the middle classes. On the one hand, the slowdown in property market turnover is penalising middle-class first-time buyers, and on the other, these social categories are affected by numerous forms of «eviction» (more limited access to council housing and government aid, limited savings following the increase in rent, etc.). In addition, insufficient council housing has also resulted in deeper inequalities in its geographical spread and a slump in living conditions in those areas inhabited by the most fragile sections of the population.

## **1.3. Insufficient and ill-suited supply**

Despite the upturn in construction in the past few years (286,000 homes per year between 1996 and 2000, 332,000 between 2001 and 2005, 438,000 in 2006 and 435,000 in 2007), there is still a need for approximately 250,000 new homes and, by 2020, this figure could reach as high as 500,000 per year. The same applies to council housing: the number of council houses and flats built since 2007 (100,000 with a further 120,000 to be built in 2008, compared with 51,000 in 2005), is enough to cover the needs for the year, but not enough to make up the backlog. Added to this are the extremely low vacancy and turnover rates in council housing (only 50,000 new applicants can be accommodated each year despite there being 4 million council houses and flats).

This inadequate offer, in the private and public sectors alike, is the result of the delay in construction following the economic crisis at the start of the 1990s and the continued underestimation of the needs of the population. It also derives from the restrictive policies implemented by numerous local authorities in issuing building permits. Faced with growing urbanisation and in a bid to meet the expectations of their citizens and preserve their environment, the small communes bordering the major agglomerations are increasingly reluctant to free up their land. Added to this are quality problems, with housing market supply failing to meet the evermore exacting requirements of households. Indeed, meeting households' preferences for individual homes has resulted in the fragmentation of today's urban fabric

and therefore in the social mix. While the surface area of housing is still big, even increasing, recent social trends mean a growing number of families do not live together. Finally, although stricter environmental requirements via the multiplication of building standards suppose a better quality of offer, they also prompt an increase in costs thereby limiting the capacity to satisfy needs.

#### **1.4. An institutional framework that is slow to react**

Housing is a heavily regulated sector (government housing subsidies in France total € 34 billion, i.e. 2% of GDP); its institutional framework is both complex and badly adapted to today's needs. Many of the bottlenecks on the housing market stem from the current organisation of the public authorities, a large part of which have been clumsily decentralised as the fact that council housing is managed by close to 850 operators clearly illustrates. Furthermore, the increasing number and congealing measures governing housing makes them difficult to comprehend and questions their effectiveness, particularly as many subsidies are not precisely evaluated. The proliferation of taxes linked to property and housing and their numerous different purposes render government policy even more complex; generating inconsistencies, contradictions and additional grounds for bottlenecks. The report focuses on this area in particular, underlining the perverse effects of measures to incite investment in private leasing such as the Robien and Borloo laws. These fiscal stimuli have indeed led to an increase in private leasing (300,000 houses and flats have been built in seven years), but they have also led to excesses that are contributing to the imbalance of the market: buildings in areas with no potential, depreciation in value for landlords that lease their property, increase in the cost of real estate in construction areas.

#### **1.5. Property loan conditions that are too restrictive**

Certainly, France's system of financing housing – based on personal loans – has meant it has been able to avoid the excesses seen elsewhere (notably the United States during its subprime crisis) and to protect borrowers and banks from the problems linked to the imprudent granting of property loans. But this system, which is based upon the strict assessment of a borrower's capacity to repay a loan, has its own weaknesses. In too often turning away mortgage applicants, practices in France prevent many candidates from getting a foot on the property ladder – despite their being solvent – because they appear to not be able to offer adequate guarantees or do not meet the very strict eligibility criteria imposed by banks (applicants with low incomes, with independent professional status or irregular income, applicants suffering from health problems).

## **2. Proposed reforms**

Given the above, the report proposes seven potential areas for reform.

### **2.1. Loosen physical constraints on supply**

In order to revive the construction of new housing, the authors propose:

- introducing incentives to free up land. This could for instance consist in discouraging the unproductive retention of land that has not been built on by imposing heavier taxes on the land in question. A second idea is to capture the capital gains to be had on real estate which becomes available for construction by assigning them to local authorities, as is already the case in Germany or Switzerland;
- increasing the capacity of existing urban council housing stock by renovating their construction. Insofar as the increasing urbanisation of new areas is detrimental for sustainable development as it tends to imply an increase in the use of cars rather than public transport, housing capacity should only be increased on land that is already built on, notably via the construction of apartment blocks.

### **2.2. Reform the manner in which housing policy is governed**

In the opinion of the authors of the report, an urbanisation and housing –particularly council housing– policy is not viable at a local level. To be of general interest, its appropriate scale is by conurbation. Accordingly, one of the recommendations in the report is to regroup all urban and housing services (and therefore all decisions as to the manner in which land is used) by urban zone and not at a district level. The new governing structure proposed would also mean the redefinition, at a State level, of the conditions regulating urban planning. Giving each prefect the option of increasing land use coefficients (COS) that are too restrictive or authorising the State to repatriate land are examples of the measures proposed by the authors to reintroduce the State in the governance of housing policy.

### **2.3. Give greater impetus to the management of council housing**

Because council housing is a major issue in France's housing policy, further construction and improved management are needed. For that to happen, the authors recommend that the manner in which housing is granted be more equitable. This notably implies the application of the law governing the review of rents if tenants benefit from an increase in income; the differentiation of ceilings on income; and even the replacement of the existing right of other tenants to remain in the assigned premises with the right to housing elsewhere in order to ensure that premises are adequately occupied. Finally, greater impetus means improving the governance of council housing service departments. This could be achieved by regrouping them and bringing their status' into line, thereby allowing for greater

transparency in the appointment of directors or for the management of housing in collaboration with private partners. However, the sale of council houses or flats to tenants which often dominates the debate is, in the opinion of the authors, a non-negligible method of acquiring property.

#### **2.4. Streamline government subsidies for housing**

In the last thirty years, loans and subsidies have multiplied despite the fact that their initial purpose has not necessarily been met. As budget constraints heighten, the different conditions governing the allocation of housing loans and subsidies need to be evaluated and overhauled if they are to become more efficient. Here, in order to encourage rental investment and ownership in council housing, the authors propose an analysis of the distribution of residential construction subsidies and housing benefits in order to focus subsidies and tax benefits on areas under tension. They also recommend reviewing the manner in which the housing savings plan is used and even putting an end to it in order to focus on zero-rate loans which would be subject to regular review. In this respect, the authors underline that the announced review of France's 1% housing loan, along with the measures to reduce the ceiling on income when granting council housing and the indexing of council housing rents, seem to be a step towards the more efficient management of subsidies and housing policy. Ever in a bid to evaluate these measures, the authors recommend an assessment of costs vs. benefits in order to ensure the effective management of council housing which should follow on from the adoption of the Grenelle law linked to the environment (incentive regulations and/or mechanisms aimed at making the standards governing energy savings and sustainable development more strict). Finally, in terms of taxation, the authors object to the taxation of empty premises and recommend that it be revoked. They also propose that primary residences not be factored when calculating wealth tax and in exchange that inheritance taxes be raised.

#### **2.5. Reduce the cost of transactions**

In France, transaction costs in the acquisition of housing are higher and often in greater proportion than in other OECD countries, notably as a result of agency fees. To remove this obstacle to a greater number of transactions, the report recommends that property transfer taxes be reduced and even eliminated and that intermediary margins be reviewed to make them more transparent for sellers.

#### **2.6. Broaden and make credit more secure**

The rise in interest rates and crisis of the summer of 2007 put an end to the highly accommodating loan conditions proposed by borrowers in recent years and raised doubts as to bank securitisation. These combined difficulties could make establishments more prudent even sparing in granting property loans. Given the specific characteristics of French financing, which is based

almost exclusively on the provision of guarantees, the authors propose that the use of mortgages be encouraged. This does not mean adopting a «pure» mortgage system –the failings of which are quite obvious today– but opting for a hybrid model for property loans which would factor in the solvency of the borrower but also the value of the property being mortgaged. Steps in this direction would mean a reduction in the costs linked to taking out a mortgage and therefore encourage buyers. In exchange, the authors propose that credit institutions apply stricter conditions when granting property loans with a higher risk ratio (loans with no amortisation or with very long repayment periods). Broader, controlled access to credit via the increasing use of mortgages would also mean lighter legal procedures for the recovery of assets pledged and reinforcing guarantees in order to reduce lender fears. One of the proposals put forward by the authors of the report is to strengthen the role of the FGAS, the social property ownership guarantee fund. Finally, the authors underline the fact that the development of a mortgage securitisation market is a prerequisite for the development of a mortgage market in France.

## **2.7. Stimulate private rental investment**

Private rental investment is suffering from the withdrawal of private landlords and institutional investors alike (the proportion of private landlords has decreased from 31 to 26% in twenty years and the proportion of institutional investors went from 9% in 1996 to 6% in 2002). According to the authors, this trend is the result of heavier taxation for landlords that lease their property than for owners who occupy their homes. It is also linked to the fact that, in France, tenants are considered to be particularly well protected. As such, the authors propose that, on the one hand, tax incentives on private rental investment be reviewed and, on the other, that measures be taken to better protect landlords. This would notably mean establishing a specific type of insurance for rents against revenue problems or even reinforcing the regulations governing expulsions so as to guarantee that owners are able to recover their property. The report also proposes to attract institutional investors by creating attractive conditions for public/private partnerships, particularly in the building of council housing. Finally, to encourage investment in disadvantaged areas, the authors propose adopting a French-style Community Reinvestment Act, i.e. one that obliges financial institutions that collect savings to reinvest part of those savings in these areas.

## **3. Comments**

In his comments, Patrice Lanco underlines that the report tackles most of the issues surrounding housing policy and reviews the observations and proposals of the authors. He notably questions the longstanding link between housing prices and household disposable income and emphasises that the

increase in ownership is perhaps in itself a factor in the decorrelation between housing prices and their fundamentals. He also points out that the increase in prices is fed by their «struggle for space» and that, as a result, the question is not so much whether the middle classes can afford their housing but more their access to more expensive areas. While he agrees with the authors that regrouping urban and housing services by conurbation is an essential element in the new form of governance to be set in place, he raises doubts as to the legitimacy of extending old-fashioned subsidies to the better-off as advocated by the authors which, to his mind, are purely and simply a windfall for them. Furthermore, unlike the authors of the report, Patrice Lanco believes that it is necessary to maintain France's housing savings plan which, in his opinion, constitutes an «apprenticeship» to ownership. As regards the management of council housing, he recognises that it needs to be modernised and recommends drawing inspiration from public services outsourcing contracts. Lastly, whilst he acknowledges that broader access to the credit market is the key to increased property ownership, he believes that guarantees are not the reason why France's mortgage market is underdeveloped so much as the reluctance of its people when it comes to credit.

Étienne Wasmer underlines that exhaustive coverage of the themes dealt with in the report, but regrets that the latter did not focus on priority areas. In his opinion, the report merited a more detailed exploration of the subtleties of economic policy and subsidiarity in order to provide a better grasp of the lack of global supply. He also regrets that the issue of the right to housing was not analysed further by the report and that the evaluation of the effectiveness of the housing subsidies system was not more far-reaching. According to Mr. Wasmer, while the authors sought to propose concrete, and sometimes very detailed, solutions, they nonetheless sidestepped a certain number of core issues. One issue is the importance of the link between housing and income subsidies. Another element worthy of review is the effects of measures to encourage property ownership, notably amongst the underprivileged classes. The highly delicate issue of reconciling the fair allocation of council housing and its social mix also deserved to be covered. Lastly, the report could have looked into the types of regulation to introduce in order to incite private landlords to house low-income tenants. As regards the proposals put forward by the report, Étienne Wasmer agrees on the need to reform the way in which council housing is managed and underlines that the idea of the state control of prices when land becomes available for construction is a very good one. He does, however, raise doubts as to the value of assigning subsidies by area and wonders whether public measures to develop infrastructures or help distribute activity would not be preferable. He also reiterates that alongside measures aimed at improving the mobility of households comes the indexing of tax income to the price of real estate.



PREMIER MINISTRE

## Conseil d'Analyse Économique

113 rue de Grenelle 75007 PARIS

Téléphone : 01 42 75 53 00

Télécopie : 01 42 75 51 27

Site Internet : [www.cae.gouv.fr](http://www.cae.gouv.fr)

### Cellule permanente

**Christian de Boissieu**

Président délégué du Conseil d'analyse économique

**Pierre Joly**

Secrétaire général

**Gunther Capelle-Blancard**

Conseiller scientifique

*Microéconomie  
Économie financière*

**Jérôme Glachant**

Conseiller scientifique

*Macroéconomie  
Théorie de la croissance*

**Lionel Ragot**

Conseiller scientifique

*Économie de l'environnement*

**Stéphane Saussier**

Conseiller scientifique

*Économie des institutions  
Économie des partenariats public/privé*

**Anne Yvrande-Billon**

Conseillère scientifique

*Économie industrielle  
Économie de la réglementation*

**Christine Carl**

Chargée des publications et de la communication

01 42 75 77 47

[christine.carl@pm.gouv.fr](mailto:christine.carl@pm.gouv.fr)

**Agnès Mouze**

Chargée d'études documentaires

01 42 75 77 40

[agnes.mouze@pm.gouv.fr](mailto:agnes.mouze@pm.gouv.fr)

