

Chapitre 0

Pour une refondation de la politique du logement

Jean Bosvieux, Bernard Coloos et le groupe logement de Terra Nova

Malgré une période de désaffection gouvernementale depuis 2017, à l'exception du prisme budgétaire, le sujet du logement demeure en France, aujourd'hui plus que jamais, un sujet de préoccupation majeure pour les ménages. Il en va de même dans les autres pays de l'Union européenne, comme en témoigne la création d'un commissariat européen consacré à ce sujet.

L'objectif premier d'une politique du logement est d'assurer des conditions convenables de logement à la population, en palliant les éventuelles défaillances du marché¹.

D'une part, en effet, le logement est loin d'obéir à des logiques de marché : c'est un bien atypique, à la fois bien d'usage et bien d'investissement, non reproductible car localisé et immobile, générant une rente foncière. D'autre part, le marché du logement présente à la fois une certaine rigidité – la fiscalité privilégie le statut de propriétaire, les droits des locataires, notamment HLM, sont protégés – et une opacité - les biens n'étant pas toujours comparables, les prix ne donnent pas une vision exhaustive du marché. Une réglementation profuse vise à compenser cette rigidité et cette opacité mais contribue parfois à les aggraver.

De fait, une fraction importante des ménages peine à se loger conformément à ses aspirations. Après plus un demi-siècle d'amélioration continue, le nombre de ménages mal logés tend à augmenter, de même que celui des personnes sans domicile. Pour les jeunes adultes, la difficulté d'accéder à un logement indépendant s'accroît. Selon que l'objectif assigné à la politique du logement est de maintenir les conditions de logement actuelles ou d'éliminer aussi le mal logement, les conséquences seront différentes. Dans le premier cas, il s'agira de développer l'offre adaptée quantitativement et qualitativement ; dans le second, de prévenir les expulsions, de favoriser l'offre abordable, de lutter contre les conditions de logement indignes.

Pour favoriser une meilleure adéquation offre-demande, la politique du logement utilise traditionnellement deux voies :

- la solvabilisation de la demande de logements via le versement de prestations sociales (les aides personnelles au logement) qui permettent de faciliter l'accès au marché des personnes modestes ou défavorisées ;

¹ Voir en particulier loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Elle précise dans son article 1 que « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ».

- le développement de l'offre de logements « abordable » (i.e. compatible avec les revenus des ménages) grâce à différentes aides aux bailleurs, à l'accession à la propriété, aux propriétaires occupants ou à l'investissement locatif via des prêts à taux réduit, diverses primes et aides fiscales. Cette voie vise à fluidifier ce marché avec l'hypothèse sous-jacente – mais discutable - que cette extension du marché favorisera une meilleure maîtrise des prix.

En pratique, elle combine en France les deux approches, donne lieu à une intense production législative² et à des débats sur son efficacité, son coût étant souvent jugé trop élevé au regard des standards européens³ : 43,5 Mds€ en 2023 soit 1,5 % du PIB dont 20 Mds€ d'aides à la personne (dont bénéficient 6 millions de ménages) et 15 Mds€ d'avantages fiscaux⁴. En complément, les politiques publiques s'attachent à optimiser la gestion du stock de logements existants en pesant sur le comportement des acteurs : encadrement des loyers, lutte contre la vacance, règles d'attribution des logements sociaux par exemple. Ces mécanismes n'ont pas pour effet d'augmenter l'offre mais de réguler son utilisation.

1 – Les fondements de la politique du logement

La politique française du logement repose sur des bases définies à la fin des années 1970 (voir la chronologie en annexe). La crise quantitative, qui avait motivé l'appel de l'abbé Pierre en 1954, étant alors considérée comme jugulée, l'accent était mis sur l'amélioration du parc existant, qui comptait encore une part très importante de logements inconfortables, voire insalubres. L'outil privilégié pour atteindre les objectifs visés était les aides personnelles, destinées à promouvoir simultanément l'accession à la propriété et l'accès au parc locatif, qui étaient supposées se substituer, à terme rapproché, à l'aide à la pierre. Réservées à l'origine, en locatif, aux familles avec enfants et aux chômeurs, elles devaient être étendues, à terme, à tous les locataires et accédants sous seule condition de ressources.

Ces choix reposaient sur une hypothèse forte, à savoir que, comme au cours des Trente Glorieuses, les revenus réels des ménages continueraient durablement à croître à un rythme élevé. On sait qu'il n'en a rien été. Si les aides personnelles locatives ont effectivement été

² Avec notamment forte abondance de normes

³ Voir Jean-Claude Driant, Les politiques du logement et de l'habitat, 2015, La Documentation Française, collection « les Études ».

⁴ Qui compensent pour partie les 96,7 milliards d'euros (Md€) de prélèvements en 2023 sur le logement (hors taxe d'habitation sur les résidences principales et droits de mutation à titre gratuit).

étendues à l'ensemble des locataires (sous conditions de ressources), en accession à la propriété elles ont été progressivement rognées en réaction à l'explosion de leur coût, pour finalement être supprimées. L'aide à la pierre a perduré et elle est demeurée indispensable à la poursuite de la construction de logements sociaux et à l'accession sociale à la propriété.

Malgré ces difficultés, cette politique a porté ses fruits. Les conditions de logement se sont considérablement améliorées⁵ : les logements sans sanitaires ont progressivement disparu, le chauffage central s'est largement diffusé et la surface habitable par personne a augmenté de façon continue. Les normes de confort sont devenues plus exigeantes et la part des logements surpeuplés a baissé jusqu'au milieu des années 1990. La part de propriétaires a crû de 10 points pour friser 60 % dans les années 2010.

Cependant, les conditions d'accès au logement vont se dégrader à partir de la fin du siècle dernier. La cause principale est l'augmentation des prix immobiliers, favorisée par la baisse des taux d'intérêt et une politique monétaire très expansionniste. Selon l'indice Notaires-Insee, le prix au mètre carré des logements, évalué d'après les transactions de logements existants, a triplé entre 1996 et 2005⁶. En conséquence, les accédants à la propriété s'endettent plus lourdement et sur une longue durée. Dans les marchés tendus, il est devenu de plus en plus difficile de devenir propriétaire sans une aide familiale substantielle, ce qui exclut une large part des jeunes ménages qui ne sont pas issus de familles aisées. Dans les métropoles et zones touristiques, seule l'accession dans le neuf en zone péri-urbaine demeure abordable en raison de coûts fonciers relativement peu élevés, mais cette option se heurte à deux obstacles : l'objectif de sobriété foncière qui vise à limiter la construction sur des terrains non urbanisés et le coût des déplacements qui résultent de l'éloignement des centres urbains.

Il est vrai que, pendant la même période, l'augmentation des loyers a été très modérée : « En juin 2005 », note Jacques Friggit, « l'indice Insee des loyers d'habitation à structure constante, rapporté au revenu disponible par ménage de l'ensemble des ménages, restait voisin de son plus bas depuis 1951 ». Cela n'a pas empêché l'accroissement du poids de la dépense de logement dans les budgets des locataires, cela pour deux raisons. D'une part,

⁵ Cf. Alain Jacquot, « Cinquante ans d'évolution des conditions de logement », Insee références, 2006.

⁶ A l'exception des maisons en Ile-de-France pour lesquelles le facteur multiplicatif n'est que de 2,5 (contre 3,1 pour les appartements et les maisons en province et 3,2 pour les appartements en Ile-de-France). Source : Insee, *Informations rapides* n°131, mai 2005.

le loyer moyen a augmenté en raison de l'accroissement de la surface moyenne des logements locatifs. D'autre part, les locataires ont connu une paupérisation relative, leur revenu ayant augmenté moins vite que le revenu moyen.

L'évolution divergente des prix immobiliers et des loyers a pour conséquence la baisse des rendements locatifs, qui n'est pas de nature à promouvoir l'investissement, ni à inciter les bailleurs à améliorer leurs logements, surtout si, après travaux, ils ne peuvent pas augmenter les loyers. Or la panne de l'accession sociale à la propriété confère au parc locatif privé un rôle crucial pour l'accès au logement des ménages modestes.

Ces évolutions, qui ne sont pas spécifiques à la France, ont de quoi inquiéter. Elles sont la conséquence des profonds changements qui, depuis un demi-siècle, ont affecté la société française. Pourtant, les bases sur lesquelles se fonde notre politique du logement n'ont pas changé. Les aides personnelles constituent toujours, malgré les fréquentes décisions visant à en limiter le coût, la première dépense et le principal pilier de cette politique.

La politique de l'offre n'a toutefois pas été abandonnée. Non seulement l'État a continué à subventionner (avec le concours d'Action logement et des collectivités locales) la production de logements sociaux et à lui assurer des conditions de financement privilégiées, mais il a également soutenu le développement de l'offre privée par des aides à l'accession à la propriété auxquelles se sont ajoutées, à partir du milieu des années 1980, des mesures d'incitation fiscales à l'investissement locatif privé⁷. L'objectif affirmé était de maintenir un équilibre entre les statuts d'occupation et de répondre aux différents besoins ou aspirations. D'abord vu comme une étape dans un parcours résidentiel menant à la propriété et comme le mieux adapté au besoin de mobilité, le locatif deviendra progressivement et dans une large mesure – le secteur social d'abord, le secteur privé ensuite - la voie de garage des exclus de l'accession.

De nombreuses autres mesures sont venues compléter la panoplie existante, sans que pour autant une réflexion d'ensemble sur les objectifs et les moyens pour les atteindre soit organisée.

⁷ Si le succès au plan quantitatif fut au rendez-vous, la qualité ne le fut pas toujours.

2 – Pour un aggiornamento de la politique du logement

Définir une politique suppose une réflexion préalable sur ses grands objectifs et sur les moyens à utiliser pour les atteindre.

L'objectif principal doit être de permettre au plus grand nombre possible de ménages de se loger de façon décente et à un coût compatible avec ses ressources. C'est la traduction du principe du droit au logement, qui découle de la Constitution et dont le caractère opposable a été institué par la loi du 5 mars 2007. Toutefois, toutes les personnes ne bénéficient pas de ce droit : il faut en effet pour cela résider sur le territoire français de façon régulière et permanente, ce qui exclut celles qui ne sont pas de nationalité française et ne disposent pas d'un titre de séjour. Ces dernières – les immigrés en situation irrégulière - relèvent de l'hébergement. Le recours à l'hébergement s'impose également comme une solution, en principe provisoire, dans le cas des personnes en situation d'urgence et dont l'accès à un logement nécessite un délai ou un accompagnement adapté.

A cet objectif s'en ajoutent d'autres que l'on peut qualifier de secondaires, non parce qu'ils ne sont pas importants, mais parce qu'ils ne sont pas directement liés à l'accès au logement ou parce qu'ils visent un champ plus large. C'est le cas notamment de la rénovation énergétique ou du « zéro artificialisation nette (ZAN) » qui concernent l'ensemble des bâtiments, résidentiels ou non.

La déclinaison de ces objectifs et des moyens à utiliser pour les atteindre doit prendre en compte l'environnement économique qui, nous l'avons dit, diffère profondément de celui des années 1970. Le principal changement concerne la répartition des revenus, de plus en plus inégalitaire. D'autre part, l'accroissement du déficit budgétaire rend nécessaire une politique de rigueur qui limite de plus en plus les moyens d'action et contraint l'État, dans le domaine du logement comme dans d'autres, à des choix douloureux.

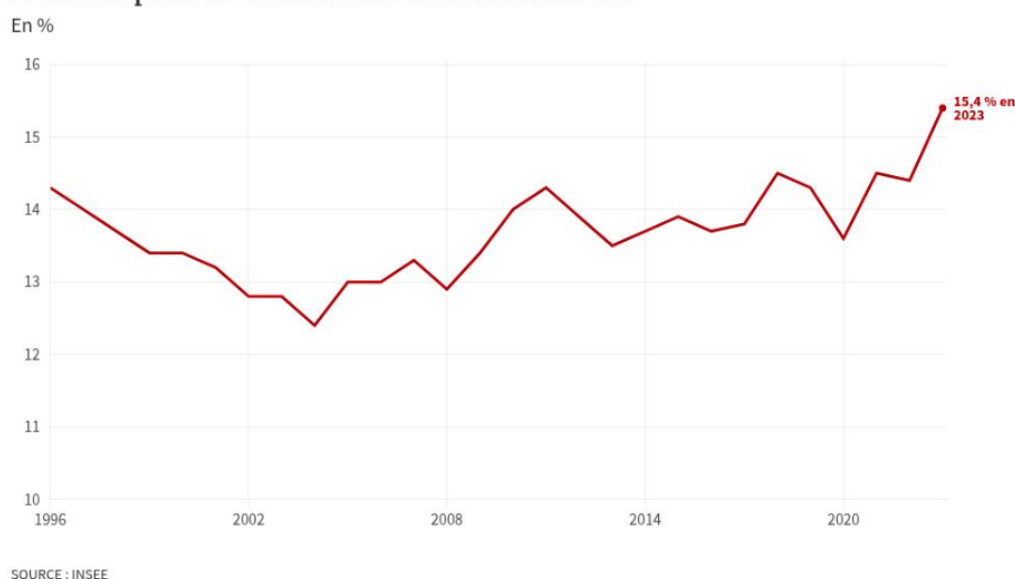
2. 1 – Une exigence : limiter les effets de la pauvreté.

En 2023, en France métropolitaine, 9,8 millions de personnes vivaient sous le seuil de pauvreté monétaire⁸. Le taux de pauvreté est de 15,4 % et il est en forte croissance (cf.

⁸ Niveau de vie et Pauvreté en 2023, INSEE Première N° 2063 et L'essentiel sur la pauvreté, INSEE, Chiffres clés, 7 juillet 2025. Le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population. Il correspond à un revenu disponible de 1 288 euros par mois pour une personne vivant seule et de 2 705 euros pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans.

graphique⁹), alors même que ce chiffre ne prend en compte que les individus vivant dans un logement ordinaire en métropole, à l'exclusion donc des personnes pauvres vivant en communauté ou dans les départements d'Outre-mer. Ce taux fluctue au gré des cycles économiques : il baisse fortement entre 1975 et 1984 mais ré-augmente quelque peu par la suite jusqu'en 1996, se stabilise jusqu'au milieu des années 2000, puis repart à la hausse pour atteindre un premier point haut en 2011 après la crise financière, et un second en 2018. Il augmente de nouveau entre 2019 et 2021 : la France sort de l'épisode Covid en 2021 avec un taux de pauvreté supérieur à ce qu'il était quand elle y est entrée. En 2023, ce taux augmente de 0,9 point pour atteindre 15,4 %, « son niveau le plus élevé depuis le début de la série en 1996 »¹⁰. La politique du logement ne peut ignorer un tel mouvement même si, à l'évidence, elle ne saurait se substituer à la politique des revenus, en compenser tous les manques et en pallier toutes les conséquences.

Le taux de pauvreté en France atteint un niveau inédit



D'autant que toutes les catégories de ménages ne sont pas logées à la même enseigne. La pauvreté monétaire touche en premier lieu les chômeurs (36,1 %). Parmi les personnes en emploi, les travailleurs indépendants sont plus vulnérables (19,2 %) que les salariés (6,6 %). Les retraités vivant à domicile (et non en institution) sont moins fréquemment en situation de

⁹ Graphique tiré de Paul Chambellant, « La pauvreté atteint un niveau record en France », *Les Echos*, 7 juillet 2005.

¹⁰ INSEE Op. Cit.

pauvreté (11,1 %) que l'ensemble de la population vivant dans un logement ordinaire (15,4 %). Mais surtout les ménages sont différemment exposés à la pauvreté selon leur configuration familiale. Les familles monoparentales sont les plus touchées (34,3 %), de même que les immigrés (32,2 %) sont pauvres, en particulier ceux nés en Afrique (37,7 %).

Les immigrés : définition de l'Insee

Selon la définition adoptée par le Haut Conseil à l'Intégration, un immigré est une personne née étrangère à l'étranger et résidant en France. Les personnes nées Françaises à l'étranger et vivant en France ne sont donc pas comptabilisées. Certains immigrés ont pu devenir Français, les autres restant étrangers. Les populations étrangère et immigrée ne se recoupent que partiellement : un immigré n'est pas nécessairement étranger et réciproquement, certains étrangers sont nés en France (essentiellement des mineurs). La qualité d'immigré est permanente : un individu continue à appartenir à la population immigrée même s'il devient Français par acquisition. C'est le pays de naissance, et non la nationalité à la naissance, qui définit l'origine géographique d'un immigré.

Dans le dossier « Les déterminants du statut d'occupation des logements et de la mobilité résidentielle des ménages immigrés » (d'après l'enquête logement 2013) et de nombreuses autres publications de l'Insee, un ménage immigré est un ménage dont la personne de référence est immigrée.

A cet égard, la France n'est pas une exception. En 2023, en effet « 16,2 % des Européens sont pauvres. En France hors Mayotte, d'après le dispositif européen SILC, qui diffère de la mesure nationale, 15,9 % des personnes sont pauvres. La France se situe au 15^e rang des pays avec les taux de pauvreté les plus faibles, loin devant l'Italie (18,9 %) ou l'Espagne (19,7 %). Ces comparaisons sont relatives, les seuils de pauvreté étant calculés en fonction du niveau de vie médian de chaque pays »¹¹.

Or, la pauvreté affecte au premier chef les locataires, comme le souligne Jacques Friggit qui retrace les évolutions de long terme en fonction du statut d'occupation du logement. Voici ses conclusions : « De 1970 à 2013, le poids du loyer dans le revenu des locataires a plus

¹¹ INSEE première N° 2063 Op. Cit.

que doublé [...]. Le plus que doublement du poids du loyer dans le revenu des locataires [...] résulte, à parts approximativement égales, de deux autres phénomènes [...] : d'une part le loyer moyen a augmenté plus rapidement que l'indice des loyers observés à structure constante, sous l'effet principalement de l'amélioration de la qualité des logements, d'autre part les locataires se sont paupérisés de presque 30 % par rapport à l'ensemble des ménages, sous l'effet notamment de la paupérisation des jeunes¹². Ces deux phénomènes se sont cependant estompés pendant les années 2010 »¹³.

La publication annoncée des résultats complets des enquêtes logement de 2020 et de 2023-2024 permettra d'actualiser ces chiffres. Quoi qu'il en soit, les questions du logement et de l'hébergement des plus pauvres et du développement d'un parc de logements abordables apparaissent comme des priorités incontournables pour la politique du logement.

2. 2 – Le contexte de pénurie budgétaire contraint à faire des choix clairs sur les objectifs.

Comme les autres piliers de l'État-providence - santé, retraites et éducation - le logement n'échappe pas à la nécessité de réduire les dépenses publiques. Les choix devraient être faits au regard de leur efficacité. Or les coupes qui sont intervenues ont été opérées sans ligne directrice et sans étude d'impact. C'est le cas de la suppression des incitations fiscales à l'investissement locatif, dont on peut redouter qu'elle ne se répercute à assez court terme sur l'offre locative privée, ou de la suspension de MapprimeRénov, censée permettre de mieux la cibler et d'éliminer les fraudes mais qui s'inscrit dans un environnement de réforme permanent,¹⁴ préjudiciable à la mobilisation des acteurs. A l'inverse, d'autres dispositifs dont l'utilité est pourtant vivement contestée, comme les certificats d'économie d'énergie, perdurent contre vents et marées.

Force est de constater que l'accumulation des objectifs ne répond plus à la situation qui prévaut aujourd'hui. Elle résulte, pour une large part, de l'absence d'évaluation des différents outils. Il est ainsi demandé aux parlementaires de voter de nouvelles mesures sans étude d'impact préalable et d'en reconduire d'autres dont l'efficacité n'est pas démontrée. Cette

¹² Le développement des familles monoparentales, disposant d'un seul revenu, est un autre facteur aggravant

¹³ Jacques Friggit, « Pourquoi le poids du loyer dans le revenu des locataires a-t-il plus que doublé en quarante ans ? », IGEDD, Publiée le 14/01/2023, mis à jour le 24/06/2024

¹⁴ Il s'agit en effet de la 15^e mesure de modification de ce dispositif !

carence, maintes fois stigmatisée par la Cour des comptes, n'est malheureusement pas une spécificité de la politique du logement.

On peut notamment s'interroger sur la justification des aides actuelles à l'accession à la propriété. La part des propriétaires occupants tend à stagner, ce qui n'est pas un phénomène spécifique à la France (elle est même en baisse dans certains pays qui avaient fait de l'accession à la propriété l'un des axes principaux de leur politique du logement). Dès lors qu'il devient évident que la propriété est dorénavant, pour une part croissante de la population, un rêve inaccessible, se pose la question de la pertinence et du ciblage social de l'aide à l'accession.

La question se pose également pour nombre de niches fiscales. Pour ne prendre qu'un exemple, on voit mal ce qui peut motiver le régime privilégié de la location en meublé, qui a pour effet pervers de réduire l'offre de locations vides. On peut douter que ce soit là le but recherché.

L'examen des dispositifs existants doit à notre sens, et de façon prioritaire, interroger le rôle assigné à l'hébergement. Depuis les années 2000, l'objectif est, *de facto*, que quasiment toutes les personnes résidant sur le sol français soient logées ou hébergées, sachant que cette seconde voie s'avère de plus en plus fréquente. L'affichage de la volonté de désengorger les centres d'hébergement, notamment à travers la politique du « logement d'abord », ne change rien à la réalité qui est que « [...] l'hébergement des sans-abris a fortement augmenté en réponse à la croissance des besoins. En dix ans, les crédits de l'État pour ce secteur ont triplé, atteignant 3,2 milliards d'euros en 2023, finançant un parc de 334 000 places. [...] Cette politique [le financement et la gestion de places d'hébergement] a jusqu'à ce jour été conçue sur le mode de la gestion d'urgences temporaires, comme si les flux pouvaient s'inverser ou se tarir [...] »¹⁵. L'hébergement a d'autant moins de chances de reculer que la politique restrictive de régularisation produit un flux ininterrompu de besoins pour les personnes qui ne sont pas éligibles au logement social (puisqu'elles sont en situation irrégulière) et qui n'ont pas non plus accès, pour de multiples raisons, au parc locatif privé.

Dans un souci d'efficacité, et en tenant compte des moyens disponibles, il importe pourtant que les objectifs de la politique du logement s'adaptent aux évolutions de la société.

¹⁵ « Les relations entre l'État et les gestionnaires des structures d'hébergement », rapport de la Cour des comptes, octobre 2024.

3 – Quelles orientations ?

La politique du logement cumule des dispositifs sédimentés et des objectifs multiples et ne choisit pas entre plusieurs finalités : une politique d'égalité, visant un logement de qualité pour tous ; une politique d'intégration, luttant d'abord contre l'exclusion sociale par le logement ; une politique d'aménagement du territoire visant à soutenir les zones peu denses et freiner la croissance des zones les plus peuplées ; une politique de promotion sociale accompagnant la mobilité des ménages et leur parcours résidentiel en facilitant les transitions. La lutte contre le « mal-logement », au sens minimal du terme, c'est-à-dire la lutte contre le sans-abrisme et l'habitat indigne, peut se rattacher facilement à chaque définition ou être couverte par chacune de ces politiques, sans qu'il soit nécessaire de préciser dans une définition plus avancée, et forcément restrictive, l'orientation donnée à la politique (égalité, intégration ou promotion sociale). Mais au-delà de cette action minimale, et pourtant déjà si difficile à mener à bien, il est impossible de caractériser plus précisément la politique du logement actuelle, qui poursuit des objectifs le plus souvent complémentaires (plutôt que contradictoires, encore que...) mais qui accumule les dépenses, paraît peu lisible et ne parvient pas à atteindre ses objectifs minimaux.

A ce titre, cinq grands thèmes se dégagent, pour tenter de définir des objectifs clairs et hiérarchisés adaptés au contexte présent et à venir.

3. 1 – Consolider le modèle HLM et la PEEC¹⁶ en les faisant évoluer

Le modèle du logement social français est dit généraliste, ce qui signifie qu'il n'accueille pas que les plus pauvres et les exclus, étant ouvert à 70 % des ménages si l'on se réfère aux plafonds du Prêt locatif social (PLS), 54 % si l'on se réfère aux plafonds Prêt locatif à usage social (PLUS) . Le niveau élevé des plafonds de ressources vise à la fois à maintenir une forte adhésion à un système qui, sans être universel, n'est cependant pas non plus résiduel, et à maintenir l'objectif de « mixité sociale » dans le logement social. De plus, une part importante des ménages modestes est logée dans le parc privé, souvent inconfortable et plus onéreux. Pourtant, c'est au parc social, *via* notamment la politique du « logement d'abord » et la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), qu'est demandé de permettre l'accueil des ménages en difficulté. Il semble donc utile de réinterroger à la fois la

¹⁶ Participation des employeurs à l'effort de construction, dit 1% logement.

notion de mixité au sein du parc et des quartiers et la place à donner respectivement à l'hébergement et au logement social.

3. 2 – Développer et diversifier l'offre locative

La promotion de la propriété et les aides associées, quelles que soient les attentes des ménages, garde-t-elle une pertinence ? Ou faut-il, au contraire pour des raisons économiques et sociales, mettre l'accent sur le développement de l'offre locative ? Pour satisfaire la deuxième option, deux questions se posent : comment encourager – ou au moins ne pas décourager – les vocations de bailleur sans réformer profondément la fiscalité locative ? Le logement locatif intermédiaire peut-il à lui seul être le vecteur du développement d'une offre de logements abordables, sachant que d'autres formules, comme les coopératives de logement qui ont fait leurs preuves dans d'autres pays, pourraient être expérimentées ?

3. 3 – Revoir de fond en comble la politique d'adaptation au changement climatique

L'évidence de la faible efficacité des dispositifs incitatifs aux travaux de rénovation énergétique au regard des objectifs affichés doit conduire à réviser les objectifs en faisant preuve de réalisme et à remettre en question les modalités d'incitation, en envisageant notamment d'abolir les certificats d'économie d'énergie, inefficaces et inflationnistes. D'autre part, même lorsque la performance énergétique est significativement améliorée, la réduction attendue de la consommation d'énergie est en partie annulée par l'effet rebond¹⁷, ce qui devrait inciter à privilégier la voie de la décarbonation des énergies. Le rôle de la contrainte doit également être interrogé, au vu des conséquences négatives sur l'offre locative que risque d'entraîner l'interdiction de louer les passoires thermiques.

3. 4 – S'interroger sur la nécessité d'une aide à l'accession à la propriété

La part des propriétaires occupants plafonne depuis une dizaine d'années, et elle risque fort de diminuer avec la disparition des *baby-boomers*, dont une très large part a pu, au XX^e siècle, bénéficier de conditions favorables à l'acquisition d'un logement, tout particulièrement d'une maison neuve, ce qui a soutenu la construction et favorisé l'étalement urbain. Le creusement des inégalités de revenu et l'augmentation des prix immobiliers font que l'accession à la propriété est devenue de plus en plus difficile pour une part croissante des

¹⁷ Effet qui conduit à se chauffer plus après travaux, voir chapitre 10.

ménages, pour qui la notion de parcours résidentiel n'a plus guère de sens, en particulier dans les zones tendues et donc les plus chères. Une politique d'aide à l'accession peut-elle ambitionner, à un coût raisonnable, de contrecarrer cette évolution, et à quelles fins ? Les formules de partage de la propriété ou d'accession partielle sont-elles la voie de l'avenir ?

3. 5 – Stabiliser la relation État-collectivités locales

Si la politique du logement, contrairement à l'urbanisme, reste une compétence de l'État, les collectivités locales y sont partie prenante. Leur concours financier est devenu indispensable, notamment mais non exclusivement pour la construction de logement sociaux. Cette complémentarité doit-elle être reconnue juridiquement par une nouvelle répartition des compétences, avec des transferts de moyens et de responsabilités ou doit-on préférer la poursuite et l'approfondissement d'une collaboration informelle qui semble avoir fait ses preuves ?

Les questions que nous venons d'évoquer sous-tendent la réflexion qui, dans les chapitres qui vont suivre, tente de redéfinir les objectifs de la politique du logement et de repenser les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Préalablement, pour couvrir pleinement notre champ et éclairer les débats en cours, nous examinerons différentes pistes d'action ou de réforme dont l'efficacité peut être mise en doute.

Annexe

Les priorités contemporaines de la politique du logement ont été largement fixées par la réforme de 1977

Les objectifs contemporains de la politique du logement ont d'abord été définis dans les travaux préparatoires à la réforme de 1977¹⁸, qui ont fait l'objet de deux rapports publiés en 1975 à la Documentation Française :

- le « Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement », connu sous l'appellation de rapport Barre, est plus particulièrement relatif à la construction neuve et aux logements aidés dans l'existant ;
- le rapport de Simon Nora et Bertrand Eveno, intitulé « L'amélioration de l'habitat ancien », connu sous la dénomination de rapport Nora.

1 - Le contexte de la réforme de 1977

Après 1945, la politique du logement vise avant tout la sortie de la pénurie et du mal logement (surpeuplement et insalubrité). Pendant les trente glorieuses, dont la fin coïncide avec le premier choc pétrolier de 1974, la production annuelle de logements a connu une progression ininterrompue jusqu'à atteindre 550 000 logements. Le progrès est réel : le parc passe de 12 millions de logements en 1946 à 21 millions en 1975. De 1946 à 1975, les Français vivent un peu moins nombreux dans des logements un peu plus grands. L'inconfort reste toutefois une plaie : 26 % des résidences principales n'ont pas de WC ; 30 % sont dépourvues de sanitaires. Ces chiffres reflètent l'état déplorable du parc existant, situation qui justifie une politique active d'amélioration, laquelle se montrera efficace puisque ces deux pourcentages ne sont plus que de 3 % en 1997. Après 1975, nos concitoyens sont toujours de moins en moins nombreux (la taille moyenne des ménages, qui est de 3,1 en 1968, passe à 2,90 en 1975¹⁹) dans des logements dont la taille progresse toujours, toutefois à un rythme moins rapide. Le confort s'est grandement amélioré, même si, là encore, le parc souffre de défauts persistants et un nombre considérable de personnes pâtit de situation d'inconfort marqué ou d'exclusion²⁰. L'amélioration spectaculaire des conditions de logement en

¹⁸ Les citations ne reproduisent pas les mentions en italique et/ou en gras qui figurent dans le texte d'origine.

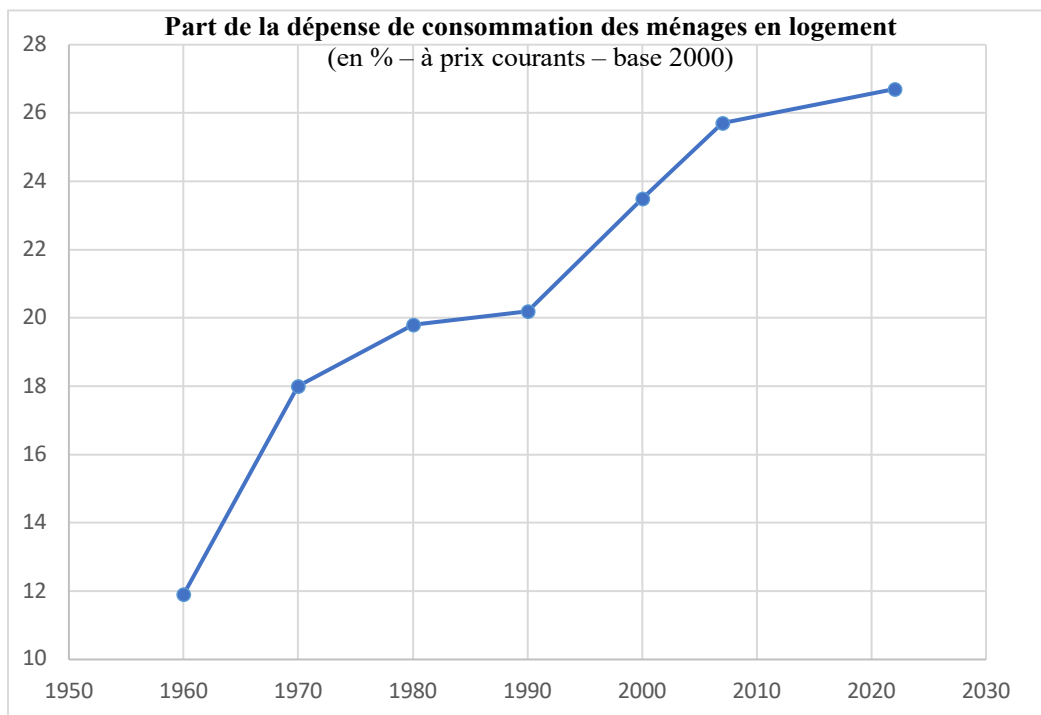
¹⁹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381486>

²⁰ Les conditions de logement en France, Édition 2017, Insee

France pour le plus grand nombre coexiste avec la situation d'exclusion ou d'inconfort pour une minorité. En outre, cette amélioration a un prix, comme le souligne l'évolution des dépenses de logement des ménages, même si l'évolution de la qualité n'explique pas tout.

Évolution des conditions de logement

	1946	1975	1996/1997	2013
Population (en milliers) (1)	40 503	53 589	58 375	65 543
Parc de logements (en milliers) (2)	13 945	21 072	28 221	34 564
Résidences principales (en milliers) (3)	13 052	17 743	23 285	28 754
Nombre moyen de pièces	2,7	3,4	4,0	4,0
Nombre moyen de personnes	3,1	2,88	2,48	2,3
Nombre moyen de personnes par pièces	1,15	0,83	0,62	0,57
Surface moyenne (en m ²)	n.d.	72	88	91
Sans eau courante (en pourcentage)	48	3	0	0
Ayant WC et sanitaires (en pourcentage)	5	61	90	99
Taille moyenne des ménages (1)/(3)	3,10	3,02	2,51	2,28
Part des résidences principales dans l'ensemble du parc (3)/(2)	0,94	0,84	0,83	0,83



Source INSEE

Malgré ces évolutions favorables, les critiques à l'égard des dispositifs existants sont nombreuses.

1.1 Limites de la politique quantitative

Pour les auteurs du rapport Barre, l'intense effort de construction entrepris en un quart de siècle a porté ses fruits. La priorité pour les années suivantes ne peut plus s'exprimer uniquement en termes quantitatifs mais doit intégrer les préoccupations touchant au confort, à la qualité et à une plus grande liberté dans le choix de leur habitation. Or, le système en vigueur présente quatre grands défauts : « une insuffisante efficacité sociale du système d'aide ; une gestion trop centralisée d'un dispositif complexe ; la ségrégation des hommes ; un financement privé coûteux et irrégulier » (page 20). En d'autres termes, dans le secteur locatif, la multiplication des catégories d'aides (plus d'une dizaine) génère complexité et inefficacité. De même, le régime de l'allocation de logement présente de graves insuffisances en ignorant notamment les besoins des jeunes (page 27). Les aides à l'accession ont peu d'efficacité sociale. Dès la fin des années 1960, les pouvoirs publics s'attellent à démanteler progressivement le dispositif étatique mis en place dans les années 1950 pour faire face à la

pénurie générale de logements de l'après-guerre²¹. Le rapport Consigny, dans le cadre du V^e plan, juge les aides de l'État onéreuses, sources d'effets pervers et de ségrégation sociale. La politique du logement consiste, au terme de l'examen effectué dans ce rapport, en un régime de transferts sociaux considérables, dont la justice est mal assurée. Les acquis quantitatifs des politiques menées depuis 1950 ne peuvent en effet masquer trois limites :

- le caractère ségrégatif des aides, lié au fait que ces dernières fixent un lien étroit entre type de logements et revenus ;
- l'état déplorable d'une partie du parc existant ;
- les difficultés croissantes des ménages les plus défavorisés à se loger, puisqu'ils restent exclus du bénéfice de l'aide.

1. 2 – La qualité des logements laisse à désirer

Le rapport Nora-Eveno dresse le constat suivant : « C'est en partie parce que les besoins quantitatifs les plus pressants commencent à être satisfaits que les esprits s'ouvrent à des préoccupations qualitatives » (page 18). L'insatisfaction générée par les opérations de rénovation urbaine dans les centres villes, l'insuffisance du nombre de constructions neuves et la situation inacceptable dans le logement ancien où dominent vétusté, inconfort et pauvreté, nourrissent un préjugé favorable en faveur de la réhabilitation, alors même que l'anarchie des loyers la décourage. Une politique favorable à la réhabilitation paraît d'autant plus nécessaire que ce sont les plus pauvres qui occupent les logements les plus inconfortables et qui supportent aussi les taux d'effort les plus lourds. Pourtant, ce sont ces derniers qui bénéficient le moins des aides publiques. Une telle situation engendre des risques « apparemment contradictoires, en fait complémentaires ou successifs : la taudification – la ségrégation » (page 28). Dans le premier cas coexistent immeubles en ruine et populations très pauvres. Dans le second cas, souvent très voisin du premier, se développe un scénario « plus réconfortant pour la pierre, aussi lourd de conséquences pour les habitants anciens » (page 29).

21 B. Lefebvre, M. Moullart et S. Occhipinti, *Politique du logement. 50 ans pour un échec*, Paris, L'Harmattan, 1992. Cette libéralisation porte également sur les aspects d'alimentation financière des crédits au logement.

Le contenu de ce rapport fait une large place à la question du devenir du parc vacant et plus largement à la substituabilité entre la construction neuve et la réhabilitation²². « Choisir une politique de réhabilitation, c'est donc décider du rythme de la construction » (page 56). L'idée a fait son chemin et reste d'une brûlante actualité. Elle sera reprise telle quelle dans un document récent de prospective de l'ADEME²³ sur les besoins en logement, alors même que l'expérience des politiques menées en la matière en souligne les limites, pour ne pas dire l'irréalisme.

2 - Les préconisations des rapports

Ces critiques, formulées dès le début des années 1970, ne sont prises en compte qu'en 1977.

Pour y répondre, les rapports Barre et Nora, adoptent les orientations suivantes :

- assurer une plus grande liberté de choix dans les strates et les catégories de logements ;
- réduire les inégalités devant le logement social ;
- développer l'accession sociale à la propriété²⁴ ;
- améliorer la qualité des logements neufs ;
- réhabiliter l'habitat ancien.

La création de l'aide personnalisée au logement (APL), appelée à remplacer les aides à la pierre, constitue l'axe majeur de cette réforme. Le principe énoncé, sa mise en œuvre immédiate et générale n'est pas sans risque. L'approche retenue consiste donc à « instituer un nouveau système de financement et d'aide, très personnalisé, qui puisse être appliqué dans les meilleurs délais possibles à la construction neuve et au parc existant aidé par

²² Le rapport fait une large place à l'analyse des critères du choix entre l'amélioration des logements anciens et l'édification de nouveaux logements tant en ce qui concerne l'intérêt économique individuel que l'avantage social pour la collectivité. À la lumière des interrogations sur le devenir du parc existant obsolète, ces analyses gardent une grande actualité (voir page 43 à 60).

²³ ADEME, « Transition(s) 2050, 4 scénarios pour atteindre la neutralité carbone », 2022.

²⁴ Le développement de l'accession s'affiche à l'évidence comme un des grands axes de la réforme de 1977. Le taux des ménages propriétaires occupant un logement est passé de 45 % en 1970 à 56 % en 2002.

l'État²⁵ ; à généraliser simultanément l'allocation logement à l'ensemble des ménages ; enfin à prévoir, par étapes et avec toutes les garanties opportunes, l'unification de l'aide, tant par l'extension progressive au reste du parc de la nouvelle aide personnalisée que par le rapprochement graduel des barèmes de l'allocation logement et de l'aide personnalisée au logement » (page 41). La réforme du financement du logement devait aussi se traduire par une simplification et une réduction du système d'aide à la pierre. Avec le recul, on est frappé à la fois par la pertinence du scénario proposé et par les délais de sa mise en œuvre. Le « bouclage » des aides personnelles au logement n'interviendra qu'en 1991-1993 et les barèmes de l'allocation logement et de l'APL ne sont identiques que depuis 2001. Il est vrai que la dérive du coût budgétaire des aides personnelles au logement pèsera longtemps – c'est toujours le cas - dans les décisions.

De manière plus précise, le système d'aide préconisé, en distinguant le secteur locatif et l'accession, était donc le suivant.

En secteur locatif, les programmes neufs à vocation sociale bénéficieraient à la fois de la nouvelle aide personnalisée et d'une aide aux acquisitions foncières, seule aide à la pierre maintenue. Il s'agit donc bien d'instaurer un produit unique dont les loyers se rapprocheraient du secteur non aidé, ce qui suppose une coïncidence entre le loyer de l'APL et les loyers pratiqués. Malgré ces recommandations, la réforme de 1977 et les suivantes, plus ponctuelles, n'ont finalement pas supprimé les aides à la pierre mais laissèrent petit à petit place à des produits différenciés, marquant un retour en arrière au regard du principe d'un produit locatif aidé unique.

Dans le domaine de l'accession, « les mécanismes fondamentaux de l'aide à l'accession à la propriété doivent être les mêmes que ceux relatifs à la location : les accédants pourraient donc recevoir une aide personnalisée, fonction de leur situation de revenus et de famille » (page 78). Là encore, la réforme de 1977, en instaurant le Prêt accession à la propriété (PAP), remplacé par le PTZ en 1995, n'a ni supprimé les aides à l'accession, ni conduit, au moins dans un premier temps, à la banalisation des financements. Les évolutions récentes

²⁵ S'agissant du parc aidé déjà existant, le rapport expose que le « dispositif d'aide personnalisée serait appliqué simultanément au parc social existant, déjà aidé lors de sa construction par l'État, selon des méthodes d'adhésion conventionnelle, assortie de procédures de récupération partielle des plus-values de loyers destinées à en financer la charge » (page 42). Avec le recul nous savons que la politique de conventionnement du parc HLM existant ne fut pas un long fleuve tranquille. Ce n'est qu'à partir de l'ouverture de la possibilité de conventionnement sans travaux et du processus de bouclage de l'APL à partir de 1988 que l'unification fut presque totale.

sont même au rebours des principes de 1977 puisqu'en 2018 fut décidée la suppression de l'APL pour les nouveaux accédants. Avec les mesures récentes de restriction du champ d'application du PTZ, c'est le principe même de l'existence de mesures de soutien en faveur de l'accession qui est posé.

Le rapport se conclut sur l'exposé des actions complémentaires nécessaires s'agissant de l'habitat ancien confortable, de l'habitat rural et de celui des immigrés.

3 - Les résultats

Le modèle préconisé s'avère, rétrospectivement, en total décalage avec la réalité économique qui domine depuis les années 1980, en totale contradiction avec les hypothèses macro-économiques retenues pour apprécier le réalisme économique et budgétaire de la réforme. En effet ces dernières étaient + 8 % par an pour les prix et les coûts d'acquisition des logements et + 10,5 % pour les revenus nominaux. Pire encore, « la progression du pouvoir d'achat de 2,31 % par an qui en résulte correspond à la fourchette basse de l'augmentation actuellement envisagée pour le VII^e plan. [...] Il paraît [...] difficile d'admettre qu'à long terme le pouvoir d'achat des occupants des logements aidés par l'État ne progressera pas » (page 158). Ce qui paraissait difficile à admettre en 1975 est pourtant devenu une triste réalité du fait de la désinflation et du changement de paradigme économique.

De ce fait, le choix fait en 1977 ne s'est pas traduit par un recul global des aides mais par un rééquilibrage entre les différents types d'aides. Les données tirées du compte du logement, disponibles seulement depuis 1984, soulignent la montée spectaculaire des aides fiscales au côté des aides personnelles et la décrue des aides à la pierre.

Évolution (en milliards d'euros) des aides au logement

Année	1984		2000		2022	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Aides à la personne	4 653	29 %	13 550	54 %	20 340	49 %
Aides à la pierre ²⁶	8 665	53 %	3 753	15 %	5 926	14 %
Aides fiscales	2 881	18 %	7 819	31 %	15 277	37 %
Total	16 199	100	25 122	100	41 543	100

Source : Compte du logement

Avec le recul, l'histoire de la politique du logement, des années 1970 à nos jours, reste scandée par les tâtonnements des politiques publiques pour trouver un équilibre entre quantitatif et qualitatif, objectifs permanents, mais toujours revisités au regard de la contrainte des besoins et de la conjoncture, mais aussi du budget. Le développement de préoccupations de plus en plus prégnantes liées à la réhabilitation des logements existants et le développement de la vacance portent un discours malthusien sur les besoins, jusqu'ici toujours démenti par les faits, bien qu'avec des nuances de plus en plus marquées selon les territoires. Même si les politiques menées ne sont pas exemptes de critiques, elles ne sont pas cause de tous les maux. En matière de logement, l'évolution macro-économique des revenus, le poids de la géographie, les comportements en matière de décohabitation, etc. pèsent beaucoup plus que tel ou tel outil de la politique du logement, sans que pour autant on puisse ignorer l'influence positive ou négative de cette dernière dans sa capacité à corriger (à la marge ?) l'état spontané du marché. Ce constat rend l'analyse et, par là même, la lecture des évolutions, délicate sans pour autant être inutile.

La mise en œuvre de ces principes en 1977 n'a pas empêché que le thème du logement soit au cœur de l'élection de 1981 et un sujet de polémique. En effet en démocratie « il ne suffit pas de concevoir et de formuler de bonnes politiques, (...) il est aussi nécessaire de convaincre l'électorat de leur excellence et de leur caractère désirable »²⁷.

²⁶ Y compris avantages de taux.

²⁷ Daniel Kagan, *Le déclenchement de la guerre du Péloponnèse. Nouvelle histoire de la guerre du Péloponnèse*, tome1, Les belles-lettres, 2022.

Notons également que le développement de la propriété occupante et l'amélioration incontestable des conditions de logement dans le parc existant se sont accompagnés d'une polarisation de l'espace : à la gentrification de certains quartiers font écho la dégradation et la paupérisation de certains autres. Cette dérive pose la question du peuplement du parc locatif social, au sein duquel la mixité sociale est un objectif difficilement accessible. D'autre part, la dégradation des « grands ensembles » construits dans les années 1960-70 n'avait pas été anticipée : son traitement par une coûteuse politique de réhabilitation n'a pas suffi à l'enrayer et ce n'est que relativement récemment qu'ont été mises en œuvre une politique de rénovation urbaine et l'obligation pour les communes carencées de promouvoir la construction de logements sociaux.

Il n'en reste pas moins que la politique menée depuis 1977 s'inscrit bien dans une continuité avec ses principes. Elle aura buté principalement sur deux obstacles : l'augmentation de la pauvreté et la nécessité de maîtriser les dépenses publiques.