

# Le logement : une crise durable ?

Nadia Kesteman

CNAF – Direction des statistiques, des études et de la recherche. Département de l'Animation de la Recherche et du Réseau des chargés d'études.

**Mots-clés :** Logement – Crise – Démographie – Aides au logement.

*La crise du logement que connaît la France semble durable et touche les prix et l'offre de logements. L'objet de cet article est d'en présenter les causes généralement admises, à partir d'une synthèse de la littérature académique sur le sujet. Plusieurs facteurs concourent à cet état de fait. Du côté de la demande de logements, les facteurs démographiques constituent une cause structurelle. L'augmentation de la population et la croissance du nombre de ménages créent des tensions croissantes sur les marchés locaux du logement, tant à l'achat qu'à la location. Dans ce contexte, du côté de l'offre de logements, les politiques foncières, d'investissement et fiscales ont pu avoir des effets inflationnistes et conduire à la rétention des biens sans améliorer l'offre locative, là où le besoin s'en faisait le plus sentir. Enfin, les aides personnelles au logement solvabilisent de moins en moins les locataires.*

Les politiques publiques du logement sont prises, depuis la crise de 2007-2008, dans ce qui relève de la quadrature du cercle. En effet, dans les zones tendues, cette crise a accentué la demande de logements sociaux, et plus généralement de logements à loyers accessibles. Ceci s'est produit alors même qu'antérieurement à la crise l'offre de logements à prix abordables était insuffisante dans certains territoires. L'effet cumulé de l'état des lieux précédent et de la conjoncture économique prévalant depuis cinq ans questionne plus que jamais les politiques du logement et, parmi elles, celles des aides personnelles au logement et des aides à l'investissement (1). Ceci est d'autant plus vrai que l'inflation des prix du logement jusqu'à une date récente a contribué, en partie, à alimenter la crise économique et sociale, créant un cercle vicieux (2). Les deux pans du soutien au logement [aides à la pierre\* et aides à la personne\* (3)], doivent donc être analysés ensemble.

En effet, l'évolution du parc de logements privés (investisseurs ou accédants à la propriété), notamment ceux solvabilisables par les aides personnelles au logement, exerce un effet sur la demande en logements locatifs sociaux. L'efficacité des dispositifs actuellement en vigueur est mise en question à deux titres au moins. D'une part, en raison de leurs effets inflationnistes : ceux des aides à la pierre, en raison d'un foncier de plus en plus coûteux, et ceux, catégoriels et sans doute temporaires, des aides personnelles, en raison de leur captation partielle par les bailleurs de logements non conventionnés. D'autre part, car ces dispositifs peinent à créer des logements là où ils sont le plus nécessaires, ainsi qu'à solvabiliser les ménages qui en ont le plus besoin, et ce malgré leur coût budgétaire croissant.

L'objet de cet article est de situer les problèmes d'accès et de maintien dans le logement dans leur contexte économique, démographique, et territorial, et au regard des usages des ménages et des investisseurs. La synthèse proposée, réalisée à partir d'études récentes, fait ainsi apparaître le caractère durable de difficultés devenues plus aiguës depuis 2008.

## L'impact de la démographie

### *Des contraintes démographiques globalement fortes, mais localisées*

Plusieurs facteurs concourent à l'augmentation du nombre de ménages en France : le desserrement des ménages (croissance du nombre de ménages supérieure à celle de la population, due au vieillissement et aux évolutions des modes de vie), le solde démographique naturel positif, et le solde migratoire positif. Ainsi, le nombre de ménages augmentera, en moyenne, de 211 000 à 235 000

(1) Pour une mise en perspective historique en termes de besoins des ménages, voir Mistral et Plagnol, 2008.

(2) Pour diverses raisons qui apparaîtront au cours de la lecture, notamment du fait que le logement constitue le premier poste dans la consommation des ménages en 2011 (22 % de leur revenu disponible brut après aides au logement y est consacré), et que la dépense totale en logement dans le PIB (dépenses courantes et investissements, tous acteurs économiques confondus) s'élève à 22,2 % (SOeS, 2012).

(3) Les termes suivis d'un astérisque (\*) sont explicités dans l'encadré 1, p. 21.

par an sur la période 2015-2019, si les comportements démographiques actuels restent stables. Selon les hypothèses retenues (démographie, logements vacants\*, besoin en renouvellement du parc de logements existants) et hors prise en compte des situations de mal-logement et de non-logement, la demande potentielle annuelle de nouveaux logements se situerait dans une fourchette allant de 283 000 à 332 000 pour la période 2015-2019 (Jacquot, 2012). Ceci a eu et continuera à avoir des conséquences sur la demande de logement, mais également sur le pouvoir d'achat locatif par ménage : alors que, depuis trente ans, le pouvoir d'achat locatif de l'ensemble de la population a cru de 40 %, le pouvoir d'achat locatif par ménage est resté à peu près stable en raison de la fragmentation de la population en ménages de plus en plus nombreux et petits (Cornuel, 2012) (4). Ainsi, le nombre moyen de personnes par ménage est passé de 2,9 en 1975 à 2,26 en 2010. Le nombre de ménages croît donc plus vite que la population : + 1,23 % par an, en moyenne, entre 1975 et 2010, contre + 0,51 % pour la population (Jacquot, 2012). Il s'agit moins d'un manque global de logements que d'une inadéquation des caractéristiques de ces logements (localisation, taille, et pour les logements vacants, une vraisemblable inadéquation d'une partie du parc ancien aux nouvelles normes techniques permettant la location ou la vente) au regard des besoins de la population des ménages (encadré 2, p. 23). Par ailleurs, l'allongement de la durée de la vie contribue non seulement à la hausse du nombre de ménages de petite taille, mais également à la non-libération de grands logements pour les jeunes ménages, du moins jusqu'à ce que l'occupant soit âgé de 70 ans ou plus (Laferrère, 2008).

Toutefois, les contraintes démographiques et leur impact en termes de besoin de logements sont très disparates selon les régions et les agglomérations. En outre, il est possible que celles qui abritent plus de logements vacants absorbent une partie de la croissance de la population et des ménages. Selon Jean-Claude Driant (2011 a) : « (...) *s'il manquait vraiment entre 800 000 et un million de logements (...), les habitants "en ménage" auraient dû se serrer dans les logements existants. En effet, entre 1999 et 2008, la population de France métropolitaine a augmenté de 3,614 millions de personnes (...). S'il manquait effectivement autant de logements, la taille moyenne des ménages aurait donc dû augmenter. Or, (...) elle a continué de baisser (...)* »

(Driant, 2011 a). Ainsi, depuis 1999, le nombre de territoires en décroissance démographique (dans la « diagonale du vide ») baisse et la population des espaces ruraux augmente au même rythme que celle de l'ensemble du territoire français (+ 0,7 % par an) (Laganier et Vienne, 2009). Dans le péri-urbain, cette croissance est supérieure à l'urbain.

On ne peut donc parler de crise de l'offre de logements abordables que dans une partie, certes sans cesse croissante, des territoires concentrant la population française à mesure qu'elle s'urbanise. En 2008, 60 % de la population française résidait au sein même des 3 257 grands pôles urbains définis par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) comme concentrant au moins 10 000 emplois, dont la densité, avec plus de 800 habitants par km<sup>2</sup>, est huit fois plus élevée que la moyenne nationale (Brutel et Levy, 2011). Ce taux exclut, en outre, des zones ne faisant pas partie de ces grands pôles, mais soumises à fortes contraintes sur les prix (zones frontalières, pourtour méditerranéen).

### *Des conséquences différenciées sur les marchés locaux du logement*

En termes de prix à l'achat et à la location, les évolutions sont donc variables d'un territoire à l'autre : certes ce sont les logements les moins chers dont les prix à l'achat et à la location ont le plus augmenté, mais si certains marchés locaux connaissent une forte tension sur la demande de logements, d'autres, au contraire, voient la demande et les prix à la location et à l'achat stagner, voire baisser depuis 2008. Ceci se vérifie également au niveau infradépartemental, en fonction de la démographie (densité et croissance démographique) et des zones d'activité. De fait, les différences de prix à l'achat entre marchés locaux se sont accrues dans les quinze dernières années. Cependant, si ces écarts croissants de prix sont avérés globalement, *a contrario*, un rapprochement des prix entre biens s'observe au niveau des aires urbaines, les segments de marchés immobiliers les moins chers à l'achat ayant connu, dans ces aires, la hausse la plus forte entre 1998 et 2006 (Cusin, 2013). Pourtant, ce sont les territoires aux prix les plus bas qui concentrent les ménages aux taux d'effort<sup>7</sup> les plus importants. En effet, la typologie des conditions de logement selon les territoires montre une profonde reconfiguration sociologique : dans les villes à prix bas vivent les ménages subissant le taux d'effort le plus élevé,

(4) Selon Didier Cornuel (2012), « le pouvoir d'achat locatif de l'ensemble de la population, c'est-à-dire le revenu disponible global corrigé de l'indice des loyers, s'est accru de 40 % depuis 30 ans. Le pouvoir d'achat locatif potentiel par ménage (tous statuts d'occupation confondus), qui prend en compte le nombre de ménages, est resté à peu près stable sur la même période. Autrement dit, l'accroissement de pouvoir d'achat locatif global a été consacré quasi exclusivement à une fragmentation de la population en ménages de plus en plus nombreux et donc de plus en plus petits. Cette fragmentation s'est donc traduite par un accroissement de la demande de logements qui a pris la forme d'un accroissement du nombre de logements ».

## Définitions

**Aides à la pierre et à la personne**

Les aides à la pierre sont constituées de subventions, avantages de taux, prêts bonifiés, crédit d'impôts ou avantages fiscaux, accordés par l'État ou ses agences, aux investisseurs institutionnels ou aux personnes physiques (investisseurs ou accédants à la propriété) afin de bâtir de nouveaux logements ou améliorer la qualité de ceux existants ; les aides à la personne (ou aides personnelles au logement) sont constituées d'allocations versées aux personnes habitant un logement afin d'améliorer l'accès et le maintien dans le logement, en location ou en accession (1).

**Déciles et quartiles de revenu**

Si on ordonne une distribution de revenus, les déciles sont les valeurs qui partagent cette distribution en dix parties égales. Ainsi, le premier décile est le revenu au-dessous duquel se situent 10 % des revenus ; le neuvième décile est le revenu au-dessous duquel se situent 90 % des salaires. Le premier décile est, de manière équivalente, le revenu au-dessous duquel se situent 90 % des salaires ; le neuvième décile est le revenu au-dessus duquel se situent 10 % des salariés. Le raisonnement est le même pour les quartiles, qui divisent les revenus en quatre parts égales (définitions tirées du site de l'Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE).

**Effet qualité**

Désigne un problème statistique complexe, lié au fait que les produits voient leur qualité évoluer, ce qui peut justifier une modification de leur prix (d'après le dictionnaire en ligne « L'économie de A à Z » d'Alternatives économiques, <http://www.alternatives-economiques.fr/dico>). L'analyse de la hausse des prix doit donc tenir compte des différents composants de cette hausse, et dans le cas de l'effet qualité, de la part de la hausse due à l'augmentation de la qualité pour les mêmes biens dont le prix est comparable dans le temps. L'impact de la qualité sur les prix ou les préférences est analysé par une méthode appelée régression hédonique, d'où le terme de « qualités hédoniques », c'est-à-dire, dans le cas du logement, des qualités environnementales (internes et externes).

**Encadrement des loyers**

Les prix à la relocation et au renouvellement des baux sont encadrés dans 27 agglomérations de métropole et 11 des départements d'outre-mer depuis le 1<sup>er</sup> août 2012 (décret n° 2012-894 du 20 juillet 2012, disposition reconduite jusqu'en juillet 2014). Le loyer ne pourra plus dépasser le montant du dernier loyer appliqué au précédent locataire, revalorisé sur la base de l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL). Des dérogations sont accordées en cas de travaux d'amélioration ou d'un loyer sous-évalué au regard des prix pratiqués dans le voisinage. Les propriétaires qui n'ont pas appliqué la révision légale (IRL) pendant plusieurs années pourront rattraper le retard accumulé – ce rattrapage ne pouvant excéder cinq années. Les prix étaient déjà encadrés depuis 1991 en région parisienne pour les augmentations au renouvellement du bail (décret pris chaque année et prévu par l'article 18 modifié de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, et reconduit chaque année depuis) (2).

**Dépenses courantes de logement**

Les dépenses courantes sont les dépenses que les ménages consacrent à l'usage courant de leur logement (consommation de service de logement). Elles couvrent les loyers des locataires, les loyers imputés des propriétaires occupants, évalués sur la base de loyers quittancés pour des logements similaires dans le parc locatif privé, les dépenses connexes liées à l'occupation du logement, telles que les dépenses d'énergie, les charges locatives, les travaux d'entretien courant, les impôts et les taxes (3).

**Logements vacants**

Le taux de logements vacants, défini comme le nombre de logements vacants rapporté à celui des résidences principales, est resté à peu près stable entre 1984 et 2011, passant de 9,2 % environ à 8,5 %, et s'élève, en 2011, à 2,3 millions de logements (source : Comptes du logement). Sur une observation de dix ans (2001-2011), 46 % des logements vacants ont été réoccupés rapidement et durablement (le nouvel habitant ayant

emménagé dans les deux ans suivant la vacance et y résidant encore en 2011), et 33 % de manière différée ou intermittente (emménagement postérieur à 2003 et/ou vacance intermittente entre 2001 et 2011) ; 20 % resteront inoccupés ou disparaîtront (destruction ou changement d'usage). La part de vacance persistante est de 10,9 % (variant de 6 % dans la région parisienne, à plus de 25 % en Haute-Loire ou dans le Cantal). Les logements vacants de façon persistante ainsi que ceux en fin de vie partagent les mêmes caractéristiques : majoritairement anciens et deux fois plus fréquemment de qualité médiocre que l'ensemble des logements vacants (4). Globalement, 42 % de tous les logements vacants ont été construits avant 1915 (5).

**Prêts à taux zéro Plus**

Le prêt à taux zéro renforcé, ou PTZ+, modifiant le prêt à taux zéro « simple », a été mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 2011 ; ses conditions d'octroi (ressources, type de logement) ont été modifiées en 2012. Il s'agit d'un prêt immobilier sans frais de dossier et dont les intérêts sont à la charge de l'État. Le PTZ+ est attribué sous condition de ressources (plafonds abaissés en 2012) pour l'acquisition d'une résidence principale neuve uniquement (depuis 2012), ou vendue par le bailleur social à son occupant (ou ancienne mais nécessitant des travaux considérables au prix et au résultat équivalent à une remise à neuf). Le logement est soumis à une condition de performance énergétique. La durée de remboursement du prêt ne peut excéder vingt-cinq ans. Son montant est modulé selon la composition et les ressources du foyer, et selon la zone géographique. Selon les ressources du foyer, le remboursement peut être différé.

**Taux d'effort des ménages pour se loger**

Le taux d'effort est égal au rapport entre la dépense en logement d'un ménage et son revenu. La dépense en logement peut inclure ou non les charges (charge financière simple ou totale). Le taux d'effort est dit « net » si l'aide au logement perçue par le ménage est déduite de la dépense de logement et « brut » dans le cas contraire. Le revenu inclut les revenus d'activité professionnelle salariée ou non salariée, les revenus de remplacements (indemnités maladie et chômage), les retraites et préretraites, les prestations sociales et familiales, et les revenus du patrimoine financier (définition de l'Institut national de la statistique et des études économiques).

**Zonage Robien et Scellier**

Dans les dispositifs de défiscalisation Robien et Scellier, le territoire est découpé, par l'arrêté du 21 décembre 2003 modifié (JORF n° 295 du 21 décembre 2003), en zones définissant les plafonds de loyers au mètre carré, et permettant aux bailleurs une défiscalisation des investissements. Ces zones permettent également de délimiter les territoires où il est possible de réaliser un investissement en loi Scellier, car tous les territoires ne sont pas éligibles. Elles sont fixées au regard de la situation de tension du marché locatif. Les zones sont les mêmes pour les dispositifs Robien et Scellier (remplacé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, par le dispositif Duflot qui, entre autres choses, modifie ces zones). Il existe cinq zonages au plafond de loyer par mètre carré décroissant en fonction de la tension locative décroissante (zone A bis ; zone A ; zone B1 ; zone B2 ; zone C, éligible au Scellier uniquement avec agrément).

(1) Voir l'article de Stéphane Donné et Chantal Salesses dans ce numéro, pp. 69-73.

(2) Voir le site internet :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGI-TEXT000006069108&dateTexte=vig>.

(3) SOeS (CGDD), 2012, « Comptes du logement 2011 – Premiers résultats 2012 », <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/1938/772/comptes-logement-2011-premiers-resultats-2012.html>

(4) Ménard S., 2013, « Une fois sur deux, la vacance d'un logement est suivie d'une réoccupation rapide et durable », *Le Point sur*, n° 170.

(5) ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat), 2011, « Mémento de l'habitat privé » ; site internet : [http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/PDF\\_interactifs/memento\\_habitat\\_privé\\_2011/files/anah\\_memento\\_2011.pdf](http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/PDF_interactifs/memento_habitat_privé_2011/files/anah_memento_2011.pdf)

en raison non du prix du logement, mais de leurs revenus (Fondation Abbé Pierre, 2013 (5) ; Babès et al., 2011). Le manque de logements est donc un manque de logements de qualité accessibles en termes de prix et de localisation (Driant, 2011 b ; Driant 2009 ; Cusin, 2013 ; Fondation Abbé Pierre, 2013).

## Des coûts de production en hausse

### *Un coût du foncier en forte expansion, sans volonté de régulation*

Globalement, le montant du patrimoine des ménages constitué de terrains bâtis a augmenté de presque 400 % entre 1978 et 2011 en euros courants, passant de 92 milliards à 3 504 milliards (INSEE, Comptes de patrimoine, 2011). La hausse s'est surtout accélérée depuis 1998. Entre 1998 et 2011, le montant du patrimoine des ménages en terrains bâtis a été multiplié par huit en euros courants (*ibid.*). S'agissant de la totalité des agents économiques (ménages et personnes morales et publiques), leur patrimoine foncier et immobilier a augmenté plus ou moins au même rythme que le produit intérieur brut (PIB) de 1978 à 1998 ; mais alors que de 1998 à 2007, en euros courants, le PIB progressait de 50 %, la valeur patrimoniale du seul patrimoine bâti doublait, et la valeur des terrains bâtis ou artificialisés était multipliée par huit, passant de 677 milliards à 5 344 milliards d'euros (Comby, 2013). Certes, une partie de cette augmentation globale du patrimoine foncier est due à l'augmentation du nombre de logements (effet volume), et la perte de valeur due à l'indice des prix à la consommation (ou à l'indice des coûts de construction) n'est pas prise en compte. Toutefois, l'inflation foncière est mesurée par la part du foncier dans le prix global d'un logement, qui n'a cessé de s'élever, de quelques points au début du XX<sup>e</sup> siècle à près de la moitié dans certaines agglomérations (Renard, 2003). La rareté du foncier disponible ou libéré, au regard de la démographie, semble importante pour expliquer la hausse localisée du foncier (Timbeau, 2013). Par ailleurs, le coût du foncier est amplifié par les mesures d'aide fiscale à l'investissement (ministère du Logement et de la Ville, 2008). Ainsi, il a été démontré que les dispositifs de type Scellier\* ont eu un effet inflationniste sur

le prix de vente des terrains de la zone B2\* et sur celui des terrains les moins chers de la zone B1\* (6) (Bono et Trannoy, 2012). Ceci est d'autant plus vraisemblable qu'entre 1995 et 2005, la totalité des investissements locatifs privés dans le neuf a été réalisée grâce à un dispositif de défiscalisation (7) (ministère du Logement et de la Ville, 2008). L'impact inflationniste imputable au dispositif a pu s'élever à 30 euros par mètre carré dans les zones B2 du pourtour méditerranéen (8). Il en serait de même pour les dispositifs de défiscalisation précédents (Besson puis Robien simple) : en effet, « sur 2001-2005 (...) rapporté au m<sup>2</sup>, l'investissement locatif [dans le neuf] apparaît comme plus cher au m<sup>2</sup> de 14 % en fin de période, et semble avoir connu une progression plus vive que l'accession (+ 45 % contre + 37 %) » (ministère du Logement et de la Ville, 2008:39). Les causes peuvent en être diverses : effet prix (l'attrait provoqué par les dispositifs de défiscalisation renchérit le prix de vente proposé aux investisseurs par les promoteurs, ceci, en marché libre du foncier, se répercutant in fine sur la somme restant pour le foncier), ou/et effet quantité-volume (offre de terrains insuffisante). Selon les zones, tous les dispositifs favorisant l'accession à la propriété des investisseurs ou des propriétaires occupants (prêts à taux d'intérêts bonifiés, défiscalisation des intérêts d'emprunt pour l'achat de la résidence principale...) ont pu avoir le même effet, faute de politique foncière locale adaptée et visant à éviter ou limiter les plus-values foncières (Gobillon et Le Blanc, 2005 ; Vorms, 2012). Évidemment, de telles hausses ont un impact direct sur le prix des logements. Le prix du terrain entre désormais pour près de 50 % du montant de l'acquisition dans deux régions (Île-de-France et Paca) et pour 40 % dans deux autres (Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes). Ce sont aussi les plus peuplées, et/ou celles qui connaissent la plus forte croissance démographique, et conséquemment, celles où la crise de l'offre est la plus sévère. Dans la plupart des autres régions dynamiques, ce taux se situe à 30 %, et atteint quand même 20 % à 27 % dans les régions de la « diagonale du vide » (Levasseur, 2013 ; Kermadec (de), 2012). Faute de volonté politique (désormais locale) de réguler les marchés fonciers depuis bientôt quarante ans, et malgré les outils juridiques existants, il apparaît que le « grippage » politique du foncier est une

(5) Par effet d'éviction des ménages pauvres, en 2006, seuls 5 % des ménages supportent un taux d'effort excessif à Paris, et 11 % en banlieue parisienne, la moyenne nationale étant de 13 % (Fondation Abbé Pierre, 2013).

(6) En moyenne nationale pour toutes les zones Scellier, la hausse du prix du foncier due au dispositif serait de 7 % en deux ans (2008-2010) ; taux éminemment variable selon les zones (Bono et Trannoy, 2012).

(7) Ce qui représente 48 % des ventes dans le neuf incluant l'accession, et a dû affecter également les prix des logements en accession (concurrence pour le foncier).

(8) S'ajoutant à l'impact essentiel du dynamisme démographique de ces régions sur le coût du foncier, l'impact des dispositifs d'investissement défiscalisés a ainsi contribué en partie au fait que l'aire urbaine de Montpellier est désormais, en termes de foncier, la plus chère de France devant Paris. Le prix du terrain à bâtir y est passé de 91 euros en 2000 (Chouvenec, 2008) à 240 euros en 2008 (Combes et Gobillon, 2011).

## Encadré 2

### Logements sociaux : la construction ne suit pas les besoins

La pénurie de logement social persiste, malgré une augmentation, entre 2003 et 2010, du nombre de logements sociaux et très sociaux financés annuellement, la baisse étant sensible en 2011 et plus encore en 2012 (-17 % par rapport à 2011). Le nombre de nouveaux logements sociaux et très sociaux financés est insuffisant au regard des objectifs fixés hors opérations de l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU), tant en volume global que dans au moins deux des régions les plus tendues (Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Les 102 728 logements financés en 2012 (hors ANRU) sont constitués de 23 409 prêts locatifs aidés d'intégration [logements très sociaux : prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)], 48 720 prêts locatifs à usage social [logements sociaux : prêt locatif à usage social (PLUS)] et 30 599 prêts locatifs sociaux [logements à loyer intermédiaire : prêt locatif social (PLS)]. Onze régions atteignent voire dépassent leur objectif de programmation en PLAI et PLUS. Six régions se situent entre 90 % et 100 % de leur objectif PLAI et PLUS. Cinq régions se situent en dessous de 90 % de réalisation de cet objectif : Aquitaine (88,4 %), Alsace (81,8 %), Franche-Comté (71,4 %), Île-de-France (67,0 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (59,6 %) (1) DGUHC, 2013). En conséquence, seuls 36 % des demandeurs de logement social (hors demandes de mutation) avaient pu accéder au parc HLM en 2009 (2). En 2006, ceci correspondait à environ 450 000 attributions pour 1,3 million de demandeurs (dont 374 000 pour l'Île-de-France) (3). Le nombre de demandeurs et la proportion d'attributions varient évidemment considérablement selon les territoires.

(1) DGUHC (Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat, et de la Construction), 2013, « Bilan des logements aidés année 2012 », [http://www.dguhc-logement.fr/lof/tdb/2012/2012\\_catalogue\\_logements\\_finances.pdf](http://www.dguhc-logement.fr/lof/tdb/2012/2012_catalogue_logements_finances.pdf)

(2) Fondation Abbé Pierre, 2013, *L'état du mal-logement*, rapport annuel 2013, [http://www.fondation-abbe-pierre.fr/\\_pdf/rml-18.pdf](http://www.fondation-abbe-pierre.fr/_pdf/rml-18.pdf)

(3) HCLPD (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées), 2008, *Dérouler les implications du droit au logement opposable*, Paris, La Documentation française.

des causes majeures de l'inflation des prix immobiliers en France (Levasseur, 2013) (9).

### Coûts de la construction : une hausse diversement appréciée mais sensible pour le neuf

L'indice du coût de la construction a progressé plus vite que l'indice des prix depuis 2002, alors que sa

croissance avait été inférieure aux prix durant la décennie 1990. Ce coût a augmenté plus vite en France que dans d'autres pays connaissant des normes techniques similaires (Allemagne, Bénélux). Ceci peut être dû aux niveaux de salaires, à la faible élasticité de l'offre des constructeurs en période de reprise de la demande portée par les politiques de soutien à celle-ci (10), ou aux modes de passation des marchés (Trannoy et Wasmer, 2013). Au sein de cette hausse, le surcoût cumulé des réglementations introduites entre 1990 et 2005 serait en moyenne égal à environ 2,7 % du prix des maisons (hors terrain) et à environ 3,8 % du prix des immeubles collectifs (Ben Jelloul *et al.*, 2011). L'impact de la mise aux normes des logements anciens sur les prix de vente et de location est cependant mal apprécié. Pour les acquéreurs et les bailleurs, il est vraisemblablement non négligeable, s'ajoutant au prix d'achat dans l'ancien qui a plus que doublé dans les années 2000 (11), ce qui freinerait donc l'accession à la propriété dans l'ancien, ou la mise sur le marché locatif des logements anciens.

## L'investissement sous contrainte

### Le coût de la mobilité pour les propriétaires et les locataires

S'agissant des propriétaires, la comparaison des coûts et du nombre de transactions montre que, comparativement à d'autres pays (États-Unis, Allemagne), la France taxe davantage la mutation (c'est-à-dire la vente : 5 % du prix environ) (12). Ceci constitue un frein à l'achat et donc à la mobilité (Ellickson, 2011). Par ailleurs, le taux d'imposition pratiqué sur les revenus locatifs des bailleurs personnes physiques peut constituer un obstacle à la mise en location de leur logement lors d'une mobilité (Ben Jelloul et Schaff, 2010). Quant aux locataires, ils ont jusqu'à récemment été également freinés dans leur souhait de mobilité, en raison de la législation qui, avant 2012, n'encadrerait pas systématiquement les augmentations de loyer lors de la relocation. Le loyer moyen des locataires a augmenté deux fois plus que l'indice INSEE de référence des loyers (13) de 1970 à 2006, du fait de l'amélioration de la qualité

(9) L'article 82 de la loi de finances pour 2013 (n° 2012-1509 du 29 décembre 2012) prévoit toutefois des dispositions visant à augmenter considérablement (et de manière croissante avec le temps) la taxe foncière sur les propriétés non bâties et non cultivées ou boisées, en zones urbanisées ou à urbaniser, dans certains territoires tendus, à compter de janvier 2014. L'objectif visé est de créer un choc d'offre foncière aux périphéries des villes visées.

(10) Soutien à l'investissement grâce aux dispositifs de défiscalisation de l'investissement locatif, soutien aux accédants grâce aux PTZ (prêts à taux zéro) simple et Plus, et à la déduction de l'impôt sur le revenu des intérêts d'emprunt de l'acquisition de la résidence principale : Alain Trannoy et Etienne Wasmer (2013) observent un lien positif entre le nombre de logements mis en chantier annuellement et la hausse du coût de la construction.

(11) Hausse d'un facteur de 2,5 entre 1996 et 2011, et ce malgré une baisse dans l'ancien en 2012. Toutefois, il est aussi possible que cette baisse des prix soit due à l'ajustement des prix des vendeurs anticipant des hausses fiscales en 2012 et 2013 (Notaires de France, 2013).

(12) Et une hausse des droits de mutation exceptionnelle (part départementale) est prévue en 2014 et 2015 par le Pacte de confiance et de solidarité présenté le 16 juillet 2013 : <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/communiqués/>

(13) Cet indice sert à la revalorisation annuelle des loyers en cours de bail.

du parc locatif, et de l'absence d'encadrement des loyers à la relocation (Friggit, 2013). Dans les zones tendues, notamment dans l'agglomération parisienne, les locataires sont moins mobiles que dans d'autres régions vers un nouveau logement locatif plus adapté à leurs besoins en raison de ces coûts d'entrée (Debrand et Taffin, 2005 ; Le Bayon *et al.*, 2013). Selon l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP), en 2011, la mobilité s'est élevée à 19,4 % à Paris, 19,7 % en petite couronne et 26,6 % en grande couronne. Cette mobilité est inversement proportionnelle à l'écart entre les loyers des ménages présents depuis plus de dix ans dans leur logement et ceux des nouveaux locataires (40 % à Paris, 28 % en petite couronne et 22 % en grande couronne) (Le Bayon *et al.*, 2013). Le droit favorise (ou a favorisé) des comportements contrariant la fluidité des marchés locatifs et d'accession, et l'adéquation des logements existants aux besoins des ménages actifs. Cette situation, à droit fiscal inchangé, ne peut que perdurer. Le prix d'un nouveau logement pèse également sur la recherche de travail, le fait de ne pas être obligé de déménager arrivant en tête dans les critères de choix d'un emploi, devant le temps de transport et la rémunération : 70 % des ménages déclinaient une opportunité professionnelle pour ne pas avoir à supporter une augmentation de leurs dépenses de logement, et 11 % des ménages ont effectivement assumé un tel choix au cours des cinq dernières années (14) (Bigot et Hoibian, 2011).

### *Un investissement en partie inadapté et freiné par la hausse des prix et les reports d'actifs*

Pour les ménages, le logement revêt une double fonction. C'est à la fois un bien de consommation de logement (dépenses courantes de logement\*), et un bien de constitution de patrimoine (investissement), notamment en vue de la retraite ou de la transmission patrimoniale (investissement qui peut être déconnecté de la consommation de logement si le bien est mis en location). Ces deux voire trois fonctions ne sont pas forcément congruentes, et la plupart des ménages effectuent des arbitrages difficilement modélisables en termes d'utilité (Gobillon et Laferrère, 2006 ; Asterès, 2013). Les

contradictions potentielles de ces objectifs ont été démontrées, notamment en raison des risques non négligeables de moins-values d'investissement liées à l'immobilier défiscalisé en métropole en cas de retournement, même faible, des prix immobiliers (ministère du Logement et de la Ville, 2008). Si cette rationalité limitée est déjà avérée lors d'une période plutôt stable du point de vue économique, elle l'est d'autant plus durant la crise économique sévissant depuis cinq ans. Différents facteurs sont susceptibles d'influencer les choix des ménages en période de crise généralisée.

En ce qui concerne le logement en tant que consommation ou bien d'usage, la solvabilisation des achats immobiliers des ménages par l'emprunt baisse depuis 2009, mais ce constat moyen cache des disparités croissantes entre ménages de différents niveaux de revenus. En outre, le retournement du marché de l'immobilier, encore relativement faible au niveau national ou dans les zones très tendues, mais pouvant être important au niveau local, n'a pas incité les ménages déjà propriétaires (secondo-accédants) à vendre en baissant leurs prix, du moins jusqu'à fin 2012. Ceci a accentué les conséquences négatives de la crise et du recentrage du prêt à taux zéro Plus\* sur le neuf à l'égard de la demande d'achat de logements émanant des ménages moins solvables (15). De ce fait, à la suite de ces recentrages, la part des primo-accédants a chuté de façon importante en 2012, alors que la part des secondo-accédants diminuait du fait du blocage de la revente. De même, la part des ménages disposant de moins de trois fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) de revenu mensuel, dans le total des nouveaux accédants ayant recours à l'emprunt, est passée, entre 2008 et 2013, de 42 % à 37 % dans le neuf comme dans l'ancien (16). Cependant, cet effet conjoncturel dû à la crise et au recentrage du prêt à taux zéro doit être relativisé en tendance : comparativement à 2001 ou 2004, leur part dans les accédants reste plus élevée, du fait de l'existence du prêt à taux zéro, même recentré, et de la baisse des taux d'emprunt, conditions inexistantes en 2001 et 2004 (17). Il reste que les jeunes ménages (âgés de

(14) Ceci étant particulièrement prononcé chez les ménages ayant anciennement emménagé, les propriétaires accédants, les locataires de logements sociaux, les chômeurs, et les couples biactifs (Enquête auprès de 2 006 personnes, méthode des quotas : Bigot et Hoibian, 2011).

(15) En effet, au cours du premier trimestre 2011, 75 % des PTZ Plus accordés l'ont été pour l'achat de logements anciens. Parmi les logements neufs financés en PTZ Plus, 71 % étaient situés dans les zones les moins tendues (C' et B2\*), dont les acheteurs étaient les ménages les plus modestes (Vorms, 2012).

(16) C'est ce que reflète l'évolution en volume, de 2007 à 2011, des aides au logement : alors que les dépenses relatives aux aides à la location ont progressé de 9,6 %, les dépenses destinées à l'accession ont régressé de 11,7 % (Boissières, 2012).

(17) Un effet d'aubaine sur le PTZ neuf n'est pas exclu : Laurent Gobillon et David Le Blanc (2005) émettent l'hypothèse que 85 % des ménages auraient de toute façon accédé à la propriété (résultats issus d'un modèle de microsimulation). Toutefois, cela ne préjuge pas de son utilité : en effet, peut-être ces ménages n'auraient-ils pas pu accéder à des logements conformes à leurs besoins et souhaits, ou l'auraient-ils fait plus tard. L'accélération du parcours résidentiel par ce type d'aide à la pierre a pour effet de libérer, du moins en province, les logements sociaux occupés par les ménages accédants grâce au PTZ qui, à l'époque de l'étude précitée, était réservé aux plus modestes.

moins de 35 ans) ne disposant pas d'apport personnel suffisant sont particulièrement touchés par le recul de l'accession immobilière financée à crédit. De fait, les ménages dont le revenu est inférieur à trois fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et qui ne disposent pas d'apport personnel suffisant n'ont simplement plus accès au crédit immobilier depuis 2012 (Observatoire du financement des marchés résidentiels, 2013 a) (18).

Par ailleurs, les reports d'actifs observés pendant plusieurs années sur l'immobilier de la part des investisseurs (bailleurs institutionnels depuis les années 1980, bailleurs personnes physiques depuis la fin des années 1990), se sont progressivement réduits, d'abord du côté des investisseurs institutionnels dont les actifs furent captés par la hausse des valeurs mobilières des années 1990 jusqu'aux années 2000. L'inflation des prix immobiliers de 1997 à 2008 (voire 2010 pour certains territoires), due à la pression démographique, à la hausse des revenus et à la solvabilisation d'une demande croissante par les politiques monétaires menées depuis cette période (Heyer *et al.*, 2005 ; Cornuel, 2012 ; Antipa et Lecat, 2013), a rendu les investissements immobiliers locatifs moins intéressants en termes de rendements locatifs (Heyer *et al.*, 2005) (19), et de plus-value espérée à la revente (Le Bayon *et al.*, 2013 ; Timbeau, 2013). Plus récemment, le désintérêt s'est manifesté de la part des personnes physiques en raison de la hausse des prix d'achat, du recadrage progressif des investissements défiscalisés (tendant à le recentrer progressivement sur les zones tendues, moins accessibles financièrement à ces agents économiques), et des risques désormais connus de moins-values supportés par ces opérations dans les zones où elles sont financièrement accessibles à ces agents.

## Les aides locatives au logement face à la hausse des prix

### *Un impact inflationniste limité dans le temps, un effet qualité avéré*

Plusieurs études, tant macro- que micro-économiques, ont démontré, pour le contexte français,

le caractère inflationniste des aides personnelles locatives au logement (ci-après APL), pour les ménages éligibles (c'est-à-dire ceux aux revenus modestes), titulaires de nouveaux baux dans le parc privé. Pour Gabrielle Fack (2005), entre 50 % et 80 % des allocations logement perçues par les ménages à bas revenus (20) auraient été absorbées par les augmentations de loyer : pour les deux premiers déciles de revenus\*, la hausse des loyers a été plus forte que pour le reste de la population, ce qui a eu pour effet de porter le montant de leur loyer brut au mètre carré à un niveau similaire à celui des ménages les plus aisés, et ce dès 1996. Anne Laferrère et David Le Blanc (2002 et 2004) estiment que les loyers bruts agrégés au niveau national sont passés d'une base 100 fin 1993 à 102,6 fin 1995 pour les non-allocataires, et à 108,6 pour les allocataires. Dans ces deux études, une partie seulement des effets qualité\*, le prix au mètre carré du logement, est contrôlée. Les raisons de cette hausse des loyers bruts à court terme tiennent au caractère peu ou pas élastique de l'offre de logement à court et moyen terme, les observations précitées ayant été réalisées au moment du « bouclage » des aides au logement dans la première moitié des années 1990 (21). Les causes résident également dans la segmentation des marchés locatifs et dans la vraisemblable sélection des locataires aidés (Laferrère et Le Blanc, 2002 et 2004 ; Calcoen et Cornuel, 2002). Or l'attribution d'aides personnelles au logement contribue à la solvabilisation de demandeurs jusqu'alors inéligibles à ces aides, créant une tension sur les marchés des logements qui leur sont accessibles et dont les prix sont libres à la relocation (Fack, 2005). Par ailleurs, la hausse des loyers sur les segments de marchés locatifs concernés a touché, lors du « bouclage » des aides au logement, non seulement les locataires aidés, mais également ceux non aidés demandeurs des mêmes logements, du fait de l'inélasticité de l'offre financièrement accessible (Fack, 2005). Des constats similaires ont été faits aux États-Unis et en Finlande pour les ménages bénéficiaires, et pour les non-bénéficiaires se portant sur les mêmes segments de logements que les ménages bénéficiaires (Collinson et Ganonget, 2013 ; Eriksen et Ross, 2013 ; Susin, 2002 ; Viren, 2013), la contribution de l'effet qualité

(18) Comme le note Alain Jacquot (in Mistral et Plagnol, 2008, p. 94), « 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...) ».

(19) Entre 2000 et 2011, alors que les prix des logements anciens étaient multipliés par 2,2, les loyers dans le parc non HLM (habitation à loyer modéré) l'étaient par 1,3 (Trevien, 2013) ; le rendement des investissements dans le parc locatif privé a donc, en moyenne nationale, beaucoup baissé.

(20) Sur la base du revenu global du ménage, et non par unité de consommation (Fack, 2005, à partir des Enquêtes nationales Logement).

(21) C'est-à-dire au moment de la généralisation des aides au logement à la totalité de la population, qui va de 1986 à 1993 (chômeurs non indemnisés, titulaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation d'insertion, extension de l'aide personnalisée au logement au parc locatif social existant et aux foyers de jeunes travailleurs, et, à partir de 1991, à toutes les autres catégories exclues, y compris les étudiants).

dans l'augmentation des loyers étant variable selon les études (22).

À moyen et long termes, la persistance d'une captation d'une partie de l'aide par les bailleurs sur le segment croissant premier quartile de revenus et petits logements semble vraisemblable (Calcoen et Cornuel, 2002 ; Laferrère et Le Blanc, 2002 et 2004 ; Fack, 2005), mais a été discutée. En effet, sur une longue période, ces hausses peuvent, en partie, être dues à un effet qualité, consistant en l'amélioration de la qualité hédonique des logements (hors augmentation de la surface louée) (Friggit, 2012 ; Briant, 2010 ; Eriksen et Ross, 2013). L'amélioration des qualités hédoniques\* (taille, équipement, aménités du logement, situation géographique, transports), explique en partie la hausse à long terme du loyer brut au mètre carré des logements des premiers déciles. Les loyers au mètre carré, nets des aides, des deux premiers déciles de revenu ont, en tendance, crû entre 1970 et 2010 au même rythme que celui des autres déciles (Friggit, 2012). De 1996 à 2006, il est en de même pour les locataires des trois premiers déciles (Briant, 2010). Ainsi, le surloyer brut (et non net) payé par les premiers déciles dans les années suivant le bouclage des aides serait dû aux aides au logement, tandis que le rattrapage des prix de ces loyers bruts au mètre carré par rapport aux prix des loyers des autres déciles, sur une période plus longue (1970-2010), serait dû à l'amélioration de la qualité globale des logements des premiers déciles de revenu, très sous-équipés par rapport à ceux des déciles supérieurs au début des années 1970 (Friggit, 2012). Sur la période 1996-2006, la contribution de cet effet qualité à la hausse des loyers des trois premiers déciles de revenu a été évaluée à un cinquième (21 %) de cette hausse (Briant, 2010).

### *Des aides personnelles insuffisamment solvabilisatrices pour une partie des allocataires*

43 % des locataires bénéficient d'une aide personnelle au logement, soit un ménage sur cinq. La progression du nombre d'allocataires dépend de différents facteurs, dont les principaux (23) sont la conjoncture du marché de l'emploi, le niveau

des revenus, la démographie des ménages (nombre et composition), les revalorisations des loyers plafonds (24). En raison de la sous-actualisation des aides, le nombre d'allocataires global est resté stable entre 2000 et 2011 ; toutefois, ce chiffre dissimule une forte reprise entre 2007 et 2011 (+ 5,2 %), du fait de la conjoncture économique dégradée.

Depuis 1984, la dépense courante de logement des ménages (loyers, emprunt, énergie, charges) augmente de 4,1 % à 4,9 % par an (SOeS, 2012), soit presque parallèlement aux revenus. Cependant, cette évolution cache des disparités importantes selon les statuts d'occupation, les catégories sociales, les classes d'âge, et la composition des ménages. Le loyer moyen des locataires a doublé par rapport à leur revenu depuis le début des années 1970 : ils se sont paupérisés par rapport à l'ensemble des ménages. Le poids du loyer dans leur revenu est ainsi passé de 11 % dans les années 1970 à 23 % en 2006. Le revenu moyen des locataires augmente, en effet, tout au plus comme les prix à la consommation, et moins rapidement que le revenu moyen de l'ensemble de la population (Friggit, 2012 et 2013). Au début des années 1980, les propriétaires sans emprunt et les locataires présentaient des niveaux de revenus similaires. Aujourd'hui, les locataires disposent, en moyenne, d'un revenu inférieur de 11 % à la moyenne des ménages (données d'enquête sur 2 000 personnes : Babès *et al.*, 2012). Par ailleurs, en tendance, les charges (pour les propriétaires comme pour les locataires), augmentent plus vite que les revenus et que les loyers (et ce depuis 1991 au moins : SOeS, 2012 ; Friggit, 2012). En conséquence, depuis quinze ans, les ménages modestes et les locataires du parc privé subissent une hausse sensible de leur taux d'effort (Arnault et Crusson, 2012). En 2010, les ménages du premier quartile\* de niveau de vie connaissent, pour près de 40 % d'entre eux, un taux d'effort net (incluant loyers, charges, taxes, dépenses d'eau et d'énergie) supérieur à 30 %, et pour 19 % d'entre eux, supérieur à 40 % (Le Bayon *et al.*, 2013). Ainsi, 4,26 millions de ménages devaient, en 2006, vivre avec un niveau de vie résiduel inférieur à 500 euros par mois, auxquels il convient d'ajouter les 2,36 millions de ménages

(22) Aux États-Unis, la hausse des loyers due aux allocations serait de 13 % à 20 % pour les logements conventionnés. Elle ne semble pas due à une inélasticité de l'offre (effet quantité) mais bien au seul effet de la hausse des plafonds de loyers (effet prix) et à un effet qualité. En effet, le budget global alloué par les autorités est fixe (rationné), ce qui signifie que si le montant de chaque allocation s'élève, le nombre des aides allouées à tous les ménages éligibles diminue : la demande de logements conventionnés reste donc stable. Pour tous les auteurs, l'effet inflationniste est variable selon la qualité des logements, pouvant même conduire à une baisse des loyers des logements de mauvaise qualité, du fait des choix effectués par les bénéficiaires de se porter sur de meilleurs logements. Si le modèle est différent de celui des études françaises, les conclusions pointent dans les deux cas un effet inflationniste global mais limité dans le temps, et en partie dû à des effets qualité sur les segments de marchés locatifs où se portent les ménages à faibles revenus. Cet effet serait beaucoup plus important en France qu'aux États-Unis, en raison du caractère non rationné de l'allocation.

(23) Les loyers des allocataires d'aides au logement ont augmenté de 32 % entre 2001 et 2010 (comme l'ensemble des loyers à peu près), alors que les loyers plafonds ont été revalorisés de 15 % (Guillemot *et al.*, 2012).

(24) Pour le détail des mesures affectant le volume des prestations et le nombre d'allocataires, voir Boissières (2012), p. 34, et Groupe Logement CNAF et réseau Perspicaf (2010), p. 40.



ayant un niveau de vie plus élevé, mais subissant un taux d'effort net supérieur à 35 % (Fondation Abbé Pierre, 2013).



S'agissant plus précisément des locataires bénéficiaires d'aides au logement (hors étudiants et allocataires vivant en foyers), un million d'entre eux subissent un taux d'effort net supérieur à 33 %, 85 % de ces derniers étant logés dans le parc privé (Guillemot *et al.*, 2012). Les taux d'effort nets médians des locataires bénéficiaires d'aides au logement ont augmenté entre 2001 et 2010, du fait du décrochage des loyers plafonds d'avec les loyers réels (72 % des loyers des allocataires se situent désormais au-delà du plafond). Dans cette population, la hausse du taux d'effort net a été plus marquée pour les ménages du premier quartile\* de revenu (passant en moyenne de 19 % à 28 % entre 2001 et 2010), les isolés (de 22 % à 26 %), et les couples sans enfant (de 19 % à 22 %). Ceci est dû à la paupérisation des jeunes (hors étudiants et allocataires vivant en foyers) qui constituent l'essentiel des isolés et des couples sans enfants (Guillemot *et al.*, 2012). Ceci s'explique également par le type de parc occupé par les jeunes ménages, qui habitent plus souvent dans le parc privé, pour lesquels l'écart entre loyers plafonds et loyers réels s'est accru (86 % des loyers des allocataires du parc privé se situent au-delà du plafond en 2010), phénomène moins appuyé dans le parc public (52 % des loyers concernés) (*ibid.*). Ceci est d'autant plus difficile à supporter que le forfait charges accompagnant les aides personnelles au logement n'a augmenté que de 11 % entre 2001 et 2011, tandis que les charges augmentaient en moyenne de 35 % pour les bénéficiaires d'aides au logement (Guillemot *et al.*, 2012).

Cette situation est d'autant plus inquiétante que seuls 34 % des bénéficiaires d'aides au logement étaient effectivement en emploi en 2010 (25), et que 26 % sont bénéficiaires du revenu de solidarité active-socle et/ou activité, ou de l'allocation aux adultes handicapés. De ce fait, une majorité des allocataires d'aides au logement avaient, en 2010, des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, une fois perçues les diverses prestations sociales et de logement ; ceci est particulièrement sensible chez les isolés (60 % d'entre eux), les couples sans enfant (70 %), et les monoparents (60 %). Les couples avec enfants sont concernés pour 50 % d'entre eux (Guillemot *et al.*, 2012).

## Conclusion

Ces quelques éléments de contextualisation d'une crise du logement qui touche à la fois l'offre quantitative de logement, son prix, et pour les ménages, la capacité à accéder et à se maintenir dans un logement adapté aux besoins, donnent des éléments de compréhension des diverses formes de cette crise, selon les secteurs où elle se manifeste. Plusieurs mesures ont été récemment adoptées pour tenter de résoudre cette crise. Certaines s'inspirent des nombreuses propositions émises par les experts ces dernières années (26). La libération du foncier et sa gestion au niveau de l'intercommunalité constituent la première des conditions pour augmenter l'offre de logements. Le gouvernement a pris des mesures récentes dans ce sens, l'augmentation de la taxe sur les propriétés foncières non bâties à partir de 2014 ayant pour objectif de créer un « choc » d'offre foncière. La question de la gestion locale du foncier reste entière, et l'on sait que, pour préserver leur électorat, les maires n'ont pas forcément intérêt à bâtir. Le transfert rendu obligatoire, à partir de 2014, de la gestion de l'urbanisme aux intercommunalités contribuera peut-être à atténuer les enjeux de politique municipale. Les réformes fiscales relatives à la détention et de la vente de logements sont plus ambiguës : en effet, pour améliorer l'offre, le gouvernement a prévu le raccourcissement à vingt-deux ans de l'exonération totale des ventes de résidences secondaires des plus-values taxables à l'impôt sur le revenu (fixée depuis 2012 à trente ans, et auparavant à quinze ans), de même que la baisse de 25 % de l'imposition des plus-values sur les ventes de ces résidences réalisées du 1<sup>er</sup> septembre 2013 au 31 août 2014. Cependant, l'augmentation de la part départementale des droits de mutation touchera tous les acheteurs. Certes, cette dernière mesure ne devrait pas avoir un effet sensible sur les volumes d'achat, mais cela semble peu compatible avec une volonté de fluidifier les transactions. La capacité du nouvel investissement locatif défiscalisé (dit « Duflo »), centré sur les zones tendues, mais assorti d'un plafond de loyer ne reflétant pas le niveau moyen des loyers locaux, à créer des logements est sujette à discussion. Enfin, le montant des aides au logement dans le PIB est vraisemblablement, malgré les mesures de maîtrise appliquées depuis une décennie, appelé à croître durant quelques années, en raison de la démographie des ménages, de la

(25) 12 % étant au chômage, 12 % étudiants, 20,5 % titulaires d'une pension ou d'une retraite, le reliquat étant soit au revenu de solidarité active (y compris activité) soit inactifs (Guillemot *et al.*, 2012).

(26) Les présenter nécessiterait un autre article. Le lecteur intéressé peut se reporter à Mistral *et al.* (2008) et, pour des propositions plus récentes, consulter Ben Jelloul *et al.* (2012) et le numéro thématique « Ville et Logement » de la *Revue de l'OFCE* (2013, n° 128).

paupérisation des locataires, et de la stagnation du PIB. Le gouvernement n'a donc pas les moyens d'augmenter le pouvoir solvabilisateur des aides au logement sans priver de son bénéfice une partie de la population actuellement éligible, ou sans augmenter encore la part de ces aides dans le PIB. L'encadrement des loyers à la relocation et au renouvellement du bail permettra de limiter cette perte du pouvoir solvabilisateur des aides au logement, sans toutefois améliorer la situation de ceux qui connaissent déjà des taux d'effort trop impor-

tants. La construction de logements à loyers accessibles, notamment sociaux, là où ils sont nécessaires, est donc plus que jamais la clef du problème : la baisse du taux des livrets réglementés, finançant le logement social, récemment entrée en vigueur, les mesures annoncées pour intéresser à nouveau les investisseurs institutionnels au logement intermédiaire, et l'action sur l'offre de foncier et sur les procédures d'urbanisme et de permis de construire, ont pour objectif affiché de répondre à ce besoin.

## Références bibliographiques

- ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat), 2011, « Mémento de l'Habitat privé », [http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/PDF\\_interactifs/memento\\_habitat\\_privé\\_2011/files/anah\\_memento\\_2011.pdf](http://www.anah.fr/fileadmin/anahmedias/PDF_interactifs/memento_habitat_privé_2011/files/anah_memento_2011.pdf)
- Antipa P. et Lecat R., 2013, *Bulle immobilière et politique d'octroi de crédits : enseignements d'un modèle structurel du marché français de l'immobilier résidentiel*, *Revue de l'OFCE*, « Ville et Logement », n° 128:163-188.
- Arnault S. et Crusson L., 2012, « **La part du logement dans le budget des ménages en 2010. Alourdissement pour les locataires du parc privé** », *Insee Première*, n° 1395.
- Asterès, 2013, « Faut-il acheter ou louer son logement ? », étude réalisée pour le courtier Meilleurtaux.com, <http://www.meilleurtaux.com/images/ci/pouvoir-achat-immobilier/acheter-louer-meilleurtaux-etude2013.pdf>
- Babès M., Bigot R. et Hoïbian S., 2012, « **Propriétaires, locataires : une nouvelle ligne de fracture sociale** », *Consommation et modes de vie*, n° 248.
- Babès M., Bigot R. et Hoïbian S., 2011, « Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population », Cahier de recherche, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, n° 281.
- Ben Jelloul M., Colombet C., Cusset P.-Y. et Schaff C., 2012, « **Les aides au logement des ménages modestes** », *La Note d'Analyse*, n° 264.
- Ben Jelloul M., Colombet C., Cusset P.-Y. et Schaff C., 2011, « **L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans** », *La Note d'Analyse*, n° 221.
- Ben Jelloul M. et Schaff C., 2010, « **Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement** », *La Note d'Analyse*, n° 196.
- Bigot R. et Hoïbian S., 2011, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », Collection des rapports, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, n° 274.
- Boissières C., 2012, « Prestations familiales 2011 – Statistiques nationales », Caisse nationale des Allocations familiales, <http://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques>
- Bono P.-H. et Trannoy A., 2012, « Évaluation de l'impact du dispositif Scellier sur les prix fonciers », Documents de travail, Aix Marseille School of Economics, [http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/79/61/88/PDF/WP\\_2013\\_-\\_Nr\\_04.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/79/61/88/PDF/WP_2013_-_Nr_04.pdf)
- Briant P., 2010, « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 », *France Portrait Social*, Institut national de la statistique et des études économiques, [http://www.insee.fr/fr/ffc/docs\\_ffc/ref/FPORSOC10H.pdf](http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/FPORSOC10H.pdf)
- Brutel C. et Levy D., 2011, « **Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 – 95 % de la population vit sous l'influence des villes** », *Insee première*, n° 1374.
- Calcoen F. et Cornuel D., 2002, « Les aides au logement », Dossier d'études, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 34.
- Chouvenec A., 2008, « **Marchés fonciers : la hausse ne faiblit pas** », *Les Cahiers Transport Aménagement en Languedoc-Roussillon*, n° 53.

- Collinson R. et Ganonget P., 2013, « Incidence and price discrimination: Evidence from housing vouchers », Working Paper, Social Science research Network, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2255799](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2255799)
- Combes P.-P. et Gobillon L., 2011, « **Le prix des terrains en France : la localisation, encore la localisation, toujours la localisation** », *Le Point sur*, n° 74.
- Comby S., 2013, « La bulle foncière », [http://www.comby-foncier.com/bulle\\_fonciere.pdf](http://www.comby-foncier.com/bulle_fonciere.pdf)
- Cornuel D., 2012, *Les crises du logement, Les Nouvelles d'Archimède*, septembre, <http://culture.univ-lille1.fr/fileadmin/lna/lna61/lna61p24.pdf>
- Cornuel D., 2010, « Le dernier cycle immobilier », Journée Ingénierie urbaine et habitat, MESHS 4 mars 2010, 18 p.
- Cusin F., 2013, *Les prix immobiliers dans les métropoles françaises : un révélateur de la pénurie de logements ?*, *Revue de l'OFCE*, « **Ville et Logement** », n° 128:125-162.
- Debrand T. et Taffin C., 2005, *Les facteurs structurels et conjoncturel de la mobilité résidentielle depuis 20 ans*, *Économie et Statistique*, n° 381-382:125-146.
- DGUHC (Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction), 2013, « Bilan des logements aidés – année 2012 », [http://www.dguhc-logement.fr/lof/tdb/2012/2012\\_catalogue\\_logements\\_finances.pdf](http://www.dguhc-logement.fr/lof/tdb/2012/2012_catalogue_logements_finances.pdf)
- Driant J.-C., 2011 a, « Pourquoi manque-t-il des logements en France ? », *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Pourquoi-manque-t-il-des-logements.html>
- Driant J.-C., 2011 b, « À quoi servent les logements neufs ? », *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/A-quoi-servent-les-logements-neufs,63.html>
- Driant J.-C., 2009, *Les politiques du logement en France*, Paris, La Documentation française, 2009.
- Ellickson R. C., 2011, *Legal sources of residential lock-ins: Why french households move half as often as american households*, *University of Illinois Law Review*, march, <http://ssrn.com/abstract=1445603>
- Eriksen M. D. et Ross A., 2013, *Housing vouchers and the price of rental housing*, Working Paper, Social Science Research Network, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2141483](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2141483)
- Fack G., 2005, *Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002)*, *Économie et Statistique*, n° 381-382:17-40.
- Fondation Abbé Pierre, 2013, *L'état du mal-logement*, rapport annuel 2013, [http://www.fondation-abbe-pierre.fr/\\_pdf/rml-18.pdf](http://www.fondation-abbe-pierre.fr/_pdf/rml-18.pdf)
- Friggit J., 2013, « Loyers et revenus depuis les années 1970 », note du Conseil général de l'environnement et du développement durable, juin 2013, <http://www.cgedd.fr/loyer-revenu-2013.pdf>
- Friggit J., 2012, « Mission sur les aides personnelles au logement », note de fin de mission, [http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007987-01\\_rapport.pdf](http://portail.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/007987-01_rapport.pdf)
- Gobillon L. et Laferrère A., 2006, Les choix de logement des personnes âgées, *Revue française d'économie*, n° 20-3:115-151.
- Gobillon L. et Le Blanc D., 2005, *Quelques effets économiques du prêt à taux zéro*, *Économie et Statistique*, n° 381-382:63-89.
- Guillemot B., Guilpain M. et Veber O., 2012, « Évaluation des aides personnelles au logement. Rapport thématique n° 1 "L'efficacité sociale des aides personnelles au logement" », Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC), IGAS n°RM2012-057A-MNC n° 02-2012.
- Groupe Logement CNAF et réseau Perspicaf, 2010, « Le logement : guide méthodologique des données CAF et présentation des autres sources », Dossier d'étude, Caisse nationale des Allocations familiales, n° 130.
- HCLPD (Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées), 2008, *Dérouler les implications du droit au logement opposable*, Paris, La Documentation française.
- Heyer E., Le Bayon S., Péléraux H. et Timbeau X., 2005, « L'immobilier, pilier de la croissance ou épée de Damoclès : Bulle immobilière, causes et conséquences macro-économiques d'un retournement du marché immobilier », OFCE Document de travail, n° 16.
- Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), 2011, « Comptes de patrimoine », [http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous\\_theme=5.4.2](http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous_theme=5.4.2)
- Jacquot A., 2012, « **La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages** », *Le point sur*, n° 135.

- Jacquot A., 2008, *La crise du logement résulte-t-elle d'une offre quantitativement insuffisante ?*, in **Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement** (sous la dir. de Mistral J. et Plagnol V.), Paris, La Documentation française:83-112.
- Kermadec (de) C., 2012, « **Le prix des terrains à bâtir en 2011** », *Chiffres et statistiques*, n° 363.
- Laferrère A., 2008, *L'impact du vieillissement de la population sur les marchés immobiliers*, *Recherches et Prévisions*, n° 94:7-19.
- Laferrère A. et Le Blanc D., 2002, Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?, *Économie et Statistique*, n° 351:3-30.
- Laferrère A. et Le Blanc D., 2004, *How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case*, *Journal of Housing Economics*, n° 13-1:36-67.
- Laganier J. et Vienne D., 2009, « **Recensement de la population de 2006. La croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes** », *Insee Première*, n° 1218.
- Le Bayon S., Madec P. et Riffart C., 2013, *Marché locatif privé : état des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales*, OFCE Document de travail, n° 5.
- Levasseur S., 2013, *Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier*, *Revue de l'OFCE*, « **Ville et Logement** », n° 128:366-393.
- Ménard S., 2013, « **Une fois sur deux, la vacance d'un logement est suivie d'une réoccupation rapide et durable** », *Le Point sur*, n° 170.
- Ministère du Logement et de la Ville, 2008, « Évaluation des dispositifs d'aide à l'investissement locatif », <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000206/0000.pdf>
- Mistral J. et Plagnol V., 2008, *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, Paris, La Documentation française.
- Notaires de France, 2013, « Note de conjoncture immobilière », n° 20, <http://www.immobilier.notaires.fr/jahia/Jahia/NotesConjonctureImmobilier>
- Observatoire du financement des marchés résidentiels/Crédit Logement-CSA, 2013 a, « Conférence du 1<sup>er</sup> trimestre 2013 – 23 avril 2013 », [http://www.creditlogement.fr/Upload/Observatoire/Fichier\\_182.pdf](http://www.creditlogement.fr/Upload/Observatoire/Fichier_182.pdf)
- Observatoire du financement des marchés résidentiels/Crédit Logement-CSA, 2013 b, « Tableau de bord trimestriel, 2<sup>e</sup> trimestre 2013 », [http://www.creditlogement.fr/Upload/Observatoire/Fichier\\_189.pdf](http://www.creditlogement.fr/Upload/Observatoire/Fichier_189.pdf)
- Renard D., 2003, *Les enjeux urbains des prix fonciers et immobiliers*, in *Villes et économie* (sous la dir. de Prager J.-C.), Paris, La Documentation française:95-108.
- SOeS (CGDD), 2012, *Comptes du logement 2011 ; premiers résultats 2012*, [http://www.statisituqes.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits\\_editoriaux/Publications/References/2012/Compte\\_logement\\_resultats\\_2012/Compte-logement2011-pr2012-ed2012b.pdf](http://www.statisituqes.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/References/2012/Compte_logement_resultats_2012/Compte-logement2011-pr2012-ed2012b.pdf)
- Susin S., 2002, « Rent vouchers and the price of low-income housing », *Journal of Public Economics*, n° 83:109-152.
- Timbeau X., 2013, Les « bulles robustes ». Pourquoi il faut construire des logements en région parisienne, *Revue de l'OFCE*, « **Ville et Logement** », n° 128:277-313.
- Trannoy A. et Wasmer E., 2013, « Le prix de l'immobilier et les politiques inflationnistes », Document de travail du Conseil d'analyse économique sur le marché du logement.
- Trevien C., 2013, « **Habiter en HLM, quels avantages, quelles différences** », *Insee Analyses*, n° 10.
- Viren M., 2013, *Is the housing allowance shifted to rental prices?*, *Empirical Economics*, n° 44-3:1497-1518.
- Vorms B., 2012, *Quelles priorités pour les aides à l'accès à la propriété ?*, *Métropolitiques*, <http://www.metropolitiques.eu/Quelles-priorites-pour-les-aides-a.html>.