

Le marché du logement et ses paradoxes



Alors que l'amélioration des conditions d'habitat concerne la majorité des ménages en France, Jean-Claude Driant, professeur à l'École d'urbanisme de Paris, montre que le logement constitue, à un titre ou un autre, un problème pour une autre partie de la population. Il donne ici des clés de compréhension des processus en cours, révélateurs des différentes crises que traverse aujourd'hui ce bien, si particulier.



Diagonal : Aujourd'hui, le mal-logement persiste. Pourtant, peut-on parler de crise quand la plupart des Français sont satisfaits de leurs conditions de logement ?

Jean-Claude Driant : Cette notion fait débat aujourd'hui, dans les milieux professionnels et académiques.

Mais parler de crise du logement parce qu'il y a quatre millions de personnes mal logées est très insuffisant. Quand on regarde les chiffres établis par la

Dans les zones très tendues comme à Paris, la mobilité résidentielle a fortement diminué depuis les années 2000.

Fondation Abbé Pierre, on constate que s'y ajoutent 12 millions de personnes qui se trouvent dans une situation de fragilité par rapport au logement.

Ces données tendent même à sous-estimer la réalité du fait des insuffisances des statistiques disponibles pour les élaborer. Par exemple, on peut estimer le nombre de propriétaires vivant dans une copropriété en difficulté, mais pas celui des locataires qui y sont pourtant nombreux.

De la même façon, le chiffre de 12 millions de personnes comprend une estimation de la précarité



énergétique, mais celle-ci est très probablement nettement supérieure.

■ ■ ■ Comment mesurer plus finement les situations de mal-logement ou de fragilité ?

Il existe, par exemple, un observatoire national de la précarité énergétique qui essaie d'avancer sur ce sujet-là. Ses derniers chiffres évoquent 6,7 millions de personnes concernées, soit presque deux fois plus que ce qu'estime la Fondation Abbé Pierre. On le voit, chiffrer le mal-logement est très difficile et peut donner lieu à controverses, mais toutes les démarches convergent pour dire que, tous critères confondus, c'est au moins un habitant sur cinq qui connaît des difficultés de logement. Et cela sans compter les difficultés croissantes que rencontrent certains ménages pour changer de logement quand ils le souhaitent.

■ ■ ■ Qu'est-ce qui explique cette baisse de la mobilité résidentielle ?

C'est paradoxal. L'évolution de la société génère un ensemble de facteurs qui poussent à plus de mobilité résidentielle : les ruptures familiales, les situations vis-à-vis de l'emploi... Or, les statistiques de la mobilité résidentielle montrent que depuis le début des années 2000, elle ne cesse de diminuer. Ceci est lié notamment à la baisse très forte des sorties du logement social pour aller vers l'accession à la propriété.

Ainsi, curieusement, dans la dernière enquête de l'Insee qui date de 2013, pour la première fois depuis que nous la mesurons – c'est-à-dire depuis les années 70 – les ménages sont davantage sortis du logement social pour être locataires du secteur privé que pour accéder à la propriété. La baisse de la mobilité dans le parc social est due à une régression de l'accession à la propriété qui s'explique par la très forte hausse des prix depuis le début des années 2000.

En dépit d'une amélioration des conditions de crédit due à la baisse des taux d'intérêt, toute une frange de la population à revenus modestes se trouve dans l'impossibilité d'accéder à la propriété, particulièrement dans les grandes villes. Ces ménages en auraient eu les moyens, il y a quelques années. Ils auraient pu quitter leur logement social. Or, s'ils ne sortent plus du logement, il n'y a plus d'offre.

Il en résulte une situation paradoxale. Alors que la France est le seul pays d'Europe à avoir poursuivi avec constance une politique d'accroissement de son parc social, l'offre effectivement disponible pour attribuer des logements aux demandeurs tend à se rétracter, notamment en Île-de-France.

■ ■ ■ Comment ce paradoxe se traduit-il sur le terrain ?

Le parc de logements sociaux en Île-de-France continue de croître, même si la politique de rénovation urbaine a pu générer des tensions particulières au moment où les démolitions étaient nombreuses, notamment en Seine-Saint-Denis. Néanmoins, l'offre de logements sociaux, c'est-à-dire



L'accession à la propriété devient difficile pour une part de la population aux revenus modestes.

les logements que l'on peut attribuer chaque année, diminue. Il y a plus de stock, mais moins d'offre parce qu'il n'y a pas de mobilité résidentielle. Il s'agit d'un élément crucial, car c'est toute la chaîne qui se grippe. De ce fait, les listes d'attente s'allongent et le mal-logement se sédimente.

■ ■ ■ On peut aussi se demander si l'offre de logements sociaux correspond suffisamment aux revenus des ménages ?

Aujourd'hui, le logement social que l'on produit et celui que l'on peut attribuer chaque année correspondent à peu près, notamment grâce à l'APL. Mais c'est moins vrai pour les plus pauvres. Il y a là un problème majeur car les ménages à très bas revenus ou confrontés à un emploi instable se voient encore refuser l'accès au logement social pour défaut de solvabilité. Or à quoi sert le parc social s'il ne peut pas accueillir les plus pauvres ?

Pour les ménages modestes, le logement social joue correctement son rôle, mais l'offre reste insuffisante. Une fois qu'un ménage a obtenu un logement social en Île-de-France, il y a très peu de chances pour qu'il le quitte. À Paris, la situation est extrême avec un taux de rotation de seulement 4 % (contre 10 % au niveau national).

Au niveau national, la baisse de la mobilité et les difficultés de l'accession à la propriété pour les ménages modestes génèrent des inégalités croissantes dans les villes chères entre une part croissante de locataires bloqués dans leur parcours et des propriétaires qui bénéficient d'une hausse de la valeur de leur patrimoine qui leur facilite la mobilité.

■ ■ ■ La hausse des prix de l'immobilier qui contribue à bloquer le marché profite finalement à nombre d'acteurs. Pouvez-vous nous en dire quelques mots ?

Il y a en réalité une quantité importante d'acteurs qui trouvent leur intérêt d'une façon ou d'une autre à ce que les prix immobiliers soient très élevés, en dehors des vendeurs eux-mêmes. L'État trouve un intérêt à la hausse des prix en matière de fiscalité, par exemple, avec l'impôt sur la fortune immobilière. De même, les transactions dans l'ancien apportent aux départements les fruits des droits de mutation, qui sont une de leurs ressources principales. Or en cas de baisse des prix ou de diminution de l'activité du marché, cela devient un problème. Par ailleurs, force

■ ■ ■ " La France est le seul pays d'Europe à avoir poursuivi avec constance une politique d'accroissement de son parc social "

Des écarts de prix entre territoires qui augmentent

En vingt ans, à Saint-Etienne, le prix au mètre carré est passé de 500 à 1 000 euros et à Paris, de 4 000 à 10 000 euros. Depuis la crise, des villes dont le marché est détendu enregistrent même une baisse des prix, alors que d'autres ont continué d'augmenter comme Paris, Bordeaux ou Nantes. Les écarts ont encore progressé. Un ménage avec 200 000 euros, budget classique d'un accédant à la propriété, pourra acheter 225 mètres carrés à Saint-Etienne, 25 mètres carrés dans le V^e arrondissement de Paris et 70 mètres carrés à Nantes, à Toulouse ou à Bobigny. ■ JCD

est de constater que les vendeurs trouvent des acheteurs. Le marché n'a jamais été aussi dynamique. Au niveau national, 2017, 2018 et 2019 sont des années de records absolus en nombre de transactions dans l'ancien. Nous en sommes quasiment à un million par an.

■ ■ À première vue, ce marché dynamique n'est-il pas un signe de bonne santé ?

C'est un signe de bonne santé pour les 59 % de ménages propriétaires de leur logement ou accédants dans le pays. De fait, 40 % des ménages sont déjà pleinement propriétaires. Ils ont fini de payer leur logement et n'ont plus que des charges financières de copropriété – pour certains d'entre eux –, d'énergie, de fiscalité et d'entretien liées au logement. Ils ont peut-être des problèmes de logement, mais leur effort financier pour se loger demeure plus faible que celui des locataires.

■ ■ En quoi ces crises du logement concourent-elles à fractionner encore davantage la société ?

Politiquement, la question du logement a du mal à sortir parce que nous sommes dans un pays peuplé en majorité de propriétaires dont la propension à se plaindre de leurs conditions de logement est faible car elles résultent de choix qu'ils ont fait à un moment de leur vie et qu'ils assument.



Dans les métropoles, les jeunes sont les plus touchés par les prix élevés des locations.

Mais la crise réside dans l'écart toujours plus grand entre ces derniers qui considèrent que le problème est résolu et ceux pour lesquels le problème ne l'est pas et ne le sera que de plus en plus difficilement. Les statistiques en témoignent, l'âge moyen de la primo accession est plus tardif. De plus, le revenu moyen du primo accédant se révèle beaucoup plus élevé aujourd'hui qu'il ne l'était il y a 20 ans. Il en résulte des inégalités générationnelles qui pourraient encore se creuser au cours des prochaines décennies : quelle capacité à financer son passage à la retraite ou sa dépendance sans avoir accumulé un minimum de patrimoine ?

■ ■ Mais n'y a-t-il pas d'autre choix que de devenir propriétaire ?

Je pense qu'il y a de bonnes raisons de promouvoir l'accès à la propriété, toutefois pas à 25 ans. À 65 ans, aujourd'hui, on est au-delà de 70 % de propriétaires. En revanche, 70 % de propriétaires à 30 ans, cela n'a aucun sens, car il s'agit justement de la période où l'on bouge, où l'on ne doit pas être tenu par un emprunt sur 20 ans.

■ ■ Dans votre ouvrage, vous montrez que les jeunes sont les perdants des processus en cours, quels en sont les traits majeurs ?

Effectivement, ils payent le prix fort parce qu'ils sont locataires de petits logements urbains. Sur le simple critère du prix au mètre carré, les étudiants payent les logements plus chers avec des taux d'effort qui semblent très élevés. Pour beaucoup, la solidarité familiale résout le problème. Mais elle ne s'exerce pas pour tout le monde de la même manière. Nous sommes là dans la reproduction des inégalités sociales. La différence entre ceux qui disposent de garants et ceux qui n'en ont pas en témoigne.

■ ■ Ce constat porte-t-il sur la région parisienne ou sur toutes les métropoles ?

Il est valable pour la plupart des métropoles, là où existe une concentration des lieux d'études et de premiers emplois avec d'importantes opportunités. En région parisienne, la situation paraît cependant surdimensionnée. En revanche, dans des villes moyennes ou même certaines grandes villes où le marché est moins tendu, par exemple Nevers ou Saint-Etienne, les problèmes ne se posent pas dans les mêmes termes.

■ ■ Dans ces conditions, la pauvreté touche-t-elle davantage les espaces urbains, en particulier les plus dynamiques ?

Le dernier rapport de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (1) montre que le lien entre la pauvreté et le logement s'est beaucoup transformé. Il y a 25 à 30 ans, les pauvres étaient beaucoup plus souvent des personnes âgées propriétaires de leur logement dans des petites communes ou à la campagne. Ils n'avaient pas vraiment de problèmes, mais ils étaient en dessous du seuil de pauvreté. Aujourd'hui, les ménages pauvres sont majoritairement urbains, jeunes et locataires, toutes les études en attestent. Le problème de leur rapport au logement est beaucoup plus grave aujourd'hui qu'il ne l'était il y a 30 ans. Il s'agit là aussi d'une transformation forte de la société française.

■ ■ Les inégalités se nichent donc au sein des métropoles mais elles apparaissent aussi entre types de territoires selon vous ?

En effet, l'autre évolution très forte de ces vingt dernières années est l'extraordinaire accroissement des inégalités territoriales. Aujourd'hui, nous avons les grandes villes qui, pour l'essentiel, sont gouvernées à l'échelle métropolitaine depuis longtemps. Dans la plupart des cas, on y rencontre des maires ou des présidents d'intercommunalité bâtisseurs, qui portent beaucoup de projets urbains comme à Toulouse, Lyon, Bordeaux, Nantes... On en vient même parfois à se demander s'ils ne construisent pas trop. Et puis on a le Grand Paris dont la gouvernance métropolitaine tarde à s'installer. Les communes restent prépondérantes et continuent de développer des politiques très localistes, voire antagonistes vis à vis de leurs voisines. Cette absence de gouvernance métropolitaine est pour beaucoup dans le retard pris en Île-de-France au cours des 25 dernières années en matière de construction. Partout ailleurs, dans les villes moyennes, dans les petites villes, dans les territoires ruraux, il existe des problématiques majeures de centres-villes ou de centres-bourgs, de

■ ■ " La ségrégation se rétrécit, nous sommes de plus en plus dans des micro-ségrégations à l'intérieur d'une même commune "

Au-delà des clichés, le rapport coût/recettes des politiques du logement

Les politiques du logement au sens large coûtent à la collectivité, chaque année, 42 milliards d'euros, soit un peu plus de deux points de PIB. Presque la moitié, 18 milliards, concerne les aides à la personne. En rapportant ces 18 milliards au PIB, elles atteignent 0,9 % du PIB depuis 15 ans, leur coût restant stable. En termes de comparaison, les Anglais dépensent beaucoup plus en aide à la personne que les Français, et les Allemands beaucoup moins. Les loyers sont aussi moins chers en Allemagne.

Par ailleurs, pour mieux cerner l'utilité et l'efficacité des aides (à la pierre ou à la personne), la question mérite d'être posée ligne à ligne, dispositif par dispositif. Certains d'entre eux servent à préserver l'emploi dans le bâtiment, d'autres favorisent l'amélioration des conditions de logement, des dispositifs soutiennent l'accession à la propriété, d'autres aident au paiement des loyers ou encore à construire des logements sociaux. Il y a une grande diversité d'objectifs.

Il existe un autre tableau, celui des recettes fiscales générées par le logement, en particulier : les droits de mutation, la TVA en cas de travaux et la taxe foncière... Elles correspondent en 2017, à 72 milliards d'euros de recettes. Il s'agit donc d'un secteur qui génère de l'argent public. ■ Source J.-C. D

périurbanisation qui se poursuit ou encore de paupérisation du logement social. Là, les centres se vident, et les moyens financiers et les ingénieries sont extrêmement faibles.

■ ■ Avez-vous pu mesurer les écarts de prix du logement selon les différents types de territoires ?

Pendant dix ans, entre 1998, moment où les prix ont commencé à remonter, et jusqu'en 2008 au moment de la crise, les prix de vente ont doublé partout. Même dans les marchés détendus, grâce à l'évolution du marché du crédit. La baisse des taux d'intérêts et le rallongement de la dette ont accru la solvabilité des acquéreurs, quel que soit l'endroit où ils se trouvent. Mais les écarts entre types de territoires ont aussi augmenté (voir l'encadré).

■ ■ Quel constat faites-vous sur la ségrégation spatiale en Ile-de-France ?

Mariette Sagot, chercheuse à l'Institut Paris Région, suit cela depuis des années (2). Elle montre que les clivages sociaux s'accroissent : les territoires pauvres s'appauvrissent, les territoires riches s'enrichissent.

De plus, l'échelle de la ségrégation se rétrécit, nous sommes de plus en plus dans des micro-ségrégations à l'intérieur d'une même commune. On peut penser qu'en première couronne la mise en place du Grand Paris Express et les effets générés par les quartiers des nouvelles gares vont renforcer ce morcellement.

■ ■ Dans un tel contexte, peut-on dire qu'il existe en France un déficit de logements ?

Globalement, je ne le pense pas. La question est probablement celle d'un déficit d'offre, ce qui n'est pas la même chose. Il faut faire la différence entre le stock de logements qui se porte bien et l'offre de logements qui se réduit compte tenu du recul de la mobilité. Néanmoins, il y a sans doute un problème quantitatif en Île-de-France. Du reste, si on rapporte la construction à la population, on a beaucoup moins construit en Île-de-France que dans la plupart des autres régions ces vingt dernières années. En France, on a construit 5,2 logements pour 1 000 habitants par an. Certaines régions ou anciennes régions comme la Bretagne, Midi-Pyrénées, l'Aquitaine ou le Languedoc-Roussillon sont au-dessus de sept logements pour 1 000 habitants. L'Île-de-France est la dernière, après la Picardie, avec 3,2 logements.

■ ■ Le foncier constitue-t-il un frein à la construction dans la région francilienne ?

Le foncier y est trop cher, beaucoup de maires pratiquent des politiques malthusiennes en l'absence de gouvernance métropolitaine. Or c'est à cette échelle que se conçoivent

les politiques urbaines. Le Grand Paris ne fonctionne pas aujourd'hui. Les établissements publics territoriaux de première couronne sont censés élaborer des PLU intercommunaux, mais nous sommes très loin du compte.

■ ■ Derrière cette situation, les questions de solidarité entrent-elles en jeu ?

Il y a un énorme problème de solidarité entre les différents blocs. Pour les trois grandes intercommunalités historiques qui existaient, dans le Sud-Ouest (Grand Paris Seine Ouest), avec des communes plutôt aisées, et dans le Nord (Plaine Commune) et le Nord-est (Est Ensemble), avec des communes plutôt populaires, l'intercommunalité est avancée. En revanche, dans les autres territoires, beaucoup de maires ne veulent pas entendre parler de leur établissement public territorial. Cependant, en deuxième couronne, vous avez des intercommunalités qui ressemblent à celles de province : à Meaux, Melun, Mantes-en-Yvelines.

■ ■ Quel est le principal point de blocage selon vous ?

Le permis de construire. Nous en sommes encore là en Île-de-France, et pour moi c'est une des explications majeures de la faiblesse de la construction dans la première couronne. Quant au foncier, il suffit de le décider pour qu'il y en ait. Néanmoins, politiquement, il faut reconnaître qu'il n'est pas facile de dire qu'on multiplierait l'offre par cinq, en remplaçant des maisons par des petits bâtiments d'habitation...

■ ■ Pour conclure, comment pourrait-on favoriser le fonctionnement du marché du logement en quelques mots ?

Par la territorialisation des politiques puisque la fluidification du marché en général ne se pose pas de la même façon à Paris, à Nantes ou à Nevers. Mais aussi en assurant aux politiques publiques du secteur une plus grande stabilité. Le logement, son marché et sa production s'inscrivent dans la longue durée, ce qui suppose que les règles et les financements puissent être garantis durablement. Or ce n'est pas le cas depuis de nombreuses années. La pérennité des règles en facilite la mise en œuvre et l'efficacité. Encadrer les loyers, par exemple, ne sera efficace que si le mécanisme s'inscrit durablement dans l'esprit des acteurs du secteur. Se placer dans le temps long suppose aussi de s'affranchir, au moins partiellement, des contingences des calendriers politiques et électoraux, tant à l'échelle nationale qu'au niveau local. Adopter des temporalités adaptées au secteur du logement permettrait aussi de sortir d'une logique guidée par les exigences de maîtrise budgétaire pour aller vers de véritables démarches d'évaluation de l'impact et de l'efficacité des aides publiques. ■

Propos recueillis par Virginie BATHÉLLIER

◀ (1) Mal-logement, mal-logés, 2018.
(2) Gentrification et paupérisation au cœur de l'Île-de-France, Evolution 2001-2015, Mariette Sagot, IAU Île-de-France, avril 2019