

Politique du logement : mauvais procès, vrais enjeux

Synthèse

Jean Bosvieux,
*économiste, éditeur de
Politiquedulogement.com*
Claude Taffin,
statisticien-économiste
Bernard Vorms,
*économiste spécialiste
des questions de
logement*

23 juillet 2018

On invoque si fréquemment le thème de la « crise du logement » qu'on ne sait parfois plus quel problème on cherche à désigner par cette expression. Car si de nombreuses difficultés persistent, surtout au regard des sommes mobilisées, notamment au titre des aides publiques, tout ne va pas mal dans le domaine du logement : la construction suit un bon rythme, la taille et la qualité des logements augmentent, le taux d'effort des ménages est contenu en moyenne à l'échelle nationale même s'il est important dans les zones dites « tendues », en particulier la région parisienne.

Le débat appuyé sur des moyennes nationales cache d'importantes disparités territoriales, qui apparaissent aujourd'hui décisives alors que la localisation des logements pèse toujours plus dans l'accès à l'emploi. Mais la politique du logement ne peut, à elle seule, répondre à ces nouveaux déséquilibres territoriaux. En outre, d'autres difficultés réelles relèvent de causes différentes et ne signent pas un échec des politiques du logement à strictement parler comme la grande exclusion. Enfin, cette invocation rituelle de la crise s'accompagne aussi de la mobilisation répétitive de « recettes miracles » qui ne changent rien parce qu'elles ne visent pas les vrais problèmes.

Pour renouveler le regard sur les besoins de la crise du logement, il faut donc écarter les fausses polémiques et revenir aux vrais choix à venir. Tout d'abord, on ne peut se limiter à des objectifs quantitatifs (combien de logements ? à quel prix ?). Les attentes des ménages concernent désormais avant tout la localisation, la qualité, l'adaptation à leur mode de vie (mobilité, instabilité professionnelle et familiale). La philosophie des aides au logement s'en trouve peut-être affectée.

La vocation du logement social est, elle aussi, interrogée : doit-il rester généraliste, c'est-à-dire ouvert à une majorité des ménages, ou doit-il évoluer vers un rôle résiduel, visant les populations les plus fragiles, qui ne peuvent trouver à se loger sur le marché privé ? Faut-il, d'autre part, une action homogène sur le territoire, alors que la territorialisation de la question du logement apparaît plus forte ? Enfin, comment faire évoluer le parc de logement en fonction des nouvelles contraintes climatiques et environnementales ? C'est à partir de ces questions prioritaires qu'il faut évaluer les réussites et les échecs de la politique du logement, et débattre de la bonne allocation des ressources publiques.

Depuis plus de trente ans, tous les acteurs du logement tirent le signal d'alarme. Qu'ils soient privés ou publics, des promoteurs immobiliers aux HLM, en passant par les associations qui se consacrent à la défense des mal-logés, tous s'accordent sur le fait que le logement va mal. Des divers côtés de l'échiquier politique, les explications peuvent diverger mais le constat est presque identique. Tous s'accordent sur le fait que le déficit de logements s'accroît chaque année, de même que le nombre des mal-logés, les deux faisant l'objet d'enchères en période électorale.

Dès lors, il est légitime de se demander pourquoi dépenser autant d'argent pour quelque chose qui marche aussi mal. Qu'en est-il vraiment ? C'est l'objet de la première partie de cette note. La seconde s'attache à définir les principaux enjeux qui, à notre sens, s'imposent ou devraient s'imposer aujourd'hui à la politique du logement.

1. UNE CATASTROPHE, VRAIMENT ?

La statistique est une chose, les conclusions qu'on en tire en est une autre. Par exemple, « trois millions de mal-logés », le chiffre en absolu est considérable. Mais rapporté à la population de la France métropolitaine, ce nombre correspond à moins de 5 %. Encore trop, certes, mais on ne peut porter un jugement qu'en répondant à ces trois questions : fait-on mieux ou pire que par le passé ? Fait-on mieux ou pire que nos voisins ? Et, surtout, comment faire mieux ?

D'abord, le rapport entre le parc de logements et la population : entre 1968 et 2013, cette dernière s'est accrue de 28 % et le nombre de résidences principales de 76 %. En outre, avec 546 logements pour 1 000 habitants, nous disposons du parc le plus abondant de l'Union européenne après ceux de la Grèce et du Portugal (2015). Certes, il comprend une forte proportion de résidences secondaires, mais c'est aussi le cas des pays du Sud et de la Scandinavie. Aux États-Unis, on ne compte, par exemple, que 419 logements pour 1 000 habitants.

Mais peut-être nos logements sont-ils plus petits ou particulièrement inconfortables ? Nous disposons en moyenne de 31 m² par personne en 1984, contre 40 m² en 2013, soit un accroissement de 29 % en près de trente ans ; la fondation Abbé-Pierre a souligné la récente montée du surpeuplement, mais celui-ci a été divisé par deux entre 1968 et 2013, et la proportion des logements dépourvus du confort sanitaire de base, qui atteignait encore 27 %

en 1978, est devenue infime aujourd'hui. Enfin, moins de 6 % des ménages se déclarent insatisfaits de leur logement en 2013.

Ensuite, construit-on assez ? Le gouvernement précédent avait retenu un objectif de 500 000 logements annuels, hérité d'une étude de l'université de Dauphine pour le Crédit foncier un peu ancienne (2007) reposant sur des hypothèses dont on n'avait retenu qu'un scénario extrême. Or, dans la dernière étude du Commissariat général au développement durable (CGDD) sur le sujet (2012), aucun des scénarios proposés n'atteint 350 000 logements construits. Dans l'intervalle, il est apparu que les statistiques de logements autorisés et plus encore mis en chantier sous-estimaient grandement la réalité et que l'on avait bel et bien frôlé les 500 000 nouveaux logements construits en haut du cycle (2006-2007). On a aussi vu la proportion de logements vacants augmenter récemment. Il est clair par ailleurs que l'on construit plus que nos voisins : 5,6 logements neufs pour 1 000 habitants en France, contre 4 seulement au Royaume-Uni ou en Allemagne. Seuls le Portugal et l'Espagne ont davantage construit, mais à l'excès dans le cas espagnol. La construction reste certes insuffisante en Ile-de-France. Toutefois, on y construit beaucoup plus qu'à Londres ou à New-York : 3,71 logements neufs annuels pour 1 000 habitants dans la métropole du Grand Paris, contre 2,28 à Londres et 2,37 à New York¹.

Oui, mais alors, le logement est-il beaucoup trop cher ? Le taux d'effort net² est bien en hausse permanente (16,1 % en 2001, 18,3 % en 2013, source Insee), et cette hausse est plus accentuée pour les bas revenus mais pour des logements dont la qualité augmente aussi. Il s'agit d'ailleurs d'une tendance mondiale liée à l'augmentation du revenu des ménages. À ceux qui jugent inefficace notre système d'aide au logement, il faut rappeler que la proportion de ménages dont la dépense nette de logement dépasse 40 % de leur revenu est en France égale à la moitié de la moyenne européenne (parmi les 28 de l'UE ou les 19 de la zone euro) : avec une proportion de 5,7 %, la France ne voit que la Finlande, l'Irlande, Chypre et Malte réussir à contenir encore mieux le taux d'effort des ménages ; l'Allemagne est à 15,6 % et le Royaume-Uni à 12,5 %.

Quant au parc locatif social, c'est, en proportion, le plus important d'Europe, après ceux des Pays-Bas, de l'Autriche et du Danemark. Certes, mais héberge-t-il les plus pauvres ? Il s'y

¹ J. M. Gambrelle : « Pour une approche quantitative de la politique du logement : l'exemple de l'agglomération parisienne », politiquedulogement.com (2016).

² Dépense de logement, nette de l'aide personnelle, rapportée au revenu du ménage.

efforce : aujourd'hui, 1 logement sur 4 mis en location est attribué à un ménage dont le revenu est inférieur à 20 % des plafonds de ressources (de l'ordre du Smic pour une personne seule) et 50 % des occupants de HLM ont en 2013 un revenu par unité de consommation inférieur au premier quartile contre 21 % en 1973.

Le fait que la France ait traversé la crise financière mondiale sans que les accédants à la propriété soient bousculés, sans que le nombre des saisies ou de défauts de remboursement augmente de façon significative alors qu'ils sont parmi les plus bas d'Europe, ne peut assurément être mis au débit de la politique du logement.

Il est vrai que le nombre des sans-domicile est en forte hausse : 86 000 personnes en 2001, 141 500 personnes en 2012, soit presque 50 % de plus. Dans le même temps, leur nombre aurait été divisé par deux en Angleterre. Mais cet échec est-il vraiment à porter au passif des politiques du logement ? Cette question mérite débat ; on y reviendra plus loin.

1.1. QUELLES REALITÉS RECOUVRE L'INVOCATION DE LA CRISE ?

Le thème de la crise est si fédérateur que le mot change de sens avec la conjoncture : crise du logement quand les prix montent, crise de l'immobilier quand ils baissent. Chacun y retrouve ce qu'il souhaite. Reste à définir quelles sont les principales critiques qui peuvent être adressées spécifiquement à la politique du logement.

D'abord, les prix. Le logement est trop cher. C'est une assertion largement partagée par les ménages et que les comparaisons internationales mentionnées plus haut ne suffisent pas à écarter. En outre, le coût élevé du logement³ nuirait à la compétitivité française. Le fait que plus de la moitié du patrimoine des français soit investi dans le logement détournerait leur épargne de l'investissement productif⁴ et contribuerait à l'accroissement des inégalités⁵. Plus grave, d'une part la hausse des prix immobiliers en France contribuerait à renchérir le coût du travail, d'autre part elle perturberait le fonctionnement du marché de l'emploi car les ménages hésiteraient à se déplacer vers les régions les plus dynamiques, qui sont aussi celles où se loger est, du fait même de la demande, le plus coûteux. Même si les loyers ont

³ Cf. entre autres parmi les plus récentes, le rapport Gallois, le rapport d'Etienne Wasmer et d'Alain Trannoy pour le CAE, rapport économique, social et financier (RESF) annexé à la loi de finances 2013.

⁴ C'est ce qui avait conduit, avant la crise des *subprimes*, à envisager l'introduction de formules d'extraction hypothécaire, lesquelles auraient dû permettre de concilier le développement de l'accession à la propriété et l'orientation d'une plus forte part de l'épargne des ménages vers l'investissement ou vers la consommation.

⁵ Thomas Piketty, *Le Capital au XX^e siècle*, Paris, Seuil, 2013.

augmenté de façon moins forte que les prix, la différence de tension selon les territoires se reflète dans l'écart entre les loyers HLM et les loyers de marché : faible dans les zones détendues, le rapport va de 1 à 3 à Paris. La difficulté tient plus à une question d'aménagement du territoire que de volume de la construction neuve. La difficulté tient d'abord à une question d'aménagement du territoire. Dans une économie ouverte, l'influence des pouvoirs publics en matière d'aménagement du territoire est limitée. La possibilité pour l'État d'orienter la localisation des activités apparaît modeste. On doute qu'il puisse contrebalancer l'attrait de la région parisienne, voire de la Côte d'Azur, et les prix élevés qui en résultent.

On le voit avec les emplois de la City de Londres susceptibles de venir en France pour cause de Brexit : on peut douter que l'État ait la capacité de les orienter ailleurs que dans les zones les mieux dotées en emplois de qualité, là où les logements sont les plus chers et qui, de ce fait, se renchériront encore plus.

Ensuite, le scandale des sans-logis. Il se manifeste surtout sur les marchés tendus puisque la grande misère suit la grande richesse. Mais peut-il être mis au compte des carences de la politique du logement ? Il s'agit d'offrir un logement ou un hébergement décent à des personnes qui ne peuvent en assumer la charge, quel que soit son montant. Celle-ci doit donc être supportée par des aides sociales, affectées ou non. Les réponses qu'appelle ce volet d'une politique sociale tournée vers les plus démunis doivent obéir à une logique spécifique. Les débats techniques sur la place du marché, le niveau des prix, le choix entre soutien de l'offre ou de la demande, les effets d'aubaine, l'affectation des aides, sont sans objet dès lors qu'ils concernent des personnes qui ne procèdent pas à des arbitrages entre leurs dépenses courantes et leurs dépenses de logement. La politique d'hébergement fait surtout l'objet de nombreuses critiques, tant du point de vue de l'instabilité qu'elle impose à ses bénéficiaires que de son coût. Pour répondre aux besoins des sans-logis, certaines associations préconisent de réduire la place de l'hébergement et d'adopter la politique dite du « logement d'abord », qui consiste à les installer d'emblée dans des logements qui leur offriront plus de chance de réinsertion. C'est un choix de politique sociale avant d'être une question de moyens financiers.

La politique du logement doit aussi supporter les conséquences des autres politiques : aménagement du territoire, intégration, formation, etc. (ainsi d'ailleurs que des politiques du logement passées, en particulier celles qui ont abouti au phénomène de concentration des

problèmes sociaux dans certaines banlieues). Elle ne saurait être un substitut aux politiques de redistribution des revenus. Elle sert en outre de vecteur à d'autres politiques : l'aide personnelle au logement est en partie une aide sociale, et les aides à la pierre, en ciblant la construction et la rénovation, une composante de la politique de l'emploi.

Au risque de choquer, on pourrait affirmer, sinon qu'il n'y a pas de problèmes de logement en France, au moins que les problèmes inhérents à la politique du logement sont mineurs par rapport aux problèmes « importés » énoncés ci-dessus. En effet, l'appareil productif comme la distribution du crédit fonctionnent de façon satisfaisante. Même le problème de la mobilisation du foncier n'a pas empêché la prolifération des bureaux en Ile-de-France. Un débat légitime existe sur la maîtrise du plan local d'urbanisme (PLU) avec le développement des intercommunalités. Le transfert des compétences d'urbanisme de la commune à l'intercommunalité est sans doute favorable à une meilleure mobilisation du foncier⁶. Mais quelle que soit la réponse politique apportée au bon usage de cette compétence locale, il faut reconnaître que l'origine de la rareté du foncier disponible ne relève pas de la seule contrainte physique : les freins réglementaires et d'opportunité politique (les électeurs étant en général réticents à tout projet immobilier dans leur proximité immédiate) sont aussi importants et, parfois, prédominants⁷.

1.2. LA CONTINUITÉ DE LA POLITIQUE NATIONALE

Les partis politiques dressent un tableau particulièrement dramatique de la politique dont ils imputent l'entière responsabilité à celui d'entre eux qui est au pouvoir ou qui vient de le quitter. La politique qu'ils conduisent, lorsque leur tour est venu, ne se distingue pourtant que par des nuances ou des adaptations, rendues nécessaires par des évolutions mondiales ou par la conjoncture. Et, de fait, la politique nationale a fait preuve d'une grande continuité depuis la réforme de 1976⁸. Aucune grande réforme du logement n'oppose de façon nette la droite et la gauche de gouvernement. Ni grand soir ni libéralisation, jusqu'aux dernières élections, le discours était de rupture et la politique, de continuité. La politique du logement procède par ajustements et surtout par accumulation progressive. Il n'y a pas eu, en France,

⁶ Voir la note de Terra Nova, « Propositions pour une relance durable de la construction de logements », 12 février 2015.

⁷ Cf Barker review of housing supply 2004 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/barker_review_of_housing_supply_recommendations.htm

⁸ Cette réforme a privilégié l'aide à la personne (APL) sur l'aide à la pierre et mis en place le Prêt aidé d'accèsion à la propriété (PAP).

de changement d'orientation aussi brutal et de la même ampleur que ceux que l'on observe dans d'autres pays. Rien de comparable à la transformation du rôle du parc social aux Pays-Bas avec le *Brutering*, au Royaume Uni avec le *right-to-buy*, ou encore plus récemment, dans le même pays, avec l'augmentation des loyers du parc social, la baisse des aides personnelles et la réduction de la durée des baux à six mois dans le parc privé. Aucun bouleversement identique à la dérégulation de la constructibilité des sols qui a eu lieu en Espagne. En 2000, la loi SRU est venue inscrire dans les textes l'objectif de mixité sociale esquissé dix ans plus tôt. L'obligation de disposer de 20 % de logements sociaux dans les communes d'une certaine importance devait permettre de dépasser les égoïsmes locaux, en écartant l'argument selon lequel il serait déraisonnable de construire des logements HLM dans les villes riches car le foncier y est trop cher. Initialement objet d'une très forte opposition au sein du Parlement, ce texte, renforcé par la loi Alur, n'est plus guère aujourd'hui remis en cause.

Même la vigueur du débat politique autour du thème de la « France de propriétaires » est restée strictement rhétorique : elle n'a eu aucune incidence concrète sur les dispositifs techniques de la politique du logement. La réforme des aides à l'accession à la propriété de 1995 n'a pas rompu avec la logique préexistante du ciblage vers le logement neuf et l'ancien avec un fort pourcentage de travaux ; elle n'a fait que tirer les conséquences de la banalisation du crédit en supprimant les circuits de financement spécialisés⁹, tout en adoptant des modalités de distribution particulièrement intelligentes. Les aides fiscales à l'investissement locatif privé introduites en 1984 ont fait l'objet d'adaptations périodiques mais n'ont jamais été remises en cause. Seule la modification du cadre juridique des rapports locatifs avec la loi Quilliot de 1982 et plus récemment avec la loi Alur peuvent être mises au compte du renforcement souhaité par la gauche de la protection des locataires dans le parc locatif privé.

Depuis plus de trente ans, c'est une constante de la politique française que de soutenir à la fois l'accession à la propriété, la construction locative sociale et une fiscalité favorable à l'investissement locatif privé neuf. Les plans de relance mis en place lors des deux derniers quinquennats ont pris appui sur ces trois composantes du soutien de l'offre. Toutefois, les mesures de soutien ne sont pas seulement conjoncturelles et ne se limitent pas aux zones

⁹ La distribution des crédits bonifiés et des crédits garantis par l'État a été ouverte à l'ensemble des établissements de crédit de la place.

tendues, au risque de favoriser la surproduction et l'étalement urbain. Cette politique de soutien de l'activité, et donc de l'emploi, n'est en tout état de cause guère contestée.

L'effort en faveur du logement des démunis, dont on a dit qu'il relevait d'une logique spécifique, n'a pas non plus été l'objet d'un affrontement politique. Le Droit au logement opposable en constitue le texte phare : réclamé depuis des années par les associations, le DALO a été voté par surprise en période électorale, par un gouvernement de droite, avec le soutien unanime de députés majoritairement sceptiques. Le fait que sa mise en œuvre se heurte à l'insuffisance de l'offre dans les zones tendues, et d'abord en région parisienne, là où le problème se pose avec le plus d'acuité, met en lumière les limites du pouvoir de la loi et le caractère artificiel d'un débat national focalisé sur le déficit global de logements, alors que les conditions d'accès au logement reflètent une différenciation géographique de plus en plus accusée.

C'est le poids des facteurs extérieurs qui aura eu l'influence la plus déterminante sur la politique du logement. D'abord, la fin de l'encadrement du crédit, liée à la mondialisation du système financier, qui a privé l'État de l'essentiel de son pouvoir sur les conditions de l'offre de crédit. Ensuite, la fin de l'inflation. D'une part, celle-ci a interdit en accession que les aides personnelles se substituent aux aides à la pierre comme l'avait prévu la réforme de 1977 ; d'autre part, la maîtrise de l'inflation et la surliquidité mondiale se sont traduites par une baisse mondiale des taux qui, associée à l'allongement de la durée des prêts, a contribué pour une forte part à la croissance rapide du prix des logements. D'abord solvabilisés, les ménages modestes ont progressivement vu s'allonger la durée de leur effort pour devenir propriétaires.

Si l'alternance a peu d'effet sur la politique nationale, elle a des conséquences beaucoup plus accusées au sein des collectivités locales et particulièrement des municipalités. Ce sont les collectivités locales qui définissent et mettent en œuvre les politiques qui vont permettre d'accueillir, de localiser ou d'écarter telle ou telle catégorie de population. Les élus veulent conforter leur électorat et répondre à ses attentes. Le contraste entre les politiques conduites en matière de logement par deux villes de bords opposés est assurément plus frappant qu'entre deux gouvernements successifs d'orientations également opposées.

Au-delà du fait que la marge de manœuvre des gouvernements s'est réduite avec l'ouverture de l'économie, la continuité de la politique nationale en matière de logement s'explique aussi par ses performances, lesquelles, loin d'être aussi catastrophiques que certains veulent bien

le dire, sont au contraire tout à fait honorables et ne peuvent pas être jugées au regard de problèmes qui, pour partie, ne relèvent pas d'elle.

L'indifférence aux faits dans le débat politique n'est pas le privilège du secteur du logement, mais sa principale conséquence est d'interdire toute réflexion sur les améliorations souhaitables. La politique du logement peut certainement mieux faire. Elle doit aussi répondre à de nouveaux enjeux. Mais partir d'un constat erroné n'offre pas les meilleures chances d'y parvenir.

2. LES CHOIX À VENIR

Ces controverses s'appuient, si l'on ose dire, sur l'absence d'évaluation des mesures concernées, qui permet à tout jugement de s'exprimer sans crainte d'être démenti. C'est le cas, par exemple, de la question des effets d'aubaine concernant l'aide à l'accession et, surtout, de deux mesures très coûteuses : les aides à l'investissement locatif et l'application d'une TVA à taux réduit aux travaux sur le parc existant. L'évaluation devrait pourtant être la règle, même si elle ne suffit pas à garantir la pertinence des décisions. Elle obligerait à définir clairement le ou les objectifs visés et à mettre en place dès l'entrée en vigueur des mesures des outils d'observation. Force est de constater que – c'est un euphémisme – ce n'est pas toujours le cas.

On ne cherchera pas ici à passer en revue de façon exhaustive les différents volets de la politique du logement. L'exercice serait fastidieux, et les ouvrages documentés sur le sujet ne manquent pas. L'ambition de cette note est en effet de proposer une réflexion sur les grands enjeux de la politique du logement. En préalable, il est cependant indispensable d'évacuer les fausses questions, qui polluent le débat et ne peuvent avoir pour effet que d'orienter les décideurs vers de mauvaises pistes.

Il faut tout d'abord faire un sort au débat sur le nombre de logements qu'il conviendrait de construire en France pour faire face à la demande. Ce débat est vain. S'il existe, c'est incontestable, un déficit d'offres dans les zones les plus chères, à commencer par l'agglomération parisienne, il n'y a pas dans notre pays de crise quantitative globale. Les controverses sur les « besoins » de construction, sans distinction de localisation, de taille et de coût n'ont donc pas lieu d'être. Là encore, des évaluations localisées restent à mener.

Il faut aussi oublier les politiques gadget, dont l'objet se limite souvent à la communication ou à l'affichage d'intentions. C'est le cas des actions destinées à favoriser la transformation de bureaux en logements ou à la « remise sur le marché des logements vacants », qui resurgissent périodiquement malgré des échecs répétés, et des constructions juridiques alambiquées censées faciliter l'accession à la propriété, qui ne peuvent exister que grâce à des aides massives et/ou parce qu'elles sont détournées de leur objet.

Enfin, nous ferons également l'impasse sur certaines questions très médiatisées, d'importance réelle mais limitée, comme les effets de l'impôt sur la fortune immobilière, la réglementation des locations touristiques, le maintien de la taxe d'habitation pour les résidences secondaires.

2.1. D'UNE POLITIQUE D'INTEGRATION À DES MESURES CIBLÉES

Le logement constitue, avec l'éducation, la santé et la protection sociale l'un des quatre piliers de l'État providence. En France, le droit au logement, proclamé pour la première fois en 1982 par la loi Quilliot, est devenu en 2007 un droit-créance avec l'institution du droit au logement opposable (Dalo).

Le progrès considérable dans les conditions de logement réalisé depuis le milieu du XX^e siècle résulte de l'élévation du niveau de vie, mais aussi d'un effort public soutenu, dont le point d'orgue a été atteint au milieu des années 1990 avec la généralisation des aides personnelles au logement à tous les locataires, sous seule condition de ressources.

Cependant, la question de l'accès au logement, que l'on avait alors crue en voie de résolution, a ressurgi avec le nouveau siècle avec une acuité sans cesse croissante. Les réponses quantitatives ne suffisent plus. C'est que la société a changé depuis que les principaux instruments de la politique du logement ont été mis au point. L'instabilité professionnelle s'est accrue, qui exige des déménagements plus fréquents. L'instabilité familiale également. La concentration de l'emploi dans certaines zones se traduit par une pression de la demande qui accroît les écarts de prix entre les territoires. Ceux qui doivent se déplacer pour trouver ou retrouver un emploi doivent également affronter une augmentation de leur dépense de logement ou se résoudre à de longs et coûteux trajets entre leur domicile et leur travail. Accéder au logement dans ces conditions est particulièrement difficile pour les outsiders, notamment les jeunes et les mobiles. S'y maintenir peut être un problème pour les personnes victime d'un « accident de la vie ». La

concentration géographique de l'emploi a aussi des effets contradictoires pour les villes petites ou moyennes : celles qui se trouvent dans le périmètre d'attraction d'une métropole peuvent gagner en population tandis que celles qui sont plus éloignées subissent souvent un déclin économique et démographique quand elles se situent dans les territoires les moins attractifs. Par ailleurs, l'évolution du commerce et des modes de vie induit souvent, dans ces mêmes villes moyennes, qu'elles soient en déclin ou en développement, un dépérissement des centres anciens au profit des périphéries résidentielles, ce qui provoque une augmentation de la vacance commerciale et résidentielle de centre-ville dont la politique du logement ne peut pas se désintéresser.

La politique du logement se voit aussi assigner d'autres objectifs, qui, quel que soit le jugement que l'on porte sur leur légitimité, ne relèvent pas directement du souci de permettre aux ménages de disposer d'un logement de qualité à un coût compatible avec leurs moyens. Ils sont de diverses natures. Outre le soutien de l'activité du bâtiment déjà mentionné, les préoccupations d'urbanisme et de mixité sociale sont également adjointes aux objectifs de logement *stricto sensu*. Il en va de même de l'augmentation de la proportion des ménages propriétaires de leur logement. Au souci de répondre aux préférences des ménages pour lesquels l'accession est à la fois un élément de statut social et le moyen de se constituer un patrimoine se mêlent de la part des pouvoirs publics diverses préoccupations plus idéologiques : la propriété est souvent présentée comme un élément de stabilité sociale et comme le moyen d'une plus forte implication des habitants dans la vie de la cité. Cependant, il est difficile d'en démontrer l'efficacité en termes de conditions de logement : celles des Suisses et des Allemands, en majorité locataires, n'ont rien à envier aux nôtres. *A contrario*, il est difficile de ne voir que des inconvénients à l'augmentation du taux de propriétaires.

De nouveaux enjeux apparaissent : le devenir du parc existant, avec notamment la nécessité de son adaptation au défi climatique et aux modes de vie modernes, l'impact de l'habitat sur l'environnement.

Ce constat n'invalide pas les politiques du logement traditionnelles : les actions combinées sur l'offre et sur la demande restent indispensables, de même notamment que la régulation des marchés. L'effet solvabilisateur et fortement redistributif des aides personnelles est attesté par de nombreuses études et rapports administratifs, et les supprimer, ou même les réduire sensiblement, mettrait en difficulté la plus grande part des ménages qui en bénéficient. Elles n'ont cependant pas suffi à éviter l'augmentation des taux d'effort des

locataires modestes et sont peu efficaces pour répondre aux difficultés d'accès au logement des plus défavorisés : construire plus de logements, même sociaux, ne suffira pas à résoudre le problème des personnes sans revenu ou qui souffrent de troubles de comportement. La réponse ne peut pas, non plus, être seulement juridique : il ne suffit pas d'ouvrir la possibilité de faire valoir ses droits en justice pour que les problèmes soient résolus, les difficultés de mise en œuvre du droit au logement opposable en fournissent la preuve. Le logement des « pauvres » n'est pas un enjeu nouveau mais son importance s'est accrue. La précarisation de certaines populations a eu pour conséquence que le problème du logement des démunis a pris une place prépondérante dans la politique du logement.

2.2. LE DÉFI DU LOGEMENT POUR TOUS

La généralisation de l'éligibilité aux aides personnelles locatives à l'ensemble des ménages, sous seule condition de ressources, réalisée dans la première moitié des années 1990, parachevait la mise en œuvre d'une politique initiée une quinzaine d'années auparavant sur la base de principes définis par le rapport Barre de décembre 1975. Il s'agissait de mettre en place une sorte de sécurité sociale du logement qui devait permettre à chacun d'accéder à un logement correspondant à ses besoins à un coût compatible avec ses ressources. Il était pourtant perceptible, dès cette époque, que ce résultat ne pourrait pas être atteint. Le passage d'une situation de quasi-plein emploi à une situation durable de chômage de masse, la précarisation des emplois, notamment pour les jeunes entrant dans la vie active, ont en effet changé la donne et rendu les politiques d'intégration, dont relève la généralisation des aides personnelles, de moins en moins efficaces et surtout de plus en plus coûteuses. La mise en place de politiques d'insertion visant des publics ciblés, la création en 1988 du RMI et de la délégation interministérielle à la Ville (qui deviendra en 1991 le ministère de la Ville) relèvent de ce constat. Dans le domaine de la politique du logement, la loi Besson de 1990 prescrit l'établissement de Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. L'année suivante, la loi d'orientation sur la ville se donne pour objectif de lutter contre la ségrégation spatiale et l'exclusion. Elle sera suivie par plusieurs lois visant les mêmes buts, notamment la loi Solidarité et développement urbain, dont l'article 55, qui a suscité bien des polémiques, impose à certaines communes l'obligation de disposer d'un taux minimum de logements sociaux.

Malgré ces efforts, et cependant que les conditions moyennes de logement continuaient à s'améliorer – au prix d'une augmentation sensible des taux d'effort et du coût des aides personnelles –, le nombre des « exclus du logement » et des mal-logés n'a fait qu'augmenter. L'apparition de personnes sans domicile fixe, dormant dans la rue, qui en constitue la part la plus visible, est devenue un scandale et conduit certains, nous l'avons vu, à conclure à l'échec de la politique du logement. Aux sans-abri s'ajoutent en effet les personnes hébergées mais privées d'un logement personnel, et celles vivant dans des conditions difficiles, c'est-à-dire, pour la grande majorité, dans des logements privés de confort et/ou en surpeuplement accentué. Soit, au total, près de quatre millions de personnes.

La mise en œuvre du droit au logement opposable n'a pas suffi à répondre à ces difficultés dans les zones où elles sont les plus prégnantes, à commencer par l'agglomération parisienne. Elle se heurte à l'insuffisance de logements sociaux à très bas loyers et à la stigmatisation de certains quartiers ou groupes immobiliers, dans lesquels nombre de personnes, même en situation difficile, refusent d'habiter. Cette situation conduit à poser la question de la fonction du parc social : doit-il rester généraliste, c'est-à-dire ouvert à une majorité de ménages, ou évoluer vers un rôle résiduel privilégiant l'accueil de ceux qui n'ont pas les moyens de se loger ailleurs, comme le préconise l'Union européenne ? Une telle évolution, si tant est qu'on la juge souhaitable, se heurte pour partie à la forte concentration du parc social, composé pour une large part de grands ensembles hérités de la période de construction de masse des années 1960-1970, qui constituent aujourd'hui l'essentiel des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV). En réservant aux plus démunis l'accès au logement social, la « résidualisation » risquerait donc fort de conduire à l'accroissement de la ségrégation spatiale en accentuant la concentration des pauvres. La rénovation urbaine engagée au début des années 2000 a donné des résultats tangibles, mais beaucoup reste encore à faire.

Quoi qu'il en soit, les loyers des logements sociaux, même les moins chers, et malgré l'aide personnelle, restent hors de portée de certains ménages. De plus, le parc social ne peut répondre aux situations d'urgence. Un effort considérable a été réalisé pour augmenter le nombre de places d'hébergement, mais cette solution, indispensable dans de nombreux cas, n'apparaît plus aujourd'hui comme la seule appropriée, en raison de son coût élevé, mais aussi de son caractère provisoire. La formule du « logement d'abord », expérimentée aux États-Unis et qui consiste à attribuer directement un logement stable aux personnes sans

domicile, sans passer par la case hébergement, semble être une voie d'avenir, avec plusieurs variantes adaptées à la situation des personnes concernées. Là encore, les évaluations font défaut. Un plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme a été élaboré sous l'égide de la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (Dihal) pour la période 2018-2022, l'objectif étant de réformer structurellement la politique de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes en difficulté. Ce plan innove en outre par son caractère territorialisé. Largement expérimental, il met notamment l'accent sur la nécessité d'un accompagnement social efficace, dont les modalités restent pour partie encore à inventer. De sa mise en œuvre et des enseignements qui pourront en être tirés dépend largement le succès de la politique de lutte contre le sans-abrisme.

Il reste que la population concernée comprend, selon la dernière enquête de l'Insee sur le sujet¹⁰, une majorité d'étrangers, dont beaucoup, selon toute vraisemblance, ne disposent pas d'un titre de séjour¹¹ et de ce fait ne pourraient être éligibles au « logement d'abord ». Quel que soit le succès du plan et les suites qui lui seront données, l'hébergement restera donc la seule solution envisageable pour une part non négligeable des sans-abri.

2.3. ADAPTER LES POLITIQUES À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

L'urbanisation de la France s'est poursuivie au cours des trente dernières années, qui ont vu notamment s'accroître le phénomène de métropolisation, lié à la mondialisation. L'essentiel de la croissance démographique a concerné les grandes aires urbaines, dans le cœur desquelles se concentrent la majorité des emplois.

Les enjeux sont de nature différente selon la taille des aires urbaines. Dans celles qui englobent les métropoles, il s'agit de promouvoir une offre en logement privés et en logements sociaux suffisante pour faire face aux besoins résultant de l'expansion démographique. Cela implique une augmentation de la production, conditionnée par un accès au foncier facilité. Il convient en outre d'éviter des mesures trop strictes de limitation des loyers privés, dont l'effet serait, à terme, négatif. La réglementation des rapports locatifs doit en effet trouver un juste milieu entre l'intérêt du locataire et celui du bailleur, qui

¹⁰ Insee, enquête « Sans-domicile 2012 ».

¹¹ Il n'existe pas à notre connaissance d'estimation précise du nombre de sans-papiers et de leur part parmi les sans-abri. On sait toutefois que 80 % du budget du Samu social de Paris « sont consacrés à l'hébergement en hôtel pour, en majorité, des étrangers en situation irrégulière » (J. Damon, « Exclusion : vers zéro SFD ? », La Documentation française, 2017).

s'opposent, notamment en ce qui concerne la fixation du loyer et son évolution. Le locataire a besoin de stabilité, c'est la raison pour laquelle l'augmentation du loyer en cours de bail est encadrée dans la presque totalité des pays européens, mais une contrainte excessive est dangereuse. L'activité de bailleur privé suppose une rentabilité minimale, nécessaire pour financer l'entretien des immeubles et générer un revenu net, faute de quoi l'investissement est en panne et l'offre se réduit, ce qui favorise les pratiques occultes et les marchés parallèles. L'exemple de Stockholm, où le contrôle des loyers en vigueur génère des dérives spectaculaires, comme la revente (licite) à prix d'or des baux par les locataires, le développement anarchique de la sous-location et d'un véritable marché noir de la location, est éclairant à cet égard. Il montre également la difficulté politique de mettre fin à un tel régime, qui pénalise les outsiders mais est populaire parmi ceux qui en bénéficient. Le gouvernement français devrait prendre la mesure de ces dangers avant de décider, fût-ce à titre expérimental, de prolonger la possibilité de plafonnement des loyers instituée par la loi Alur.

Dans les petites ou moyennes aires urbaines se pose en priorité la question du devenir du parc existant, souvent mal adapté aux conditions de vie modernes, comme le révèle l'augmentation récente de la vacance, particulièrement forte dans les centres des villes moyennes. De nombreux logements souffrent en effet de déficiences qui tiennent à une conception ancienne, un entretien insuffisant, un équipement défaillant ou une mauvaise isolation, ces défauts se cumulant le plus souvent. L'absence de parking est, à elle seule, un handicap qui peut être rédhibitoire, l'usage quotidien de l'automobile étant indispensable dans ces villes, où les surfaces commerciales ont depuis longtemps émigré vers la périphérie. Rien d'étonnant à ce que les ménages qui en ont les moyens préfèrent habiter en périphérie, parfois lointaine, un choix qui ne tient pas seulement à la prédilection bien connue des Français pour la maison individuelle.

Face à cette évolution, qui n'a pas été anticipée, les réponses traditionnelles ne peuvent suffire. De même que la réhabilitation des logements sociaux n'a pas suffi à rendre attractifs certains quartiers, l'action sur le parc existant ne suffira pas à inverser la tendance centrifuge dans les villes moyennes. La démolition de logements privés doit être envisagée, dans le cadre de politiques de rénovation urbaine qui ne se limitent pas aux quartiers de logements sociaux.

La fracture territoriale ne se limite pas à une opposition entre métropoles d'une part, petites aires urbaines et communes rurales de l'autre. Au sein même des agglomérations, certains quartiers en difficulté se caractérisent notamment par des taux de chômage, de pauvreté et d'échec scolaire nettement supérieurs à la moyenne nationale. Les logements locatifs sociaux y prédominent largement (plus de 70 %). Ce sont les 1 500 quartiers prioritaires de la politique de la Ville, dont la politique du logement constitue l'un des leviers. Le problème n'est pas tant les conditions de logement proprement dites que la concentration dans ces quartiers de populations défavorisées, le phénomène étant cumulatif : ces quartiers souffrent en effet d'une mauvaise image, qui en fait se détourner nombre de ménages, de sorte qu'ils deviennent le lieu de résidence de ceux qui n'ont pas d'autre choix. La politique du logement tente de lutter contre cette dérive par le biais notamment des règles d'attribution des logements sociaux. Les résultats sont décevants car il est impossible d'obliger les ménages qui ne le souhaitent pas à habiter ces quartiers. Une autre voie, plus radicale, consiste à tenter de « requalifier » ces quartiers par des opérations de rénovation urbaine, c'est-à-dire la démolition de logements sociaux, couplée avec la reconstruction, sur site ou ailleurs, de nouveaux logements plus attractifs (du point de vue des formes architecturales), y compris des logements privés et/ou en accession à la propriété, dans le cadre d'un urbanisme rénové. Cette politique de longue haleine est coûteuse, et ses résultats ne sont pas toujours à la mesure des engagements financiers important qu'elle exige de la part de l'État¹². Elle suppose également que la reconstitution de l'offre sociale s'opère au niveau de l'agglomération. Cela renvoie à la question du niveau des responsabilités et, partant, à celle de la « fusion » des communes qui reste politiquement très sensible.

2.4. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PARC EXISTANT

Chacun le sait, la lutte contre le réchauffement climatique est devenue un enjeu planétaire. En France, après la déclaration d'intentions du Grenelle de l'environnement, diverses mesures ont été mises en œuvre, souvent avec difficulté et au prix d'atermolements, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) responsables du réchauffement.

Si le secteur du bâtiment, logements et locaux non résidentiels confondus, est un gros consommateur d'énergie, il vient en revanche bien après les transports (29 % des émissions),

¹² Voir notamment Telos/Julien Damon « Politique de la Ville : un bilan globalement négatif ? » <https://www.telos-eu.com/fr/societe/politique-de-la-ville-un-bilan-globalement-negatif.html>

l'agriculture (20%) pour ce qui est des émissions françaises de GES, dont il représente 19%. Néanmoins, un Plan bâtiment durable a été élaboré. Le but affiché est de réduire de 54 % ces émissions à l'horizon 2020 et de 87 % à l'horizon 2050. La mobilisation actuelle semble insuffisante pour atteindre ces objectifs. La principale difficulté tient à ce que les conséquences sur l'environnement et/ou le réchauffement climatique n'interviennent pas, le plus souvent, dans les choix privés, qui restent bien davantage dictés par des considérations financières individuelles.

Or les travaux d'économie d'énergie ne sont, dans la plupart des cas, pas rentables individuellement dans le sens où le temps de retour sur investissement est beaucoup trop long. Ce constat découle du prix de l'énergie, trop bas ou trop volatils pour assurer une rentabilité individuelle à l'amélioration de la performance énergétique. Une telle situation, qui affecte à des degrés divers tous les pays, a des conséquences néfastes car elle conduit, dans le secteur du bâtiment comme dans d'autres, le transport notamment, à des investissements insuffisants au regard des objectifs écologiques. Les prix de l'énergie sont trop volatils pour anticiper leur évolution à court terme, et *a fortiori* à long terme. Il faut donc trouver d'autres incitations qu'une hypothétique hausse des prix de marché de l'énergie ou qu'une succession d'obligations réglementaires. À cet égard, la notion d'externalité mérite d'être explicitée. Les économistes ont développé le concept d'externalités, positives ou négatives, pour tenter de qualifier les conséquences d'une activité sur le bien-être d'un autre ou sur l'ensemble des acteurs, sans que cette conséquence fasse l'objet d'une transaction économique. La pollution constitue l'exemple le plus typique d'une externalité négative. Pour surmonter cette difficulté, à savoir corriger les imperfections du marché, on peut, soit réintégrer dans le calcul économique (internalisation) les coûts liés aux externalités négatives, soit modifier l'allocation des ressources des agents économiques telles qu'elles résultent des mécanismes de marché. Deux voies s'offrent alors aux décideurs, sachant que les différentes solutions peuvent se combiner. La première voie est la taxation, qui consiste, dans le cas qui nous occupe, à frapper les émissions de gaz à effet de serre, ce qui revient à pénaliser et/ou sanctionner la pollution. Au plan pratique, cela consiste, d'une façon ou une autre, à renchérir le coût de l'énergie au nom du principe pollueur-payeur. La seconde voie produit les mêmes effets par l'incitation financière qui vise, comme la taxation, à modifier les décisions. Loin d'être incompatibles, ces deux voies sont complémentaires. Les futures augmentations des taxes sur la consommation d'énergie devraient en effet être redistribuées aux propriétaires les plus modestes sous forme d'aide au financement des travaux : elles

auraient alors un double effet, direct – sur les propriétaires aisés, qui auraient dès lors intérêt à réaliser des travaux – et indirect – sur les plus modestes, qui en auraient ainsi les moyens. Cette combinaison permettrait de viser, avec des chances sérieuses de les atteindre, des objectifs ambitieux d'amélioration de la performance énergétique du parc de logements. Seule en effet la mise en place d'aides massives et ciblées est à même de rendre supportable une éventuelle obligation de travaux (dont les modalités restent à définir), à condition toutefois qu'elle se conjugue à un effort de formation et de productivité de l'appareil de production¹³.

2.5. LE DANGER D'UNE VISION STRICTEMENT BUDGÉTAIRE

Certains pans de la politique du logement font l'objet d'un large consensus, sinon dans leurs modalités, au moins dans leur principe. C'est le cas de l'aide personnelle, dont le caractère fortement redistributif n'a plus besoin d'être démontré, mais que certains, qui lui attribuent un effet inflationniste, proposent de transformer en une aide non affectée intégrée dans les minima sociaux. C'est vrai également de l'aide à la construction de logement sociaux, même si la gestion des organismes est parfois jugée coûteuse, d'où la réforme envisagée dans le projet de loi Elan.

D'autres mesures, en revanche, donnent lieu à des controverses récurrentes. Ainsi, l'efficacité des incitations fiscales à l'investissement locatif dans le neuf, qui, sous diverses formes, se sont succédé sans interruption depuis plus de trente ans, est contestée, et certains – dont récemment la Cour des comptes – préconisent de les supprimer. L'aide à l'accession à la propriété est également mise en question, notamment en ce qui concerne son ciblage géographique, auquel il est reproché d'inciter à la production de logements là où ils ne sont pas nécessaires. On peut ajouter à ce diptyque l'application d'un taux réduit de TVA aux travaux d'entretien et d'amélioration des logements, dont on peut sérieusement se demander si la dépense fiscale qu'elle engendre doit raisonnablement être comptabilisée au titre des dépenses de la politique du logement.

Sur ces points particulièrement importants, comme sur d'autres moins essentiels, la décision est difficile, faute d'une évaluation incontestable de l'efficacité des mesures. Le danger serait que les nouvelles orientations politiques soient définies en fonction de considérations

¹³ Voir la précédente note de Terra Nova sur la précarité énergétique : Maria Jalu, Antoine Guillou, « Lutte contre la précarité énergétique : en finir avec les demi-mesures », mars 2017.

exclusivement budgétaires. La volonté de réduire à court terme la dépense publique est sans doute légitime, mais elle ne doit pas compromettre l'équilibre à long terme d'une politique qui est peut-être injustement décriée parce qu'elle touche à un élément du mode de vie de première importance pour les français et que leurs attentes à cet égard sont particulièrement élevées.