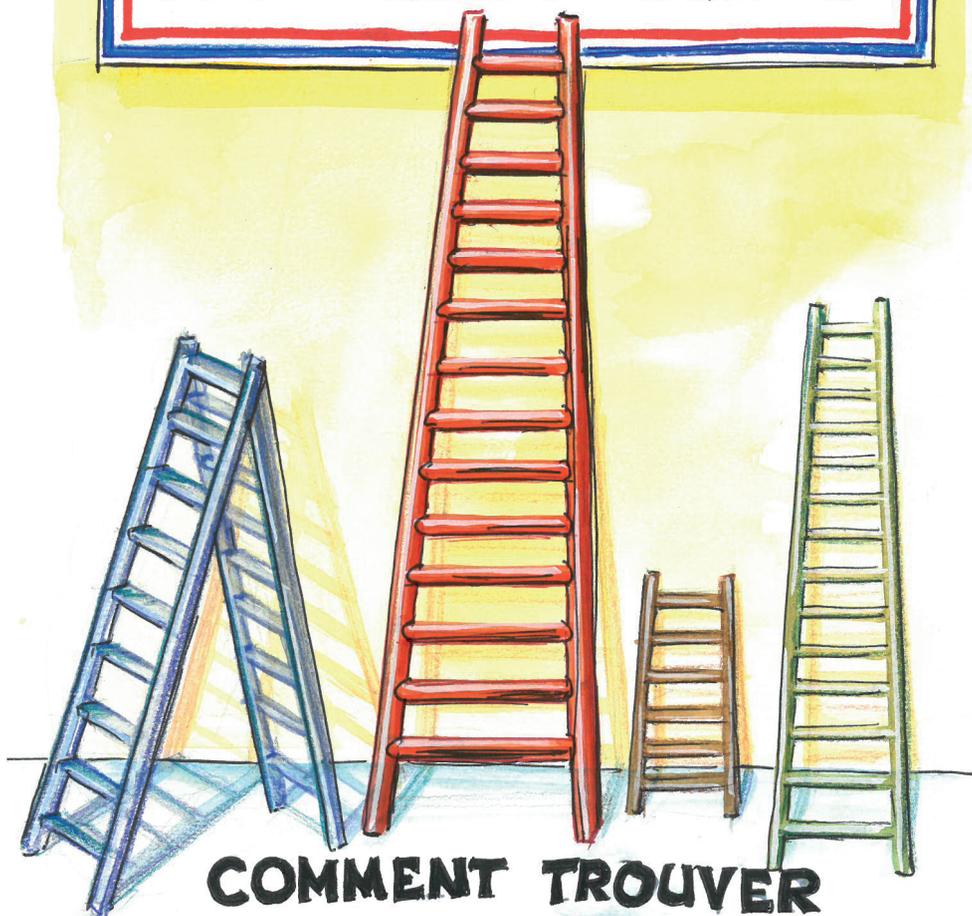


AU BONHEUR DES TERRITOIRES



COMMENT TROUVER LA BONNE ECHELLE ?

Comment mieux répondre aux besoins
en logements dans les territoires ?

Isabelle Roudil

2017-06
NOR : CESL110006X
Vendredi 14 avril 2017

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 14 mars 2017

COMMENT MIEUX REpondre AUX BESOINS EN LOGEMENTS DANS LES TERRITOIRES ?

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par
Mme Isabelle Roudil, rapporteure

au nom de la
section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 9 février 2016 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un rapport et d'un avis intitulé : *Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ?* La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par Mme Eveline Duhamel, a désigné Mme Isabelle Roudil comme rapporteure.

| | |
|--|----|
| Introduction | 12 |
| I. LE CONSTAT | 13 |
| A. Si les Français.es sont majoritairement bien logé.e.s, le logement reste au cœur de leurs préoccupations | 13 |
| 1. Des Français.es en majorité bien logé.e.s | 13 |
| 2. Le logement reste au cœur des préoccupations des ménages | 14 |
| B. Des besoins en logement insatisfaits car mal identifiés | 16 |
| C. Un problème autant qualitatif que quantitatif | 17 |
| D. De fortes diversités territoriales | 19 |
| E. Une mobilisation financière importante | 21 |
| 1. Un apport économique majeur | 22 |
| 2. Une grande diversité d'aides et une pluralité de financeurs | 22 |
| 3. La programmation de l'État | 23 |
| F. Multiplicité des compétences mais absence de responsabilité | 23 |
| 1. Une puissance publique qui veut impulser | 23 |
| 2. Des collectivités qui veulent garder la main sur leur territoire | 24 |
| 3. Le pilotage et la coordination de l'action | 25 |
| II. LES PRÉCONISATIONS | 26 |
| 1. Pour une connaissance partagée des besoins et des offres dans les territoires | 26 |
| 2. Pour un État stratège | 27 |
| 3. Pour une gouvernance du logement au cœur du développement des territoires | 28 |
| 4. Pour un État régulateur et à l'écoute des habitant.e.s | 30 |
| 5. Pour une rencontre plus efficace de l'offre et de la demande | 33 |
| 6. Pour l'expérimentation de territoires « 100 % bien logés » | 34 |
| Conclusion | 37 |

| | |
|---------------------------------|-----------|
| DÉCLARATIONS DES GROUPES | 38 |
| SCRUTIN | 54 |
| RAPPORT | 58 |

| | |
|---------------------|----|
| Introduction | 58 |
|---------------------|----|

| | |
|--|-----|
| I. DES BESOINS EN LOGEMENTS DIVERSIFIÉS, MAL IDENTIFIÉS ET PEU TERRITORIALISÉS | 59 |
| A. Le logement, un bien sociétal | 60 |
| 1. Un accroissement du nombre de ménages à loger | 60 |
| 2. Des besoins en logements et des localisations diversifiés selon le type de ménages : familles, jeunes, personnes âgées | 66 |
| 3. Parcours de vie : des besoins en logements de plus en plus individualisés freinés par la réduction de la mobilité résidentielle | 70 |
| 4. La paupérisation d'une partie de la population | 72 |
| E. Le logement, un bien évolutif | 74 |
| 1. Des logements dans l'ensemble plus grands et plus confortables, mais persistance d'un nombre trop élevé de situations de mal logement | 74 |
| 2. Des interactions importantes entre mobilité, emploi et logement dans les territoires | 77 |
| 3. Diffusion du logement dans le périurbain et le rural proche des grandes villes | 80 |
| 4. Dimension environnementale et évolutions climatiques | 83 |
| C. Le logement : un bien localisé | 86 |
| 1. La localisation : bassin de vie – bassin d'emploi – bassin d'habitat. Quelle échelle privilégier ? | 86 |
| 2. Attractivité des territoires | 88 |
| 3. Inégalités territoriales et sociales devant le logement | 90 |
| D. Le logement : un bien administré | 95 |
| 1. La programmation de l'État | 95 |
| 2. Les zonages et leur pertinence | 97 |
| 3. Les outils d'appréciation des besoins en logements dans les territoires | 99 |
| E. Le logement, un bien spécifique dans les Outre-mer | 101 |
| 1. Diversité des situations Outre-mer et particularités démographiques | 101 |
| 2. Des difficultés de logement particulières dans les Outre-mer | 103 |
| 3. Des modes de financement spécifiques : LBU, défiscalisation réorientée vers le logement social ou mobilisation du crédit d'impôt | 106 |
| 4. Le plan logement Outre-mer 2015-2020 | 109 |

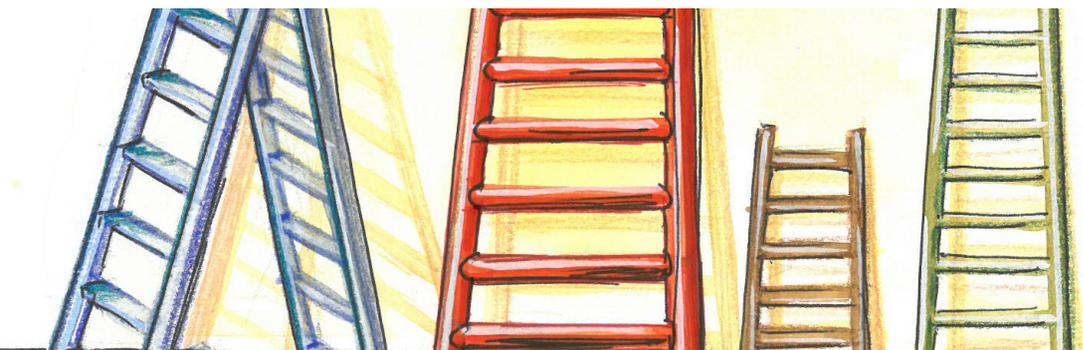
| | |
|---|-----|
| II. LES DIFFÉRENTS MARCHÉS DU LOGEMENT | 110 |
| A. Les marchés du logement | 110 |
| 1. Définition du marché du logement | 110 |
| 2. Pourquoi ce ne peut pas être un (des) marché(s) comme les autres | 113 |
| 3. Grande disparité territoriale – viscosité | 118 |
| 4. Besoin de double sécurisation : locataire + propriétaire | 123 |
| 5. Quel équilibre construction/rénovation ? | 124 |
| 6. Le logement intermédiaire | 135 |
| B. Les enjeux et les rôles des différents acteur.rice.s du marché : une multiplicité de marchés | 137 |
| 1. Les acteur.rice.s : intermédiaires et financeur.se.s | 137 |
| 2. La question foncière | 143 |
| C. Il n’y pas un mais des prix de l’immobilier | 149 |
| 1. Une hausse des prix des logements et des loyers | 149 |
| 2. Des évolutions différenciées selon les territoires | 150 |
| 3. Des facteurs de hausse diversifiés | 151 |
| 4. Conséquences en termes de taux d’effort et impact sur l’investissement | 155 |
| D. La crise du logement en Île-de-France | 157 |
| 1. L’Île de France en chiffres | 157 |
| 2. L’environnement institutionnel et la gouvernance des politiques de l’habitat | 159 |
| 3. Diagnostic élaboré pour le comité régional de l’habitat et de l’hébergement en juillet 2015. | 161 |
| E. Frein/verrous | 168 |
| 1. Coûts de constructions | 168 |
| 2. La réglementation - Les normes | 169 |
| 3. Instabilité des règles | 173 |
| F. Une observation des marchés qui reste insuffisante | 173 |
| III. AIDES ET BILAN ÉCONOMIQUE : 41 MILLIARDS VERSUS 64 MILLIARDS : UN APPORT FISCAL, ÉCONOMIQUE ET D’EMPLOI ESSENTIEL AVEC DES AIDES PORTÉES PAR UNE MULTIPLICITÉ D’ACTEUR.RICE.S | 177 |
| A. Un apport économique majeur | 177 |
| 1. Des recettes fiscales importantes | 177 |
| 2. Un apport essentiel pour l’économie et l’emploi dans les territoires | 178 |
| 3. Un élément utilisé par les pouvoirs publics pour le pilotage de l’économie | 183 |
| B. Les aides : État – Collectivités locales – Action logement – Hlm- Banques | 184 |
| 1. Aides à la personne | 188 |
| 2. Aides à la pierre | 190 |
| 3. Aides fiscales | 192 |
| 4. La mutualisation Hlm : logique d’obligation de faire | 194 |

| | |
|--|-----|
| IV. A LA RECHERCHE DE LA BONNE GOUVERNANCE | 197 |
| A. Une puissance publique qui veut impulser | 197 |
| B. Des collectivités locales qui veulent garder la main sur leur territoire | 199 |
| C. Le pilotage et la coordination de l'action | 201 |
| Conclusion | 209 |

ANNEXES

212

| | |
|---|-----|
| N° 1 Liste des membres de la section aménagement durable des territoires _____ | 212 |
| N° 2 Liste des personnalités entendues _____ | 214 |
| N° 3 Évolution de la population française _____ | 218 |
| N° 4 Évolution des configurations familiales _____ | 219 |
| N° 5 Le parc de logement répond très mal aux besoins des jeunes _____ | 220 |
| N° 6 Où vivent les retraité.e.s ? _____ | 221 |
| N° 7 Mouvements de population dans l'espace à dominante rurale _____ | 223 |
| N° 8 Les ménages à faibles revenus dans le parc HLM _____ | 224 |
| N° 9 La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte _____ | 225 |
| N° 10 Les bassins de vie _____ | 226 |
| N° 11 Les zones d'emploi et les bassins d'emploi _____ | 227 |
| N° 12 Bassins d'habitat, bassins de vie _____ | 228 |
| N° 13 Diversité des logements au sein des immeubles et d'un quartier _____ | 230 |
| N° 14 Les principaux zonages _____ | 231 |
| N° 15 Situation du logement et politique de l'habitat à Bordeaux et à Bordeaux Métropole _____ | 233 |
| N° 16 Comparaisons européennes _____ | 237 |
| N° 17 Table des sigles _____ | 246 |
| N° 18 Bibliographie _____ | 248 |



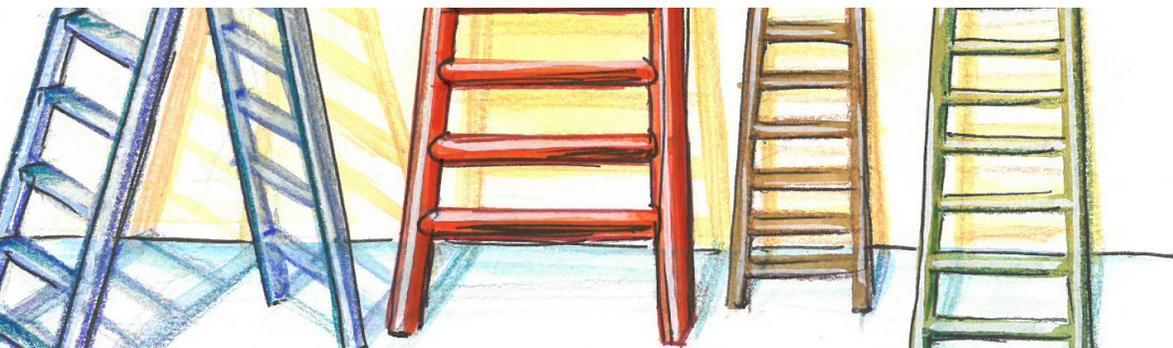
Avis

présenté au nom de la section de l'aménagement durable des territoires

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
par 162 voix et 7 abstentions.

COMMENT MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS EN LOGEMENTS DANS LES TERRITOIRES ?

Isabelle Roudil



Synthèse de l'avis

De nombreux ménages ne trouvent pas sur le territoire, en métropole et Outre-mer, un logement de qualité adapté à leurs besoins, à leur mobilité ou à leur pouvoir d'achat. Le rapport 2017 de la Fondation Abbé Pierre sur *L'état du mal logement en France* estime à 4 millions le nombre de personnes mal-logées. Selon l'INSEE, en France métropolitaine, un ménage consacre en moyenne 18,3 % de ses revenus à se loger en 2013, une fois déduites les aides au logement (taux d'effort net). Le taux d'effort moyen atteint 28 % pour les ménages accédants à la propriété et 27 % pour les locataires du secteur privé.

Pour autant, le nombre de logements en France métropolitaine est passé de 19 millions en 1970 à 34 millions en 2013, dont 28 millions de résidences principales. Cette augmentation s'accompagne d'améliorations en termes de surface moyenne par personne et de confort. Le logement est en effet un bien complexe, au carrefour de contraintes économiques, sociales, environnementales, urbanistiques et politiques. La demande en la matière, difficile à appréhender, reflète des évolutions démographiques, sociétales et quant à l'attractivité des territoires, qui se traduisent par une grande variété de prix immobiliers. Quantitativement, il est possible de distinguer, de manière schématique : des zones tendues ou très tendues, dont l'archétype est l'Île-de-France, où l'on ne construit pas assez au regard des besoins ; des zones intermédiaires, où les problèmes d'accès au logement concernent surtout les catégories sociales les plus pauvres ; des zones détendues, où le nombre de logements suffit amplement à répondre à la demande, mais où les logements existants ne répondent pas toujours aux besoins. Au-delà de ces derniers territoires, l'adaptation des logements aux besoins réels des familles est partout nécessaire. Dans les Outre-mer, le déficit en logements et les problèmes d'insalubrité sont particulièrement importants.

Le logement mobilise des politiques publiques nationales et locales. Le rôle de l'État, justifié en tant que garant de la solidarité nationale et du fait de l'importance du logement comme vecteur d'activités économiques, d'emplois, de recettes fiscales et de développement durable, a évolué avec la décentralisation. Des outils visent à divers échelons à recenser les besoins, mais, centrés sur les aspects quantitatifs, ils tiennent peu compte des ruptures des parcours résidentiels ou de l'évolution des attentes des ménages. Le Programme local de l'habitat, qui devrait être l'outil adapté pour ce faire, n'est pas contraignant. Des insuffisances existent dans l'observation des marchés du logement, des prix du foncier, des loyers et des prix immobiliers... Les acteurs locaux, faute d'avoir toujours une connaissance précise des besoins et de l'offre de logements sur un plan quantitatif et qualitatif, anciens ou neufs, sont souvent démunis pour répondre, à court et moyen termes, aux besoins en logements de la population. La multiplicité des compétences s'accompagne d'une absence de responsabilité et, si des lieux de coordination existent, ils ne suffisent pas à résoudre toutes les difficultés.

Le CESE s'est interrogé sur les voies d'amélioration pour mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires, en cherchant à éclairer les décideurs publics sur la gouvernance et les moyens à utiliser. Pour que l'objectif partagé « tous les bien logés » devienne une réalité, cet avis formule un ensemble de propositions articulées en six axes.

METTRE EN PLACE UNE CONNAISSANCE PARTAGÉE DES BESOINS ET DES OFFRES DANS LES TERRITOIRES

1. **Encourager les EPCI à construire et partager des observatoires territoriaux sur les besoins**, quantitatifs et qualitatifs, en logements et sur les **offres** en termes de logements, de services liés aux logements ou de foncier. Mettre en place un **socle commun d'informations** définies par l'État pour permettre leur remontée et leur consolidation nationale.

2. **Généraliser l'accès des acteur.rice.s locaux.ales et des ménages** aux informations localisées *via* des **plateformes numériques sécurisées** (prix du foncier, des locations et des logements, disponibilités des logements sociaux...) en conformité avec les règles de la CNIL.

PROMOUVOIR UN ETAT STRATEGIE

3. **Renforcer le rôle stratégique de l'État** en matière de logement *via* **l'adoption, tous les 5 ans, d'une loi de programmation budgétaire pluriannuelle** sur le logement, fixant le cap en matière de construction (investissement locatif, accession sociale et libre, locatif libre, intermédiaire et social), de rénovation ou de transformation des logements ou quartiers existants, et de lutte contre la précarité énergétique. **Engager l'État par des conventions passées avec les principaux.ales acteur.rice.s du logement et veiller au respect de ces engagements.**

CONSTRUIRE UNE GOUVERNANCE DU LOGEMENT AU CŒUR DU DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

4. **Faire des programmes locaux de l'habitat (PLH) un outil partagé et prescriptif**, appuyé sur une stratégie foncière de long terme, traduisant l'engagement des intercommunalités et des communes en partenariat avec l'État. **Prendre en compte** dans les subventions de l'État aux communes et EPCI en zones tendues, **l'évaluation des résultats du PLH au regard des objectifs fixés** sur le modèle des conventions d'objectifs et de moyens.

CONFORTER LE RÔLE REGULATEUR DE L'ETAT ET L'ECOUTE DES HABITANT.E.S

5. Pour **renforcer le rôle régulateur de l'État**, concevoir une **base commune d'indicateurs** à reprendre par les PLH pour remonter au niveau national les données clés en matière de logement et mettre les services de l'État **en mesure d'évaluer la possible réalisation du PLH** au moment même où il est voté.

S'inspirer de l'expérience de médiateur.rice.s régionaux.ales de la construction pour les décliner dans les régions en facilitant, au-delà du seul objectif de déblocage

des projets de construction, les projets de rénovation ou de restructuration de logements anciens.

Mesurer l'impact des mesures fiscales via une évaluation quantitative, mais aussi qualitative en termes notamment de confort des occupant.e.s, de sécurisation des logements et d'amélioration de leurs performances énergétiques, voire de qualité d'usage.

6. Renforcer les processus d'élaboration collective et citoyenne : prévoir dans les PLH/PLU des consultations citoyennes. Intégrer dans la phase d'élaboration et d'adoption des SCOT et PLU une phase de débat avec les citoyen.ne.s, les associations du territoire, des représentant.e.s des habitant.e.s, les associations de locataire.rice.s, etc.

7. Impulser la création d'autres outils pour l'investissement locatif

A partir d'un bilan de l'activité des SCPI dédiées au logement, **étudier les modalités les plus efficaces pour le développement de ces outils en faveur d'une réponse aux besoins repérés dans les territoires.**

Diriger des « fonds dormants » de l'assurance vie vers des placements en faveur de l'investissement locatif à l'instar du dispositif Vie Génération.

FAVORISER UNE RENCONTRE PLUS EFFICACE DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE

8. Développer une information nationale sur les dispositifs existants et/ou innovants tels que la plateforme numérique nationale de l'offre locative sociale (Système d'enregistrement de la demande et offres disponibles), le programme « Habiter mieux » de l'ANAH, le dispositif « VISA pour le logement et l'emploi » (VISALE) financé par Action logement ... pour renforcer leur visibilité et leur utilisation.

9. Instaurer des maisons de l'habitat en coordination avec les ADIL et leurs partenaires pour **favoriser l'information territorialisée** et la rencontre entre demande des ménages et formes d'offres et/ou dispositifs disponibles, **développer la culture de l'habitat et de la ville** (densification bien conçue, prise en compte de la beauté et de la qualité architecturale, habitat participatif), **favoriser l'implication d'associations d'intermédiation.**

EXPERIMENTER DES TERRITOIRES « 100 % BIEN LOGÉS »

10. Expérimenter des territoires 100 % bien logés en formalisant pour 5 ans, dans un **contrat local de développement du logement** à l'échelle des territoires impliqués en matière d'habitat (villes, EPCI, conseils départementaux...), une offre complète, réunissant les opérateur.rice.s locaux.ales intervenant en faveur du logement. Evaluer cette expérimentation de manière rigoureuse.

Pour l'Île-de-France, envisager une expérimentation sur 10 ans. Pour les Outre-mer, prendre en compte la dimension du logement dans les plans de convergence établis dans chacune des collectivités territoriales d'Outre-mer en application de la loi Égalité réelle Outre-mer.

Introduction

La politique du logement est une politique publique nationale. Cela est justifié par la nécessité de garantir à tous.tes les habitant.e.s un logement décent, objectif à valeur constitutionnelle pour le Conseil constitutionnel depuis sa décision du 19 janvier 1995, par l'importance de la filière de la construction pour l'économie, l'emploi et le développement durable du pays, ainsi que par le poids de l'intervention publique dans ce secteur. La mobilité des ménages entre les régions et entre les territoires en leur sein, importante en longue période, en est aussi une justification.

Le rôle et les interventions de l'État n'en ont pas moins connu des évolutions profondes. La planification par le financement national s'est réduite, d'autres sources de financement et notamment les contributions d'Action Logement et des collectivités locales montant en puissance. L'État, avec la décentralisation, a délégué au cours des trois dernières décennies une partie de ses compétences en matière de logement et les collectivités locales ont pris en compte de manière croissante dans leurs stratégies les questions d'habitat et de logement, la récente réforme territoriale confirmant l'émergence de ces acteur.rice.s. Les partenaires sociaux.ales ont aussi renforcé leur appropriation en la matière. Ainsi, la politique du logement se trouve aujourd'hui de plus en plus partagée, au plan national et au plan local.

De nombreux rapports alertent depuis une trentaine d'années sur l'ampleur et l'acuité des problèmes de logement : difficultés à trouver un logement, coût du logement et augmentation du taux d'effort pour beaucoup de ménages, inégalités territoriales et sociales qui en découlent, mais aussi qualité et adaptation du logement, en territoires tendus ou en décroissance, étalement urbain... Est par ailleurs soulevée la question de l'utilisation des moyens financiers consacrés à ce secteur d'activité.

Malgré cette importante mobilisation, beaucoup de ménages, jeunes et ménages modestes en particulier, mais aussi familles et personnes âgées, entre autres, ne trouvent pas, sur le territoire métropolitain et dans les Outre-mer, un logement de qualité adapté à leurs besoins, ainsi qu'à leur mobilité ou à leur pouvoir d'achat. À telle enseigne que les termes même de « crise du logement » finissent par poser problème, alors que le constat est mis en avant depuis plus d'une vingtaine d'années. Les acteur.rice.s locaux.ales n'ont pas toujours une connaissance précise de ces besoins, ainsi que de l'offre de logements sur un plan qualitatif et quantitatif. Ils.elles manquent, en partie de ce fait, des éléments nécessaires pour pouvoir répondre, de manière immédiate, mais aussi à plus long terme, aux besoins en logements de la population.

Le Conseil économique, social et environnemental, après les nombreux travaux qu'il a consacrés, dans la durée, aux questions de logements, a souhaité consacrer un avis aux moyens de mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires.

Cet avis vise à apporter des éléments de méthode permettant aux autorités publiques et aux divers.es acteur.rice.s concerné.e.s, au niveau national et dans les territoires, de répondre de manière plus efficace à ces défis.

Le constat de l'avis, appuyé sur un rapport circonstancié, fait apparaître que, si les habitant.e.s de notre pays sont, pour la majorité d'entre eux.elles, bien logé.e.s, le logement

reste au cœur des préoccupations des Français.es, et que nombre de ménages connaissent des conditions de logements très difficiles. Certes, des outils existent, au niveau national et local, pour appréhender les besoins en logement, mais identifier ces besoins de manière fine est difficile, ce qui ne favorise pas leur satisfaction sur le plan quantitatif et qualitatif. La diversité de la situation des territoires à cet égard est par ailleurs grande, certains connaissant des problèmes particulièrement marqués, à l'image de l'Île-de-France ou des Outre-mer, entre autres. Mais des besoins en logements existent aussi dans des territoires où la tension est moindre, notamment sur le plan qualitatif ou pour répondre aux évolutions des attentes de la population. Les enjeux du secteur du logement sont majeurs, pour répondre aux besoins des ménages mais aussi en termes d'activité économique, d'emploi et pour l'environnement. Il en résulte une mobilisation financière importante, avec des compétences multiples relevant de l'État et des collectivités territoriales, mais au risque d'une dilution des responsabilités.

L'avis formule pour y remédier des préconisations articulées en six axes et dix propositions. Pour le CESE, il est tout d'abord nécessaire de favoriser une connaissance partagée des besoins et des offres de logement dans les territoires. Il convient sur cette base d'affirmer le rôle d'un État stratège et de promouvoir une gouvernance du logement au cœur du développement des territoires, avec un État régulateur et à l'écoute des habitant.e.s. Enfin, des propositions visent à permettre une rencontre plus efficace de l'offre et de la demande, ainsi qu'à expérimenter des territoires « 100 % bien logés ».

I. LE CONSTAT

A. Si les Français.es sont majoritairement bien logé.e.s, le logement reste au cœur de leurs préoccupations.

1. Des Français.es en majorité bien logé.e.s

Entre 1970 et 2013, le parc de logements en France métropolitaine est passé de 19 millions à plus de 34 millions d'unités, soit un accroissement de 80 %. Sur ces 34 millions, on compte :

- 28,1 millions de résidences principales : l'augmentation de la population et la réduction de la taille des ménages expliquent la progression du nombre des résidences principales, qui était de 16,4 millions en 1970 ;
- 3,2 millions de résidences secondaires ;
- 2,6 millions de logements vacants.

La France est ainsi, malgré des situations diverses selon les territoires, l'un des pays européens qui dispose d'un stock de logements important : notre pays compte 509 logements pour 1 000 habitant.e.s contre 516 en Allemagne, mais 449 aux Pays-Bas

ou 436 au Royaume-Uni. La France fait aussi partie des pays où l'on construit le plus : cinq logements construits en 2013 pour 1000 habitant.e.s contre trois en Allemagne¹.

Entre 1970 et 2013, près des deux tiers de l'augmentation du parc ont été constitués de maisons individuelles et **la taille des logements s'est accrue**, la surface moyenne des résidences principales passant de 68 m² en 1970 à 91 m² en 2013. Comme le nombre des personnes par ménage se réduisait dans le même temps, la surface moyenne par personne est passée de 22 m² en 1970 à 40 m² en 2013.

L'accroissement du nombre de logements s'est accompagné d'une amélioration qualitative avec **une augmentation de la surface et de grands progrès en termes de confort. Les gains quant au confort sanitaire** sont considérables : en 1970, près d'un logement sur deux (49 %) ne disposait pas de l'eau courante, d'une baignoire ou d'une douche, ni de WC intérieurs ; en 2013, moins de 1 % des logements sont privés de l'un de ces trois éléments de base.

Ces progrès ont une traduction dans la manière dont leurs occupant.e.s perçoivent leur logement : en 1973, 15 % des ménages considéraient leurs conditions de logements comme insuffisantes ou très insuffisantes ; ils ne sont plus que 6 % dans ce cas en 2013.

Pour autant, **une minorité de ménages continue de connaître des situations de surpeuplement ou de logements très difficiles**. Ainsi, la Fondation Abbé Pierre, dans son rapport 2017 sur *l'État du mal-logement en France*, estime le nombre de personnes mal logées à 4 millions et que 12,1 millions de personnes sont considérées comme fragilisées par rapport au logement.

2. Le logement reste au cœur des préoccupations des ménages

Le logement est pour des raisons diverses l'une des préoccupations principales des ménages en France.

Il constitue un élément essentiel de la vie des personnes, un **lieu de vie**, ainsi que pour une majorité de ménages, de leur patrimoine. Près de deux ménages sur trois possèdent un patrimoine immobilier dans notre pays, qu'il s'agisse de leur résidence principale ou d'un autre logement : « *Début 2015, près de 59 % des ménages métropolitains sont ainsi propriétaires de leur résidence principale ; par ailleurs, 18 % des ménages métropolitains possèdent un autre logement (résidence secondaire, logement vacant, loué ou mis à disposition gratuitement)* »².

La part des coûts du logement dans le budget des ménages a par ailleurs tendu à s'accroître pour les acquéreur.se.s d'un premier logement et les locataires du secteur privé.

A partir du début des années 2000, les prix des logements ont connu **une hausse très forte, qui a concerné la plus grande partie du territoire** : « *de 1998 à 2010, la hausse des prix des logements anciens (+141 %) a été beaucoup plus rapide que celle des revenus par unité de consommation (+43 %). Les loyers ont augmenté en moyenne un peu moins vite que les*

¹ Institut Montaigne, *Politique du logement : faire sauter les verrous* (2015), p. 6.

² INSEE première n°1574 « Le patrimoine des ménages début 2015 : repli des valeurs risquées au profit des produits sécurisés » (2015).

revenus, au rythme moyen de 2,4 % par an, soit + 33 % », mais un peu plus en revanche que les prix à la consommation, en hausse sur la période de 21 %³.

Divers facteurs ont favorisé cette hausse des prix des logements. Selon Jacques Friggit, **l'insuffisance du rythme de la construction** peut être un facteur explicatif mais **de second ordre** : « *si l'évolution de l'offre et de la demande du « service logement » avait influé sur le prix des logements, elle aurait également dû influencer sur les loyers. Or, dans les années 2000, l'indice INSEE des loyers n'a pas augmenté plus vite que le rythme parallèle au revenu par ménage qu'il avait suivi dans la période précédente* »⁴. La hausse des coûts de construction, liée notamment au nombre élevé des normes en la matière, jouerait aussi de manière marginale : « *les hausses des prix bâtiment sur quinze ans ressortent globalement 2 à 3 fois moins rapides que celles des prix de ventes* »⁵. Une étude du CAS sur *L'évolution des prix du logement en France depuis 25 ans* souligne le rôle majeur de **l'évolution des conditions de financement**, la baisse des taux d'intérêt ayant favorisé l'allongement de la durée d'emprunt et la hausse de l'endettement immobilier des ménages. La durée des emprunts est ainsi de 19,6 ans entre 2009 et 2013, contre 17,2 ans entre 2002 et 2006, et 14,7 ans entre 1997 et 2001⁶.

Cette hausse des prix des logements a des effets sur le taux d'effort des ménages. Selon l'INSEE, en France métropolitaine, un ménage consacre en moyenne 18,3 % de ses revenus à se loger en 2013, une fois les aides au logement déduites (taux d'effort « net »). Le taux d'effort global augmente peu mais la hausse est plus sensible pour les ménages modestes (du premier quartile des niveaux de vie) et les locataires, notamment ceux du secteur privé. L'accès à la propriété devient plus difficile pour les ménages modestes. Le taux d'effort moyen ressort plus élevé pour les ménages accédant à la propriété (qui ont encore un emprunt à rembourser pour l'acquisition de leur logement) et pour les locataires du secteur privé (respectivement 28 % et 27 % en 2013). Il s'avère un peu en-deçà pour les locataires du secteur social (24%). Il est nettement plus faible pour les propriétaires non accédant.e.s (9%), qui n'ont plus à faire face aux charges de remboursement de leur résidence principale⁷.

L'augmentation des prix immobiliers pose aussi question en termes **d'équité entre générations** : elle favorise la segmentation des marchés du logement entre « *insiders* », souvent âgé.e.s, qui ont pu devenir propriétaires avant la forte augmentation des prix et n'en ont donc pas subi les effets, et « *outsiders* », notamment des jeunes générations, qui accèdent avec difficulté à la propriété et peinent aussi à accéder au logement social.

Autre grande préoccupation pour les ménages, les interactions entre logement, mobilité et emploi. Le logement est une condition essentielle d'accès à l'emploi et, à l'inverse, **les difficultés d'accès au logement et les coûts liés à un déménagement peuvent constituer un frein à l'emploi et à la mobilité professionnelle**. D'après une enquête menée en 2011 pour le MEDEF par le CREDOC auprès de la population, 70 % des salarié.e.s déclarent

3 INSEE Première n°1350 « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 » (2011).

4 Article de Jacques Friggit « Le prix des logements à Paris sur huit siècles », revue *Variance* (2012) p.43.

5 Fédération française du bâtiment (FFB), Rapport *Analyse et évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment : préconisations en matière de simplification réglementaire* (2013) p. 5 et 13.

6 INSEE, Les conditions de logement en France, article « Le logement en France depuis 30 ans », d'Anne Laferrière, Erwan Pouliquen et Catherine Rougerie, *INSEE références*, édition 2017, p. 16.

7 *Les conditions de logement en France*, INSEE Références, édition 2017, p 160.

qu'ils.elles déclinaient une opportunité professionnelle (emploi meilleur que celui qu'ils.elles occupent actuellement) si cela les obligeait à accroître leurs dépenses de logements. Toutefois, en cas de difficultés pour trouver un emploi, 67 % des personnes interrogées se déclarent prêtes à déménager dans un autre département et 61 % à changer de région.

La mobilité résidentielle s'est réduite : le taux d'emménagé.e.s récent.e.s est passé selon l'enquête nationale logement, de 24,8 % entre 1998 et 2001, à 19,8 %⁸.

B. Des besoins en logement insatisfaits car mal identifiés

La notion de besoins en logements peut être analysée à travers diverses composantes : l'accroissement de la demande liée à l'augmentation du nombre de ménages et au remplacement des logements détruits ; la résorption du « mal logement » (logements avec des défauts graves ou un mauvais confort sanitaire, « surpeuplement » du logement, inadaptation du logement au ménage qui l'occupe) ; la situation des personnes privées de logement.

Les besoins en logement apparaissent complexes à identifier tant quantitativement que qualitativement. Il s'agit en effet d'appréhender tant les évolutions démographiques que les évolutions sociétales qui impactent fortement la demande en logement. Il convient donc de prendre en compte non seulement l'augmentation quantitative des besoins en logement mais aussi l'évolution de la nature des besoins eux-mêmes.

Ainsi, analyser les besoins en logements suppose pour Jean-Baptiste Dolci « *d'aller au-delà de la demande exprimée et apparaît plus comme l'analyse d'un compromis entre les aspirations d'une population à être logée selon ses désirs, les contraintes du marché et les objectifs que les décideurs (État, collectivités) peuvent se fixer pour infléchir certaines tendances de ce marché* »⁹.

Différents outils, recensés dans le rapport, existent au niveau national et local pour tenter de recenser ces besoins. Mais il apparaît que **l'ensemble de ces outils révèle essentiellement les besoins d'ordre quantitatif. Ils tiennent peu compte des ruptures des parcours résidentiels (séparation, chômage, dépendance...), ou de l'évolution des attentes des ménages. Par conséquent, des outils exhaustifs portant aussi bien sur les dimensions quantitatives que qualitatives s'avèrent indispensables pour rendre compte des besoins localisés en logement.**

Le principal outil pour réaliser l'appréhension des besoins en logements dans un territoire est le programme local de l'habitat (PLH), établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble des communes-membres. Élaboré pour les acteur.rice.s des territoires, le PLH devrait être l'outil adapté pour recenser les besoins en logement. Dans les faits, son caractère non contraignant n'engage pas les acteur.rice.s

8 INSEE, *Les conditions de logement en France*, édition 2017, p.107. L'Enquête logement de l'INSEE définit comme « emménagé récent » un ménage ayant emménagé depuis moins de quatre ans dans le logement occupé à la date de l'enquête.

9 Intervention de Jean-Baptiste Dolci, vice-président d'Action logement, le 6/4/16.

locaux.ales et sa qualité est parfois aléatoire. De plus, l'outil souffre des mêmes difficultés que les évaluations nationales, avec des capacités de projections limitées.

Enfin, il serait indispensable que les résultats qui remonteront des territoires soient pris en compte dans l'élaboration des politiques nationales du logement, afin que les deux approches nationale et locale soient croisées.

Des insuffisances existent aussi dans l'observation des marchés du logement, des prix du foncier, des loyers et des prix immobiliers. Un Rapport récent *sur L'organisation du service statistique dans le domaine du logement*¹⁰ dresse un état des lieux des sources disponibles. S'agissant de la statistique publique, il recense près de 80 sources d'information, enquêtes ou exploitation de données administratives. L'administration en charge du logement et les organismes rattachés représentent la moitié des sources. Le rapport note cependant le fort développement récent des bases de gestion publiques ou privées. Il souligne que les enquêtes qui nécessitent une collecte spécifique, beaucoup plus coûteuses que l'exploitation statistique de sources administratives préexistantes, permettent d'éclairer des sujets que cette exploitation ne couvre pas.

Le rapport du CGEDD relatif à une première évaluation des PLH¹¹ note **la multiplication des observatoires locaux liée à la forte appropriation par les EPCI de l'élaboration des documents.** Cette situation a conduit dans nombre de cas à **une hétérogénéité des dispositifs d'observation**, car le cahier des charges diffère d'une étude à l'autre. **Cette dispersion ne permet pas de faire de consolidations successives, ni un suivi régulier** par les services déconcentrés de l'État des PLH approuvés.

C. Un problème autant qualitatif que quantitatif

La France compte 67 millions d'habitant.e.s au 1^{er} janvier 2017 (dont presque 2,7 millions d'habitant.e.s dans les Outre-mer). Depuis 1975 le nombre de ménages s'est accru de 1,23 % par an du fait de la **réduction du nombre moyen de personnes par ménage**, passé de 3,1 en 1968 à 2,2 en 2012¹². **Pour loger un même nombre de personnes, il faut donc plus de logements.** Le service statistique du ministère du Logement (SOES) a estimé en 2012 la demande potentielle de logements à l'horizon 2030 entre 300 000 et 400 000 logements¹³, évaluation qui ne recueille pas l'unanimité des acteur.rice.s, la Fondation Abbé Pierre évoquant pour sa part en 2012, l'objectif de construction de 500 000 logements par an pendant 5 ans pour rattraper le retard en la matière.

Le rapport a souligné qu'au-delà des aspects quantitatifs, le logement devait être aussi appréhendé à travers ses évolutions qualitatives : confort, espace, environnement urbain ou rural, qualités environnementales... ou encore son rôle dans l'accès à l'emploi et à la

10 CGEDD *Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement*, Inspection générale de l'Insee N° 1.7.25 ; N°009075-02 (2014).

11 CGEDD, rapport *Une première évaluation des programmes locaux de l'habitat* (2013).

12 *Les conditions de logement en France*, Insee Références, Édition 2017, p. 102.

13 CGDD, Alain Jacquot « La demande potentielle de logements à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », *Le point sur* n°135 (2012).

mobilité professionnelle. Des besoins en logements et des localisations sont ainsi diversifiés selon le type de ménages : familles, jeunes, personnes âgées

Concernant les jeunes, le CESE notait déjà en 2013 que « **en dépit de son augmentation ces dernières décennies, le parc de logements répond très mal aux besoins des jeunes** ». **Leur forte mobilité complique leur accès au logement social et les expose à des relèvements de loyers plus fréquents dans le parc locatif privé.** Les jeunes sont par ailleurs concentré.e.s dans les grandes villes, notamment les villes universitaires et les métropoles, et l'augmentation depuis trente ans du parc de résidences principales sous forme de grands logements en zones périurbaines répond mal à leurs besoins. Nombre d'apprenti.e.s sont par ailleurs confronté.e.s à la contrainte du double logement : l'un près du lieu de formation, l'autre près du lieu d'apprentissage.

Avec une part dans la population des plus de 80 ans qui devrait doubler à l'horizon 2040, le vieillissement de la population impacte les besoins en logements : **question de la taille, de l'adaptabilité et de l'adaptation des logements au vieillissement.** « *Progresser dans l'adaptation du logement est un enjeu majeur, humain et économique, pour prévenir la perte d'autonomie et permettre aux personnes âgées de rester à domicile plus longtemps* »¹⁴.

Rénover, réhabiliter et mettre aux normes de confort les logements, constitue un enjeu majeur du fait de l'ancienneté du parc : un peu plus d'un quart (27 %) a été construit avant 1948 et près de 40 % entre le début des années 1950 et la fin des années 1970. Ces logements « vieillots » ne répondent souvent pas aux évolutions de la demande (cuisine américaine, isolation) et ne trouvent donc pas forcément preneur.se.s.

Depuis le Grenelle de l'environnement, l'évolution de la réglementation quant aux **exigences environnementales** impacte fortement la production et la rénovation de logements. Les bâtiments résidentiels ont occasionné, en 2012, 44 % de la consommation finale d'énergie et 18 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) en France¹⁵. « *L'âge et l'état du parc résidentiel sont particulièrement importants à prendre en compte : 55 % ont été construits avant la mise en place de toute réglementation thermique (avant donc 1974)* »¹⁶. **Améliorer l'efficacité énergétique des logements** en développant le parc économe en énergie et en favorisant la rénovation thermique du parc ancien **est un enjeu majeur pour l'environnement.** La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte se fixe comme objectif la rénovation énergétique de 500 000 logements (dont 250 000 logements occupés par des ménages à revenu modeste) par an à compter de 2017¹⁷. Enfin, **l'étalement de la ville à sa périphérie depuis une trentaine d'années** contribue fortement à l'artificialisation des sols. Est aussi à déplorer l'éloignement pour les ménages entre leur lieu de résidence et leurs lieux d'emploi, certains services et équipements publics et privés ou encore les commerces. Il accroît les déplacements motorisés, avec des incidences sur les émissions de gaz à effet de serre et sur la vulnérabilité énergétique.

14 CESE, avis *Projet de loi d'orientation et de programmation sur l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (2014), p. 5.

15 Défi 4, « Changement climatique et énergie », Stratégie nationale de développement durable (SNDD).

16 CESE, avis *Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, rapporté par Anne de Bethencourt et Jacky Chorin (2013), p. 19.

17 Cf. Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, articles 1^{er}, 3 et 5.

D. De fortes diversités territoriales

Les territoires sont concernés de manière très inégale et différente par les tensions en matière de logement. Bernard Coloos, directeur des Affaires économiques, financières et internationales de la Fédération Française du Bâtiment (FFB), distingue de manière schématique **trois types de zones** :

- **les zones tendues ou très tendues**, dont l'archétype est l'Île-de-France, où l'on ne construit pas assez au regard des besoins : la construction neuve en moyenne annuelle pour 1000 habitants et par an n'a en effet été entre 1998 et 2014 que de 3,4 logements en Île-de-France, contre plus de 7 dans les régions Bretagne, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc Roussillon¹⁸ ;
- **des zones intermédiaires**, où il peut exister des problèmes d'accès au logement mais où ceux-ci concernent pour l'essentiel les catégories sociales et les ménages les plus pauvres ;
- **des zones détendues**, où le nombre de logements existants suffit largement à répondre à la demande, et où, souvent, « *tout logement supplémentaire se traduit, s'il n'est pas bien positionné, par un logement vacant* », car ne répondant plus aux besoins et nécessitant une adaptation ou une requalification.

La différenciation de l'attractivité géographique entre territoires se traduit par une très grande variété de prix immobiliers. En effet, **la disparité des coûts du logement est considérable selon les territoires** : « *le prix des appartements anciens est 3,4 fois plus élevé en Île-de-France (4 540 €/m²) que dans le Limousin (1 340 €/m²)* »¹⁹ ; de même, le niveau des loyers au mètre carré est plus de deux fois plus élevé à Paris qu'en province, « *le loyer mensuel pratiqué au m² pour l'ensemble du parc locatif privé (étant) de 20,8 €/m² à Paris, de 15,7 €/m² en proche banlieue et de 9,1 €/m² en province* »²⁰. De ce fait, selon Jean-Claude Driant, « **la question des besoins en logement est principalement une question locale** »²¹. La capacité des ménages à en payer le prix ou le loyer, qui dépend de leur niveau de revenus et de la composition du ménage, est un « **moteur puissant de différenciation sociale de l'espace au sein des marchés locaux des logements** »²². Il importe donc que **les réponses à trouver en matière de logement prennent pleinement en compte cette dimension territoriale.**

18 SOeS - CGDD) Sitadel2, cité par JC Driant, p. 39.

19 Note *Famille et logement*, adoptée par le Haut Conseil de la Famille (2012), p. 56.

20 Ministère de l'Égalité des territoires et du logement *L'évolution des loyers du parc locatif privé en 2011, les principaux résultats*, Note du 13 juin 2012, p. 2.

21 Intervention de Jean-Claude Driant à la table-ronde « Observation des besoins en logements » du 24 février 2016 devant la section Aménagement durable des territoires.

22 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France, collection les « Études de la documentation française »* (2015) p. 19.

Trois exemples peuvent illustrer la diversité territoriale au regard des besoins en logements.

Un **diagnostic de la situation en Île-de-France** a été présenté au Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) en juin 2015, avant l'élaboration du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)²³. Le parc immobilier en Île-de-France comprend 5,5 millions de logements en 2011 (dont 73 % de logements collectifs), et il est occupé pour moitié par des propriétaires. Les densités de populations varient selon les départements mais sont particulièrement élevées à Paris et dans les Hauts-de-Seine. La surface des logements a augmenté de 28 % depuis 1978 (elle atteint 32 m² par personne en 2013) et l'inconfort a chuté à 0,9 %. Mais le surpeuplement (18 %, concentré à Paris et en Seine-Saint-Denis) reste plus important qu'en province (4,7 % des logements) et touche d'abord les plus modestes. Les prix des appartements anciens, relevés au 4^{ème} trimestre 2014, sont élevés mais présentent de grandes disparités territoriales. La structure sociale est très contrastée dans la région, entre grande richesse et grande pauvreté. Le prix d'achat moyen d'un appartement ancien au m² et en euros, qui était à parité en 1996, correspond à près de 2 fois le revenu moyen mensuel des ménages en euros en 2014. L'Île-de-France compte 578 000 demandeur.euse.s de logements sociaux pour 85 000 attributions en 2014 au sein d'un parc de 1,2 millions de logements sociaux, ainsi que 950 000 personnes mal-logées²⁴ et 22 000 copropriétés fragiles (soit 20 % des copropriétés). Concernant spécifiquement le logement des salariés.e.s il existe un défaut d'offre criant pour les personnes à revenus intermédiaires. Ces dernières ne peuvent accéder ni au logement privé, trop coûteux, ni au logement social, car au-dessus des plafonds. Le diagnostic réalisé en 2015 par Fors et par l'IAU Île-de-France souligne trois enjeux majeurs : **l'offre de logements ne peut en l'état répondre aux besoins de tou.te.s les Francilien.ne.s ; l'offre d'accueil et d'accompagnement peine à répondre aux besoins des personnes défavorisées ou en situation d'exclusion ; la qualité de l'habitat et du cadre de vie est très disparate.**

Les Outre-mer sont constitués de onze territoires habités aux statuts et profils démographiques très différents (en termes de fécondité, de profils migratoires, de vieillissement), qui totalisent presque 2,7 millions d'habitant.e.s. Si des territoires comme la Martinique ou la Guadeloupe terminent leur transition démographique, La Réunion, la Guyane, Mayotte ont des taux de fécondité très élevés. La Guyane et Mayotte connaissent aussi une immigration très importante, qui accroît les besoins en logement.

Les territoires ultra-marins comptent globalement, d'après les chiffres du ministère de l'Outre-mer et de l'INSEE, environ 785 000 résidences principales, dont environ 146 700 logements sociaux (18,7 %). **Ils connaissent tous d'importants besoins en logements et en logements sociaux.** Près de 80 % des ménages sont, dans les territoires ultra-marins, éligibles au logement social, contre 66 % en métropole. Selon Mahieddine Hedli, **le déficit en logements sur l'ensemble de l'Outre-mer est estimé à 90 000 logements**, avec

23 L'ensemble des chiffres et des constats – sauf indication contraire – sont issus du document « Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement – Séance plénière du comité régional de l'habitat et de l'hébergement du 2 juillet 2015 – Fors Recherche sociale & IAU Île-de-France ».

24 Fondation Abbé Pierre - 2015.

une sur-occupation des logements deux fois plus forte qu'en métropole²⁵. **S'y ajoute un important problème d'insalubrité.**

Un plan logement Outre-mer 2015-2020 a été signé le 26 mars 2015 par l'État et par treize partenaires du logement. L'article 3 de la loi de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique est ainsi rédigé : « *La République s'assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les Outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi. Cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation* »²⁶.

Dans des territoires où la tension est moindre, les ménages ne trouvent pas toujours des logements adaptés à leurs besoins. À titre d'exemple, Benoist Apparu, ancien ministre du logement et député-maire de Châlons-en-Champagne, évoquait en audition la situation de Châlons-en-Champagne. La tension sur le marché y est très faible, les prix immobiliers ayant baissé dans la ville de 40 % en moyenne sur les dix dernières années. Il observait que, dans un tel contexte, l'essentiel des besoins, plutôt que de produire des logements neufs supplémentaires, est de parvenir à reconquérir l'immobilier existant, et donc de travailler sur l'ancien. Mais, sur le plan économique, c'est l'inverse qui est rentable. **La rénovation des villes et des bourgs centres est d'autant plus un enjeu que ceux-ci sont susceptibles, du fait de la concentration de population qu'ils permettent, d'accueillir des services répondant aux fonctions de centralité** : écoles, commerces et services de proximité, systèmes de transports collectifs, etc. Dans plusieurs avis récents, le CESE a souligné l'importance de cette proximité entre l'habitat et les principaux services dont les populations ont besoin, dans une logique d'accessibilité, de qualité de vie et de développement durable. Cette rénovation de logements anciens permettra en outre d'éviter des constructions de logements neufs en périphérie et de préserver ainsi les terres agricoles.

E. Une mobilisation financière importante

Outre son importance pour répondre aux besoins des ménages, le secteur du logement est dans notre pays un vecteur très important d'activité économique, d'emploi et engendre 64 milliards de taxes et de prélèvements par an. Il bénéficie donc aussi d'aides importantes visant à soutenir et stimuler l'activité et l'emploi, ainsi qu'à encourager la production et la rénovation de logements, notamment quant à l'efficacité énergétique.

²⁵ Entretien de Mahieddine Hedli, directeur de l'Outre-mer à l'USH, avec la rapporteure.

²⁶ Loi de programmation relative à l'Égalité réelle Outre-mer et portant dispositions en matière sociale et économique, adopté définitivement le 14 février 2017, version soumise au Sénat au 17 janvier 2017.

1. Un apport économique majeur

Le domaine du logement génère un ensemble de taxes et de prélèvements, dont les produits se sont élevés à près de **64 milliards d'euros en 2014** et contribuent au budget de l'État et des collectivités territoriales.

La dépense en logement, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses consacrées par les agents économiques (ménages et professionnel.le.s) au domaine du logement (investissements et dépenses courantes²⁷), **a représenté 469 milliards d'euros en 2014, soit 22 % du PIB²⁸.**

Le secteur de l'immobilier représente 19 % de la valeur ajoutée totale créée par l'économie française contre 15 % en 1978 et **près d'une entreprise sur cinq travaille dans le secteur du logement**. Ce secteur comprend un relativement petit nombre de grandes entreprises intervenant à l'échelle nationale et internationale, et beaucoup de petites à caractère artisanal et de membres des professions libérales¹.

En 2012, les investissements dans le secteur de la construction ont représenté 214,5 milliards d'euros, soit 53,4 % du total des investissements en France. 57 % des investissements dans le secteur de la construction (soit 121,5 milliards d'euros) sont le fait des ménages.

Le secteur de l'immobilier employait en 2012 plus de 2,1 millions de personnes, soit 8,3 % de l'emploi total en France cette année-là, contre un peu plus de 10 % dans les années 1990²⁹. La construction représente 88 % des effectifs du secteur en 2012⁶. D'après les fédérations d'entreprises concernées, chaque logement construit représente environ 1,5 emploi³⁰. L'emploi dans le secteur de la construction est une filière importante pour l'inclusion sur le marché de l'emploi des travailleur.se.s, même si le recours aux travailleur.se.s détaché.e.s y est fréquent.

2. Une grande diversité d'aides et une pluralité de financeur.se.s

Les aides publiques au logement atteignent 40,9 Mds€ en 2014, soit 1,9 % du PIB, et se composent pour moitié environ d'aides à la personne et pour moitié d'aides à la pierre. En ordre de grandeur, les aides à la personne représentent chaque année 1 % du PIB et fluctuent relativement peu, alors que les aides à la pierre ont, depuis 1996, davantage augmenté et fluctué.

Les principaux objectifs de ces politiques d'aides sont, d'une part, de **soutenir la demande en logements** en solvabilisant les « consommateur.rice.s de services logement » - les locataires ou propriétaires occupant.e.s - grâce aux versements de

27 D'après l'INSEE, la dépense de logement comprend la consommation de biens et services, la formation de capital en biens et services spécifiques, les autres investissements des producteurs et les transferts spécifiques au domaine du logement.

28 INSEE Références, Qualité de vie, fiche « dépenses de logement », novembre 2016.

29 Institut de l'Épargne Immobilière et Foncière, *L'immobilier dans l'économie française*, 2013.

30 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, 2015, p. 60.

prestations sous forme d'aide au logement et, d'autre part, **de soutenir le secteur de la construction (sociale et privée)** en délivrant directement ou indirectement des aides aux « producteur.rice.s de services de logement » (bailleur.esse.s sociaux.ales, bailleurs privé.e.s, propriétaires accédant.e.s) sous forme de subvention, de crédits à des taux avantageux ou encore d'avantages fiscaux.

En 2014, **l'État reste le principal contributeur de l'aide au logement, avec près de 20,3 Mrds€, soit près de 49 % du total. Les régimes sociaux**, par leur forte participation aux aides personnelles au logement (notamment au titre de l'allocation de logement familiale et d'une part de l'aide personnalisée au logement), **financent 22 % du total des aides au logement. Les collectivités locales et territoriales contribuent à hauteur de 4 Mrds€ (soit près de 10 %). Les employeur.se.s**, notamment à travers les cotisations versées au titre de l'allocation de logement sociale (ALS) et de la participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC, ex 1 % logement), **financent 4,2 Mrds€ d'aides (soit 10,2 % du total)**. Enfin, **les avantages de taux des prêts au logement locatif social**, distribués pour l'essentiel par la Caisse des dépôts (CDC), **représentent 1,7 Mrds € (4,2 %) ³¹**.

3. La programmation de l'État

La politique du logement est une politique publique nationale, dans une logique de solidarité à la fois territoriale et sociale. À ce titre, l'État intervient à travers une programmation des aides essentiellement pour le logement social, les actions de l'Agence nationale de l'habitat (**ANAH**) ou encore la rénovation urbaine (**ANRU**) et un découpage du territoire.

Les pouvoirs publics affichent, à intervalles réguliers, des objectifs en matière de production de logements à l'échelle nationale et une partie des aides de l'État est alors contingentée, c'est-à-dire **que le nombre qui peut en être accordé est limité et fait l'objet d'une programmation quantitative**. Cette programmation est répartie au sein du territoire national à partir d'un découpage devant tenir compte des réalités des besoins et des marchés locaux.

Une **autre partie importante des aides à la production ou à l'acquisition de logements n'est pas contingentée** : c'est le cas par exemple du Prêt à taux zéro (**PTZ**), principale aide publique actuelle à l'accession à la propriété, ou des **avantages fiscaux** tirés de l'investissement résidentiel neuf pour le logement locatif en métropole ou pour des investissements immobiliers dans les départements d'Outre-mer.

F. Multiplicité des compétences mais absence de responsabilité

Si le logement reste une compétence de l'État, la réforme territoriale organise la participation des collectivités locales à cette compétence.

³¹ *Les comptes du logement 2014, premières estimations 2015*, p. 102-103. Ces données de 2014 n'incluent pas les évolutions intervenues en 2015 et 2016 de prise en charge par le budget de l'État de l'APL et de l'ALF et non plus par les régimes sociaux.

1. Une puissance publique qui veut impulser

Aujourd'hui, l'État apporte directement (subventions, aides à la personne) ou indirectement (dépenses fiscales) une aide de plus de 40 milliards d'euros au logement privé ou social. **Il intervient dans les politiques locales de l'habitat** : affectation des enveloppes d'agrément, autorisation des opérations de logement social, gestion du contingent préfectoral, plan départemental de l'habitat, droit au logement opposable, plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion, conformité du programme local de l'habitat et du PLU, rénovation urbaine, tutelle des établissements publics fonciers d'État et contrôle des organismes HLM.

Deux rapports d'inspection du CGEDD montrent les conséquences en matière de production de logements, de la disparition du rôle des Directions départementales de l'équipement (DDE)³². Par exemple, la mobilisation du foncier pour construire des logements en secteur diffus nécessite une veille et une ingénierie particulière.

L'État a aussi un rôle important dans le recueil et la gestion des statistiques permettant de mieux connaître et comprendre les besoins et les offres de logements. Toutefois, il semble que les données disponibles tendent à se raréfier quand on descend à un niveau fin. Il importe de pouvoir assembler celles qui existent pour leur donner sens et de les rendre diffusables dans le respect des règles de protection de la vie privée. La DHUP au ministère du logement et de l'habitat durable, consciente de la nécessité de disposer de données fiables, a annoncé avoir lancé fin 2015 un projet d'ampleur sur ce sujet associant services déconcentrés, collectivités locales, administration centrale et des personnalités qualifiées.

2. Des collectivités qui veulent garder la main sur leur territoire

La loi NOTRe³³ a redistribué les compétences des collectivités territoriales et généré de nouveaux outils de planification. Elle a en particulier supprimé la clause générale de compétences pour les régions et les départements.

Les nouvelles régions ont vu leurs compétences renforcées – en étant exclusives - en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de transports interurbains. La loi a précisé que **le Conseil régional a aussi « compétence pour promouvoir le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, à la politique de la ville et à la rénovation urbaine... »**. Pour mettre en œuvre sa politique, la région doit réaliser deux schémas, dont le **schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires** (SRADDET), qui fixe notamment les objectifs de moyen et long termes en matière d'égalité des territoires, **d'habitat** et de développement des transports.

La loi NOTRe a prévu de centrer les **départements** sur la solidarité sociale et sur la solidarité territoriale, avec le développement d'une capacité d'ingénierie et le **soutien**

32 CGEDD Rapport *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi SRU deuxième phase*, et rapport *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat (PLH)*.

33 Loi du 7 Aout 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

d'expert.e.s pour accompagner communes et intercommunalités dans certains domaines (**aménagement, logement...**). La loi prévoit des délégations ou transferts de compétences aux métropoles, tel que le **fonds de solidarité logement**. **Le 27 mars 2017, les communautés de communes et d'agglomération deviendront automatiquement compétentes en matière de plans locaux d'urbanisme. Elles se voient confier la responsabilité d'un ensemble cohérent de politiques : urbanisme, aménagement, habitat, politique de la ville.** La loi NOTRe précise que la politique de l'habitat devra participer au développement économique des territoires et prendre en compte les difficultés des personnes à s'y loger. Le renforcement des responsabilités des **intercommunalités** les installe comme **chefs de file en matière d'habitat et de cohésion sociale et urbaine**. Mais elles ne disposent pas des mêmes moyens, ce qui tend à dessiner une France à plusieurs vitesses quant à leur capacité à répondre aux besoins en logement³⁴.

3. Le pilotage et la coordination de l'action

Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) est l'instance de concertation au niveau régional de l'ensemble des acteur.rice.s intervenant dans le domaine de l'habitat et de l'hébergement. Il émet un avis sur la satisfaction des besoins en logement de toutes les catégories de population, les orientations de la politique de l'habitat dans la région, la programmation annuelle des aides publiques au logement, les modalités d'application qui régissent l'attribution des logements sociaux, ainsi que les politiques menées dans la région en faveur des populations défavorisées et des populations immigrées. **Hors Île-de-France**, le.la préfet.e de région préside le CRHH, qui rend chaque année **un avis collégial sur la politique régionale du logement**. **En Île-de-France**, le CRHH est co-présidé par le.la préfet.e de région et par le.la président.e du Conseil régional.

La récente réforme d'Action Logement vise à rationaliser et optimiser la collecte de la participation des employeur.e.s à l'effort de construction (PEEC). Au niveau régional, des **comités régionaux d'Action Logement**, organes paritaires, ont pour mission d'être des relais efficaces des besoins spécifiques de chaque territoire pour développer des solutions adaptées.

Un **Fonds national des aides à la pierre (FNAP)**, créé dans la loi de finances 2016, a pour mission de prendre des décisions sur l'affectation des aides à la pierre. Il a notamment pour objet de contribuer au financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux des bailleur.esse.s sociaux.ale.s.

Cependant, **ces lieux de coordination ne permettent pas de résoudre toutes les difficultés rencontrées.** Selon Benoit Apparu, ancien ministre du logement et député-maire de Châlons-en-Champagne, l'une des difficultés pour construire une politique de logement est la coordination de l'action entre les élu.e.s : *« PLH n'est pas opposable au permis de construire... On a une vraie difficulté à négocier cela avec le monde rural parce que, dans un SCOT comme le mien, vous avez une centaine de communes très rurales. La commune qui veut construire 3-4 logements par an, ce n'est pas grand-chose, cela ne va pas détruire le marché ... sauf que, 3-4 logements par commune cela peut faire 300 logements, et, avec cela, vous détruisez le marché. La régulation est compliquée ».*

³⁴ Rapport Union sociale pour l'habitat, *Réforme territoriale : un environnement institutionnel en transition* (2016).

II. LES PRÉCONISATIONS

La politique de l'habitat ne se limite pas au logement, elle renvoie à des politiques plus larges de territoires, telles que celles agissant sur la mobilité, le transport, le développement économique et l'emploi, l'environnement et bien sûr les politiques visant à favoriser la cohésion sociale. Aujourd'hui, alors que la politique de l'habitat est majeure dans le sens où elle répond à un besoin essentiel des personnes, elle est trop souvent appréhendée comme une politique sectorielle. Or, elle ne peut être construite seule : elle doit être menée en lien avec les autres politiques et impliquer l'ensemble des acteur.rice.s parties prenantes de l'habitat.

Le présent avis se concentre sur les réponses à apporter au niveau des territoires afin d'éclairer les « angles morts » des politiques locales et nationales et d'ajuster ainsi au plus près les actions en faveur d'un logement adapté aux besoins de tous. L'enjeu est que, demain, l'objectif partagé de « tous bien logé.e.s » soit une réalité dans notre pays.

1. Pour une connaissance partagée des besoins et des offres dans les territoires

La connaissance des besoins et des offres est l'une des clés de réussite des politiques locales de l'habitat. Il s'agit de pouvoir connaître précisément les besoins actuels et futurs de la population aussi bien en termes quantitatifs que qualitatifs. Pour cela, l'accès à l'information et son partage sont primordiaux pour l'ensemble des parties prenantes. Une connaissance de l'offre neuve ou ancienne, de sa localisation et de sa qualité, doit permettre aux acteur.rice.s de terrain de développer une culture commune propice à des actions concertées et plus efficaces.

Pour le CESE, cette connaissance doit être mise en débat et partagée par les acteur.rice.s de terrains : les élu.e.s locaux.ales, les professionnel.le.s de l'immobilier, les associations impliquées...

Proposition 1

Encourager fortement les Établissement publics de coopération intercommunale (Métropoles, Communautés d'agglomération et Communautés de communes) à construire et partager des observatoires territoriaux sur les besoins, aussi bien quantitatifs que qualitatifs, en logements de la population et sur les offres en termes de logements, de services liés aux logements, ou de foncier. Ces observatoires territoriaux comprendront un socle commun d'informations définies par l'État afin de permettre leur remontée et leur consolidation nationale.

La multiplication des observatoires locaux a pu conduire, dans de nombreux cas, à une certaine hétérogénéité des dispositifs d'observations en raison de cahier des charges différents³⁵. Cette dispersion ne permet pas de faire de consolidations ni un suivi régulier par les services déconcentrés de l'État, des PLH approuvés. Pour construire ces observatoires, les

³⁵ Cf. CGEDD rapport n° 89-16-01 sur *Une première évaluation des programmes locaux de l'habitat*, Jean-Louis Hélyar, Isabelle Raymond-Mauge et Philippe Garcin (2013).

EPCI devront pouvoir s'appuyer sur les services déconcentrés de l'État quand eux-mêmes ne sont pas pourvus des compétences professionnelles adéquates. Un socle commun d'informations recueillies pourra être défini par l'État pour permettre la remontée et la consolidation nationales d'informations.

De plus, pour fluidifier les transactions et par voie de conséquence la mobilité, les habitant.e.s doivent pouvoir connaître instantanément et de manière exhaustive les prix des logements et du foncier constatés dans les territoires qui les intéressent. La récente loi du 7 octobre 2016 *Pour une République numérique* a fait un premier pas en ce sens. En effet, elle prévoit, à partir du 1^{er} mai 2017, qu'un certain nombre d'acteur.rice.s (les associations d'information sur le logement, les services de l'État, les collectivités territoriales, les EPCI à fiscalité propre, les professionnel.le.s de l'immobilier, les agences d'urbanisme, les observatoires des loyers...) aient accès aux données foncières détenues par l'administration fiscale.

Le nouveau système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logement social présente les chiffres clés en la matière au sein de chaque commune en libre accès.

Il s'agit de poursuivre dans cette voie et de généraliser l'*open data* pour favoriser la transparence et la fluidité des prix du marché.

Proposition 2

Généraliser l'accès pour tous.tes - acteur.rice.s locaux.ales et habitant.e.s - aux informations localisées à travers des plateformes numériques sécurisées : prix du foncier, prix des locations, prix des logements, disponibilités des logements sociaux... en conformité avec les règles de la CNIL.

2. Pour un État stratégique

Le secteur du logement a besoin **d'orientations stables** sur lesquelles les acteur.rice.s peuvent s'appuyer pour répondre aux besoins en logement des habitant.e.s. Cependant, les politiques nationales en la matière sont trop souvent remises en cause par des situations d'urgence liées à l'actualité ou à l'activité économique, ce qui génère une instabilité des règles non propice au développement serein d'un secteur qui par nature s'inscrit dans le long terme.

Des politiques ponctuelles ne sont pas adaptées pour traiter « cette crise qui dure » : le nombre de personnes mal logées (4 millions) ou fragilisées par rapport au logement (12,1 millions) ne cesse d'augmenter³⁶ et un logement trop cher pèse sur le pouvoir d'achat des ménages, et notamment des familles, entrave les mobilités professionnelles et peut freiner la compétitivité des entreprises.

Sur tout le territoire national, l'État doit être le porteur de l'ambition d'un logement accessible et adapté pour chacun.e. Si, en 2013, un ménage consacre en moyenne 18,3 % de ses revenus à son habitation principale, après déductions des aides personnelles au logement, le taux d'effort en logement des locataires du secteur privé est de 28,4 % et celui des accédant.e.s à la propriété de 26,6 %³⁷. La hausse des prix de l'immobilier depuis 15 ans

36 22^{ème} Rapport de la Fondation Abbé Pierre, janvier 2017.

37 INSEE, *Les conditions de logement en France 2017*, p. 160.

(+ 110 % entre 2000 et 2015 d'après l'INSEE) a rendu l'achat d'un logement adapté à leurs besoins très difficiles pour une part croissante des ménages³⁸.

Proposition 3

Pour le CESE, tous les 5 ans, c'est-à-dire le temps d'une mandature présidentielle, l'État doit s'engager à travers une loi de programmation budgétaire pluriannuelle sur le logement. L'État doit ainsi indiquer clairement le cap poursuivi en matière de construction (investissement locatif, accession sociale et libre, locatif libre, intermédiaire et social), de rénovation ou de transformation des logements ou quartiers existants, ainsi que se doter d'un programme plus ambitieux de lutte contre la précarité énergétique et s'y tenir.

Il ne s'agit pas de tout figer mais de permettre à l'ensemble des parties prenantes - les élu.e.s locaux.ales, les corps intermédiaires, les habitant.e.s, les professionnel.le.s du bâtiment et de l'immobilier - d'inscrire leurs actions dans la durée.

Dans le même temps, **il importe que des engagements à travers des conventions soient pris avec les principaux acteurs du logement.** Afin de répondre au mieux à l'adéquation emploi/logement/mobilité, il s'agira de sanctuariser les financements d'Action Logement en faveur des salarié.e.s et de rendre visible dans la durée sa participation aux politiques publiques (ANRU, ANAH, AL...). Action Logement gère paritairement depuis plus de 60 ans la Participation des employeur.se.s à l'effort de construction (PEEC). La mission première d'Action Logement est d'aider au logement pour favoriser l'emploi. Cependant, depuis sa création, le rôle d'Action Logement s'est considérablement renforcé dans la politique de renouvellement urbain et le développement du logement social, de même que s'est accrue sa place dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat aux côtés des collectivités territoriales. Action Logement assure ainsi la quasi-totalité du financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et contribue par les investissements immobiliers de l'Association foncière logement (AFL) à la mixité sociale des quartiers.

De même, les engagements pris avec le mouvement HLM pour poursuivre la rénovation et la restructuration de son patrimoine, améliorer la qualité des logements occupés et développer l'offre de logements, devront être tenus. Le mouvement HLM fédère à ce jour, 730 organismes d'HLM environ qui possèdent 4,5 millions de logements locatifs et accueillent près de 10 millions de personnes.

3. Pour une gouvernance du logement au cœur du développement des territoires

La nécessité de mieux adapter la politique du logement à la diversité des territoires et de leurs besoins ne semble plus faire débat. Il est temps de rendre cette adaptation opérationnelle sur l'ensemble du territoire. En effet, si certains d'entre eux ont des politiques concertées porteuses de résultats, de nombreux autres sont encore à la croisée des chemins entre une déclinaison parfois rigide d'objectifs nationaux et des élu.e.s locaux.ales insuffisamment mobilisé.e.s. C'est pourquoi, pour le CESE, la gouvernance locale

³⁸ Fondation Abbé Pierre, Études et recherches, *La France du Logement trop cher* (décembre 2015), p.1.

du logement a besoin d'un pilote clairement identifié qui puisse faire converger les énergies vers une politique cohérente et efficace en faveur du logement des habitant.e.s du territoire concerné.

D'ores et déjà, les Établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) - communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, métropoles - doivent établir un **projet de territoire** afin de définir la stratégie de leur territoire au regard des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. À cet effet, la stratégie de mise en œuvre est définie par le Schéma de cohérence territoriale (SCOT). Son élaboration ouvre un espace de dialogue permettant une mise en débat d'enjeux transversaux. C'est pour les acteur.rice.s l'occasion d'harmoniser la question de l'habitat et/avec la présence d'emplois, de transports, de services pour préserver les équilibres territoriaux, articulée avec les autres politiques, au service du projet de territoire.

Pour y parvenir, le CESE soutient la mobilisation de l'ensemble des acteur.rice.s privé.e.s et public.que.s dans l'élaboration d'un diagnostic commun, préalable au projet de territoire. Le diagnostic partagé doit faciliter la mise en œuvre effective du projet de territoire défini dans un SCOT.

Intégré au plan local d'urbanisme et en conformité avec le SCOT, le programme local de l'habitat (PLH) est le document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. S'il n'est pas obligatoire à ce jour dans les EPCI de moins de 30 000 habitant.e.s, il est un outil très utilisé³⁹. Au total, près de 70 % de la population nationale sont concernés par un PLH. **Cependant, dans les faits, son caractère non contraignant n'engage pas les acteur.rice.s locaux.ales et sa qualité est inégale selon les territoires.**

Proposition 4

Les programmes locaux de l'habitat (PLH) adossés aux plans locaux d'urbanisme (PLU et PLUI) doivent devenir de véritables outils de la politique du logement en s'appuyant sur une stratégie foncière de long terme et en intégrant l'ensemble des besoins en logements. Le PLH doit traduire un engagement des intercommunalités et des communes en partenariat avec l'État, dont le rôle doit évoluer vers celui d'animateur de dispositifs plutôt que de commanditaire. C'est pourquoi, pour le CESE, le PLH doit devenir un document partagé et prescriptif.

Pour le CESE, le programme local de l'habitat, devenu prescriptif et opérationnel, reposera tout d'abord sur un diagnostic partagé avec l'ensemble des acteur.rice.s (État, Collectivités locales, professionnel.le.s, associations, syndicats, habitant.e.s). Ce diagnostic devra prendre en compte l'ensemble des besoins des habitant.e.s : jeunes, personnes âgées, personnes en situation de handicap, familles, ménages, ainsi que les aspects liés à leur mobilité. Grâce aux observatoires, il pourra mettre en regard les offres existantes. Une

³⁹ Au 31 décembre 2014, selon les ministères de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) et de l'Égalité des territoires et du Logement (METL), 660 PLH sont recensés sur l'ensemble du territoire (dont 376 PLH exécutoires), dépassant largement le nombre d'intercommunalités tenues à une obligation de réalisation d'un tel programme.

attention devra être portée aux échelles infra communales afin d'utiliser tous les leviers possibles et concevoir des politiques locales au plus près du terrain. **Le PLH devra intégrer le plan départemental sur le logement des jeunes (PDLJ), actuellement facultatif.**

Dans son avis sur la justice climatique⁴⁰, le CESE a recommandé de promouvoir une nouvelle logique d'aménagement urbain intégrant les liens entre urbanisme et mobilité, cherchant à optimiser les modalités de déplacement, et s'appuyant sur les principes de densification, de polycentrisme et de mixités sociale et fonctionnelle. Cette approche est à promouvoir aussi bien dans les territoires ruraux que dans les territoires urbains, chacun d'eux ayant des problématiques logement spécifiques à résoudre : construction neuve, restructuration ou rénovation de l'offre ancienne, intervention sur le foncier... Le PLH devra lui aussi s'inscrire dans ces objectifs d'aménagement du territoire.

Afin de pouvoir faire remonter au niveau national des données clés en matière de besoins et d'offres de logement aussi bien en terme qualitatif que quantitatif, le CESE préconise que l'État conçoive une base d'indicateurs à partir du socle national commun d'informations que devrait reprendre l'ensemble des PLH.

En face de ce diagnostic, le document prescriptif décrira les moyens à mettre en œuvre pour l'atteinte des objectifs fixés. Ces moyens seront chiffrés dans les résultats attendus et mis en relation avec les besoins issus du diagnostic. Ainsi, les services de l'État devront être **en mesure d'évaluer sa possible réalisation au moment même où il est voté.** Le PLH devra enfin comporter un système d'évaluation intégré lui permettant les ajustements nécessaires.

Les subventions de l'État aux communes et EPCI en zones tendues devront tenir compte d'une évaluation entre le contenu du PLH et sa réalisation (une vraie aide aux maires bâtisseurs des zones tendues) sur le modèle de conventions d'objectifs et de moyens. Dans le même temps, les moyens financiers et humains de l'État nécessaires à la mise en œuvre du programme seront définis et contractualisés entre l'EPCI et l'État. Il conviendra de veiller à l'enjeu économique que représente le logement pour les entreprises et les salarié.e.s, en particulier en zone tendue⁴¹.

4. Pour un État régulateur et à l'écoute des habitant.e.s

C'est dans la mise en œuvre que l'on comprend les effets des orientations posées et que l'on passe du cap politique à la pratique.

Le rapport a souligné l'amoncellement législatif dans les domaines du logement, couplé à une accumulation de normes et de réglementations composant ainsi un ensemble devenu extrêmement complexe et exigeant une haute technicité dans l'acte de construire ou de rénover les logements entraînant souvent un allongement des délais lors de la mise en œuvre. En parallèle, la relative perte de moyens et de compétence des services de l'État dans le domaine du logement consécutive à la décentralisation, à la Révision générale des

⁴⁰ CESE, avis sur *La justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, rapporté par Jean Jouzel et Agnès Michelot, Septembre 2016.

⁴¹ Voir en ce sens le rapport de la CCI Paris Île-de-France présenté par Michel Clair « *Des logements pour les salariés en Île-de-France : un impératif de compétitivité pour la métropole* » (2011).

politiques publiques (RGPP) et la Modernisation de l'action publique (MAP) a affaibli sa capacité à accompagner les acteur.rice.s et opérateur.rice.s locaux.ales.

Or, pour répondre au plus près des réalités locales, l'État doit prendre en compte la diversité des territoires et leur niveau de maturité. Il doit ainsi s'attacher à dépasser des raisonnements uniformes et homogènes pour adapter ses réglementations à des réalités locales. Il s'agit de passer d'un contrôle parfois pointilleux à une régulation efficace. **Il est donc nécessaire de redonner des moyens à l'État décentralisé afin qu'il puisse jouer son rôle d'accompagnement des politiques publiques.**

L'État dans son rôle de stratège doit fixer un cap et poser des objectifs. Quant aux EPCI, ils conçoivent les objectifs locaux et leur répartition sur leur territoire. Pour assurer son rôle de solidarité nationale, l'État se doit alors de réguler les actions locales et de veiller à une bonne conciliation entre les objectifs nationaux et les objectifs locaux. Ce rôle premier de régulation prend toute sa place lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat. En effet, comme cela a déjà été indiqué, **les services de l'État doivent évaluer la possible réalisation du PLH au moment même où il est voté.**

Un.e médiateur.rice régional.e de la construction de logements a été nommé en Île-de-France en 2015. Acteur.rice indépendant.e de l'administration, sa fonction de médiation doit permettre de débloquer, par exemple, certains permis de construire, d'accélérer la délivrance de financements ou de trouver des compromis entre les parties lorsqu'un désaccord bloque le projet. Son objectif est donc de faire avancer les projets de construction en souffrance et de les amener au lancement effectif.

Il pourrait être utile d'instituer des médiateur.rice.s régionaux.ales de la construction de logements notamment dans les zones tendues à l'instar de l'île-de-France, même si celui-ci reste insuffisamment connu. Le rôle du.de la médiateur.rice régional.e de la construction en Île-de-France semble apprécié des acteur.rice.s et des opérateur.rice.s de terrain. C'est pourquoi, **le CESE propose de s'inspirer de cette expérience de médiateur.rice pour les décliner dans toutes les régions. Leur rôle devrait être adapté aux problématiques locales et dépasser le seul objectif de déblocage de projets de construction pour faciliter aussi les projets de rénovation ou de restructuration de constructions anciennes.**

Enfin, les mesures fiscales liées à la production de logements représentent des volumes financiers importants. **Ils atteignaient en 2014 un montant de 12,4 Md€** répartis entre taux de TVA réduits pour travaux (3,2 Md€), exonération de Taxe foncière sur les propriétés bâties (1,1 Md€), mesures en faveur de l'investissement locatif (1,9 Md€), TVA réduite pour les opérations d'investissement locatif social (2,2 Md€) et le crédit d'impôt pour la transition énergétique (1,7 Md€) et autres mesures fiscales. **L'État doit être garant de leur bon usage. Pour cela, il doit s'engager à en contrôler l'utilisation en croisant en particulier les informations détenues par les services fiscaux. Une évaluation qualitative et pas seulement économique serait également souhaitable, afin de mesurer les impacts de ces mesures fiscales notamment sur le confort des occupant.e.s, la sécurisation des logements et l'amélioration de leurs performances énergétiques, voire la qualité d'usage.**

Proposition 5 : Renforcer le rôle régulateur de l'État

- les services de l'État doivent évaluer la possible réalisation du PLH au moment même où il est voté
- en s'inspirant de l'expérience de médiateur.rice.s régionaux.ales de la construction pour les décliner dans toutes les régions
- en évaluant quantitativement et qualitativement les impacts des mesures fiscales.

Pour constituer un échelon de synthèse des besoins et des résultats, le Comité régional de l'hébergement et de l'habitat est sans doute le lieu naturel pour instaurer une régulation et proposer les arbitrages éventuellement nécessaires.

Par ailleurs, il est devenu courant que les habitant.e.s d'un quartier en ville, ou d'un bourg dans le rural ou le périurbain, se montrent hostiles à la construction de logements près de chez eux.elles. Ce malthusianisme, déjà ancien, s'appliquait surtout aux logements sociaux dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Il concerne aujourd'hui plus largement la construction de logements, la densification étant en général refusée au nom de la préservation de la qualité de vie.

Aussi, il importe que, dans une opération d'intensification urbaine, le projet de construction permette une amélioration de la qualité de vie des habitant.e.s du quartier, afin qu'il soit accepté. Plus largement, il s'agit de développer auprès de la population une véritable culture de la ville et de l'habitat. La conception et le suivi des Programmes locaux de l'habitat (PLH) et des Plans locaux d'urbanisme (PLU/PLUI) pourraient être une première étape dans la construction de cette culture. Il s'agit ainsi de remettre l'habitant.e au cœur des politiques car l'usager.ère construit la ville autant que les politiques publiques.

Proposition 6

Renforcer les processus d'élaboration collective et citoyenne : les processus de décisions programmatiques doivent être bien plus ouverts que les seules commissions d'enquête ou processus habituels. Les PLH/PLU doivent être l'occasion de vastes consultations citoyennes. La phase d'élaboration et d'adoption des SCOT et PLU est en effet un acte politique majeur de la collectivité quant aux transports, aux équipements collectifs et aux orientations sur le logement et le cadre de vie, qui justifie un cadre de débat bien plus approfondi avec les citoyen.ne.s. Devraient notamment être impliquées dans ce cadre les associations du territoire, des représentant.e.s des habitant.e.s, les associations de locataires, etc.

Proposition 7

Impulser la création d'autres outils pour l'investissement locatif

Le rapport a noté la nécessité de développer, en particulier dans les zones tendues, une offre de logements abordables et adaptés. Les dispositifs d'investissements locatifs doivent participer à la réalisation de cette offre. Le CESE propose que l'État fasse un bilan de l'activité des Sociétés civiles de placements immobiliers (SCPI) dédiée.s au logement. Ces dispositifs

présentent l'intérêt pour la.le particulier.ère d'investir sans avoir à gérer la relation directe avec les locataires et pour certaines de disposer d'avantages fiscaux.

Pour le CESE, à partir de ce bilan, pourraient être étudiées les modalités les plus efficaces pour que ces outils d'investissement locatif se développent et participent ainsi à la réponse aux besoins repérés au sein des territoires (neuf, rénovation, logement adaptés, réhabilitation des immeubles de centre-ville ancien, situations de publics spécifiques...). Ils pourront également contribuer à sécuriser les investissements des particulier.ère.s qui bénéficieront d'avantages fiscaux adaptés.

De même, **certains « fonds dormants » de l'assurance vie** pourraient être dirigés vers des placements en faveur de l'investissement locatif à l'instar du dispositif Vie Génération créé le 1er juillet 2014 afin de **favoriser un investissement « utile »** pour la société. Dans ce dispositif, l'épargne doit être affectée en partie au financement des Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI), aux SCPI contribuant au financement du logement social ou intermédiaire et à l'économie sociale et solidaire.

5. Pour une rencontre plus efficace de l'offre et de la demande

De nombreux opérateur.rice.s privé.e.s – promoteur.rice.s, constructeur.rices, bailleur.esse.s, agences immobilières, syndic, notaires, entreprises et artisan.e.s du bâtiment, Action Logement, architectes et bureau d'études techniques (BET), associations – agissent et contribuent aux politiques du logement à travers des offres, des services ou encore des dispositifs en faveur du logement. Les pouvoirs publics locaux ou nationaux en font de même avec des dispositifs tels que « Habiter Mieux » de l'ANAH, des aides financières locales pour l'accession... Cependant, ces offres ou dispositifs, dans leur ensemble, sont encore trop souvent méconnus du grand public. **C'est pourquoi, le CESE préconise le lancement régulier de campagnes permettant la promotion des dispositifs nationaux.** Ces campagnes participeraient de la formation d'une culture de la ville et du logement que le CESE appelle de ses vœux.

Proposition 8

Développer une information nationale sur les dispositifs existants et/ou innovants tels que la plateforme numérique nationale de l'offre locative sociale (Système d'enregistrement de la demande et offres disponibles), le programme «Habiter mieux » de l'ANAH, le dispositif « VISA pour le logement et l'emploi » (VISALE) financé par Action logement ... afin de renforcer leur visibilité et leur utilisation par les publics concernés.

Les informations issues de campagnes nationales de communication ou de plateformes numériques ne peuvent pas toujours remplacer une information ciblée, individuelle et personnalisée. Les associations départementales pour l'information sur le logement (ADIL) ont pour mission « *d'informer gratuitement les usagers sur leurs droits et obligations, sur les solutions de logement qui leur sont adaptées, notamment sur les conditions d'accès au parc locatif et sur les aspects juridiques et financiers de leur projet d'accession à la propriété,*

ceci à l'exclusion de tout acte administratif, contentieux ou commercial »⁴². À ce jour, le maillage territorial du réseau permet d'apporter un service de proximité aux ménages et **d'accompagner efficacement les politiques publiques au plus près des habitant.e.s.**

Cependant, leur action n'est pas connue de tous.tes alors que le besoin d'améliorer la rencontre entre l'offre et la demande devrait être une priorité.

Des Maisons de l'habitat – comme par exemple à Orléans ou à Lille – sont des lieux où tous les ménages ou personnes intéressées peuvent recevoir une information précise correspondant à leur situation : demande de logement social, marché du logement, besoin d'adaptation ou de rénovation de son logement...

Proposition 9

Instaurer des maisons de l'habitat en coordination avec les ADIL et leurs partenaires au cœur des territoires - lieu physique d'accueil - afin de favoriser l'information territorialisée et la rencontre entre la demande des ménages et des différentes formes d'offres et/ou dispositifs disponibles.

Au sein de ces lieux, pourrait aussi être développée une culture de l'habitat et de la ville où seraient abordées les questions telles que la densification bien conçue des villes et des centres bourgs, la prise en compte de la beauté et de la qualité architecturale, l'habitat participatif, les services liés au logement.

De même, l'accent pourrait être mis sur le « savoir habiter/savoir rechercher un logement » en favorisant l'implication d'associations d'intermédiation.

6. Pour l'expérimentation de territoires « 100 % bien logé.e.s »

Par cet avis, la société civile souhaite apporter une contribution très opérationnelle pour résoudre enfin cette « crise du logement qui dure ». Toutes les propositions qu'il contient, ont pour vocation d'engager une véritable mobilisation de tous les acteur.rice.s du logement et d'en faire, à travers l'engagement de l'État et des territoires, une véritable cause nationale. Cependant, pour intensifier encore la mobilisation, le CESE propose que soit lancée une expérimentation de territoires « 100 % bien logé.e.s » sur 5 ans.

Pour le CESE, il s'agit de territoires au sein desquels chaque ménage pourrait trouver l'habitat adapté à ses ressources et à ses besoins dans un temps raisonnable : ménages qui s'agrandissent, jeunes étudiant.e.s, personnes âgées nécessitant un logement adapté, familles ou personnes isolées...

Pour y parvenir, sous l'égide des élu.e.s locaux.ales à travers l'EPCI et avec l'appui de l'État, serait mobilisé l'ensemble des acteur.rice.s locaux.ales privé.e.s, notamment associatif.ive.s, et public.que.s. L'expérimentation aura pour vocation d'analyser les effets des actions entreprises et de comprendre au plus près ce qui se passe et qui n'avait pas été prévu ; ce qui marche et ce qui ne marche pas.

⁴² Extrait de l'article L.366-1 du Code de la Construction et de l'Habitation.

Proposition 10

Expérimenter des territoires 100 % bien logé.e.s en formalisant pour 5 ans, dans un contrat local de développement du logement à l'échelle des territoires impliqués en matière d'habitat (villes, EPCI, conseils départementaux...), une offre complète réunissant tous les opérateur.rice.s locaux.ales intervenant en faveur du logement. Ce contrat devra être approuvé par l'État et mobilisera ses services déconcentrés.

Ce contrat reposera sur le projet du territoire et son Programme local de l'habitat. Le diagnostic sur les offres et les besoins en logement sera complété d'un bilan de l'ensemble des aides nationales et locales apportées pour le territoire en faveur du logement (aides directes, TLE, TFPB...). Une programmation sera établie pour le développement d'une offre publique et privée neuve ou ancienne et adaptée aux besoins recensés avec en regard les budgets locaux et nationaux nécessaires : aides directes pour l'habitat neuf et la réhabilitation, taxes sur le foncier, taxes sur les logements vacants,... Cette programmation partagée par l'ensemble des acteur.rice.s sera instruite par un service commun d'instruction des droits du sol au niveau de l'EPCI.

Des dispositifs innovants seront particulièrement soutenus par l'État dans ces territoires, tels que les offices fonciers solidaires et le bail réel solidaire permettant la dissociation du foncier et du bâti ou encore un accompagnement des services déconcentrés, la modularité des espaces pour s'adapter aux parcours de vie et permettre par exemple aux personnes âgées de « déménager chez soi »⁴³.

Pour favoriser l'adaptation aux réalités locales et développer le concept de **bonne contrainte c'est à dire privilégier des objectifs de progrès ou d'amélioration plutôt qu'une atteinte de normes**, des contrats locaux d'objectifs d'application des normes seront établis sous l'égide de l'État. Ces contrats locaux d'objectifs d'application des normes seront eux aussi pour une durée de 5 ans, ils devront comporter dès l'origine une évaluation « embarquée » des effets produits.

La mise en place dans les territoires expérimentaux 100 % bien logé.e.s d'une conférence locale/territoriale du logement, qui réunirait l'ensemble des acteur.rice.s impliqué.e.s, favoriserait le partage des objectifs entre acteur.rice.s locaux.ales et l'évaluation de la mise en œuvre au fur et à mesure.

⁴³ « Déménager chez soi » est un concept qui a pour objectif dans les logements anciens de pouvoir les restructurer afin de les adapter aux besoins des personnes (par exemple en termes d'accessibilité, de parcours lumineux, etc., pour les personnes âgées) de telle sorte qu'il leur soit possible de rester chez elles plutôt que d'avoir à déménager. Si la restructuration permet la création d'un deuxième logement, la création de ce dernier peut permettre de financer les travaux nécessaires. Ce concept peut aussi être décliné lors de la conception de logements neufs en privilégiant la création d'espaces évolutions en termes de typologie et d'agencement pour adapter le logement au parcours de vie de la famille.

L'évaluation de l'expérimentation devra être particulièrement rigoureuse. Elle contiendra un suivi du processus de l'expérimentation permettant d'intégrer les ajustements nécessaires. Cette évaluation fera la part entre ce qui pourra être généralisable et ce qui relèvera des spécificités du territoire. Enfin, au terme de ces 5 ans, une évaluation quantitative et qualitative la plus exhaustive possible sera réalisée en intégrant les exigences de développement durable des territoires afin de pouvoir mesurer les résultats de l'expérimentation.

Pour le cas particulier de l'Île-de-France, il pourrait être envisagé une expérimentation sur 10 ans afin de prendre en compte à la fois la multiplicité des acteurs.rice.s et les difficultés rencontrées par les habitant.e.s en matière de logements. Concernant spécifiquement le logement des salarié.e.s, il existe un défaut d'offre criant pour les personnes à revenus intermédiaires. Ces dernières ne peuvent accéder ni au logement privé, trop coûteux, ni au logement social, car au-dessus des plafonds. Il semble pertinent d'expérimenter en zone tendue, la mise en place de quotas de logements intermédiaires, comptés au sein des actuels quotas de logements sociaux⁴⁴.

Dans les Outre-mer, les plans de convergence qui seront établis dans chacune des collectivités territoriales d'Outre-mer en application de la loi Egalité réelle Outre-mer devront intégrer un volet complet relatif à la question du logement qui devra respecter notamment l'objectif quantitatif et qualitatif fixé à l'article 3 ter de la loi Égalité réelle Outre-mer.

Pour le CESE, il importe que ces plans de convergence soient élaborés dans le cadre de démarches de démocratie participative associant l'ensemble des acteurs.rices locaux.ales concerné.e.s et l'État dans une logique de subsidiarité comme préconisé dans l'avis relatif à l'avant-projet de loi de programmation en faveur de l'Égalité réelle Outre-mer⁴⁵.

44 Voir en ce sens le rapport de la CCI Paris Île-de-France précité.

45 CESE, avis *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'Égalité réelle Outre-mer*, rapporté par Christian Vernaudo, juillet 2016.

Conclusion

De nombreux ménages ne trouvent pas sur le territoire, en métropole et dans les Outre-mer, un logement de qualité adapté à leurs besoins, à leur mobilité ou à leur pouvoir d'achat. Or le logement est un bien complexe, au carrefour de contraintes économiques, sociales, urbanistiques et politiques. Il mobilise aussi bien les politiques publiques nationales que locales. Le CESE s'est interrogé sur les voies d'amélioration pour mieux répondre aux besoins en logement dans les territoires en cherchant à éclairer les décideur.se.s public.que.s tant sur les modes de gouvernance que sur les moyens à utiliser.

Ainsi, dans cet avis, le CESE préconise de développer sur tout le territoire une observation largement partagée des besoins réels en logement et de l'offre présentée aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif, avec un socle commun harmonisé d'informations pour permettre leur remontée et leur consolidation nationale.

Pour le CESE, la gouvernance du logement doit être au cœur des territoires, la bonne échelle étant celle de la coopération intercommunale traduite dans les EPCI, les programmes locaux de l'habitat (PLH) devenant un document partagé et prescriptif. Cette gouvernance doit toutefois être encadrée par un État qui se doit d'être à la fois stratège, en fixant un cap et en s'engageant dans une programmation pluriannuelle, et aussi régulateur, afin d'accompagner, inciter, évaluer les programmes d'actions décidés et mis en œuvre localement.

Pour que la question du logement ne soit plus seulement une question de spécialiste et devienne une véritable cause nationale, le CESE propose de renforcer les processus d'élaboration collective et citoyenne, de développer une culture de l'habitat à travers des campagnes nationales et d'instaurer, *via* des maisons de l'habitat, des lieux physiques où tout un chacun pourra à la fois trouver des réponses et mieux comprendre les enjeux des politiques de l'habitat.

Enfin, le CESE propose d'expérimenter des territoires au sein desquels l'objectif serait de parvenir à « 100 % de bien logé.e.s » au bout de 5 ans (10 ans en Île-de-France). Dans ces territoires expérimentaux, chaque ménage pourrait trouver l'habitat adapté à ses ressources et à ses besoins grâce à la mobilisation de tous les acteur.rice.s et à l'engagement des collectivités territoriales et de l'État. Des dispositifs innovants seraient expérimentés et évalués en vue de leur généralisation sur tout le territoire national. Dans les Outre-mer, il faudra que l'ensemble des dispositions déjà prévues en faveur du logement dans la loi de programmation pour l'égalité réelle Outre-mer votée le 14 février 2017 soient effectivement appliquées, notamment en intégrant aux plans de convergence prévus par la loi, un volet complet relatif à la politique du logement à co-construire dans chacun de ces territoires.

Pour le CESE, l'enjeu est que, demain, l'objectif partagé de « tous bien logé.e.s » devienne une réalité dans notre pays.

Déclarations des groupes

Agriculture

Le rapport offre un panorama très complet de la question du logement dans notre pays. Le document contient une matière très riche et constitue ainsi un outil essentiel pour les acteur.rice.s du logement.

Le groupe de l'agriculture a beaucoup apprécié l'angle choisi par la rapporteure, un angle volontairement ouvert sur l'ensemble des territoires. Les problèmes du logement ne sont pas circonscrits aux zones tendues et en particulier à l'Île de France. Les zones rurales connaissent des difficultés spécifiques. Il était très important que notre assemblée puisse fournir une vision d'ensemble des besoins en logement.

Pour le groupe de l'agriculture, la disponibilité du foncier reste une problématique essentielle. Le partage des terres entre un usage d'habitation et un usage de production agricole peut être conflictuel. C'est la raison pour laquelle, pour nous, l'une des pistes d'économie de foncier se trouve au cœur des centres-bourgs. Des efforts doivent être faits pour réinvestir ces centres-bourgs et plus largement le bâti dans les zones rurales, pour ne pas soustraire plus encore de foncier à la production agricole.

Il faut rappeler que près d'un hectare sur deux enlevé à la production agricole est destiné à l'habitat individuel. Des réformes ont été adoptées pour lutter contre l'étalement urbain mais leurs effets sont pour l'instant peu perceptibles.

Il y a sur ce sujet beaucoup de travail à engager. La rénovation de l'habitat n'est pas suffisante. Il faut penser de manière large et prendre en compte non seulement le confort du logement mais aussi son accessibilité, la dynamique de la ville, les services publics et au public ou encore la préservation du patrimoine culturel et historique.

En ce sens, pour cette problématique particulière au milieu rural, les préconisations présentées dans l'avis sont pertinentes. Nous avons besoin de mieux connaître l'état des logements, la disponibilité foncière et ensuite adopter une politique nationale et régionale du logement.

Tous les acteur.rice.s du territoire doivent participer à l'élaboration de cette politique et notamment les représentants du secteur agricole. Il est essentiel qu'ils soient présents dès la conception des outils de planification, ce qui est le cas aujourd'hui. Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Artisanat

Au même titre que l'emploi et la santé, le logement est une préoccupation forte de nos concitoyens. C'est en effet une question primordiale qui se pose dès l'âge de la prise d'autonomie et tout au long de la vie.

Au cours de ces dernières années, l'État a pris des mesures qui ont permis à la fois de relancer la construction de logements privés et sociaux, mais aussi d'accélérer la rénovation énergétique du parc ancien.

Malgré la dynamique positive enclenchée par cette politique, de nombreuses personnes connaissent encore, sur l'ensemble du territoire, des difficultés à trouver un logement adapté

à leurs besoins, au vu de leurs contraintes de pouvoir d'achat, de leurs projets de mobilité professionnelle ou de l'évolution de la taille de leur foyer.

Il faut donc trouver les moyens d'optimiser l'efficacité de notre politique de logement, afin de mieux satisfaire la demande. C'est tout le sens de l'avis.

Parmi ses propositions, le groupe de l'artisanat considère que les axes suivants sont prioritaires.

Il faut tout d'abord renforcer l'approche territoriale de la politique de logement.

Il s'agit de concevoir des outils permettant de diagnostiquer les besoins réels sur la base desquels seront calibrés les objectifs et déterminées les mesures à prendre pour y répondre tant en termes quantitatifs que qualitatifs.

La réussite de cette méthode suppose d'y associer toutes les parties prenantes à la politique de logement du territoire.

Mais un autre élément nous semble essentiel : celui d'articuler la conception de cette politique avec le projet territorial de développement économique. En effet, nombre d'études montrent combien la question du logement peut impacter l'accès à l'emploi, les difficultés en la matière pouvant s'avérer préjudiciables, autant pour l'insertion ou la mobilité professionnelle des personnes, que pour les besoins en recrutement des entreprises.

L'avis rappelle par ailleurs que la politique nationale de logement reste fondamentale pour fixer les grandes orientations en ce domaine. À cet égard, il souligne la nécessité de fixer un cap clair et stable, en programmant sur 5 ans les orientations budgétaires de cette politique. Le groupe de l'artisanat approuve pleinement cette proposition. Il est essentiel de ne pas remettre en cause constamment les mesures réglementaires et fiscales si l'on veut leur laisser le temps de produire des résultats.

L'expérience a montré que l'instabilité des dispositifs d'accompagnement à la construction, à l'accession ou à la rénovation avait nui à leur lisibilité et par conséquent à la mobilisation des acteurs, réduisant ainsi leur efficacité.

Pour autant, la stabilité de ces politiques ne doit pas exonérer l'État d'en évaluer régulièrement les impacts y compris au regard de leurs conséquences sur le confort et le bien-être des habitants comme des réponses apportées aux enjeux climatiques.

Favoriser la visibilité et la diffusion des dispositifs publics ou privés d'accompagnement de la politique du logement, nous semble enfin un axe prioritaire.

Pour conclure, le groupe de l'artisanat considère que l'avis formule des propositions pragmatiques et de nature à apporter des réponses concrètes en considération des réalités de chaque territoire. Il l'a voté.

Associations

Parmi les sujets récurrents de notre vie politique, économique et sociale, le logement figure en bonne place.

Combien de rapports, de commissions, de groupes d'experts, combien de milliers de pages noircies, de statistiques, de solutions monolithiques ? Combien de déclarations définitives et d'engagements la main sur le cœur, jamais tenus ?

Le travail conduit par la section de l'aménagement durable des territoires, sous la houlette de Mme Roudil, aura permis de s'exonérer du rapport de plus. Par son approche revendiquant les conditions d'une réponse en proximité avec un besoin constaté territorialement, par la qualité des experts et des décideurs politiques que nous avons auditionnés au cours de cette saisine, par l'appréhension des évolutions démographiques et sociales, le document présenté aujourd'hui ouvre de nouvelles perspectives dans la manière d'envisager le traitement de la question du logement : coordination, concertation des acteur.rice.s, partage de l'information, mise en synergie des parties prenantes, sont les maîtres-mots de cette nouvelle ère appelée de nos vœux.

La mise en pratique de cette façon d'agir ne peut que satisfaire le groupe des associations et fondations qui, par nature et par conviction, est très attaché tant à la construction collective qu'à la priorité portée à l'intérêt général dans toutes les politiques conduites par l'État et les collectivités territoriales.

Favoriser de bonnes conditions de décohabitation des jeunes, participer à la maîtrise des coûts des surfaces, promouvoir la rénovation - particulièrement les centres villes anciens - permet en effet d'agir sur l'harmonie sociale, le pouvoir d'achat des ménages et la fluidité des échanges, de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des surfaces. Un État régulateur, garant de l'intérêt général, une représentation nationale légiférant non dans l'urgence mais dans une perspective planificatrice et programmatrice - tout cela en concertation continue avec l'ensemble des acteur.rice.s - constitueront une nouvelle approche contribuant ainsi à éviter les erreurs du passé.

La mobilisation d'outils nouveaux, agiles et adaptés, est assurément un enjeu d'avenir. Le projet d'avis en ébauche certains. Un travail complémentaire permettant à notre assemblée de pouvoir, après le « mieux répondre aux besoins », s'intéresser aux solutions pratiques sera utile pour, au-delà des intérêts catégoriels, conseiller efficacement le législateur sur des solutions d'avenir.

Les enjeux sont nombreux, fondateurs d'une nouvelle donne en matière d'aménagement du territoire. En effet, notre pays ne peut rester sans réagir face aux territoires perdus et autre diagonale du vide qui le jalonnent.

« *Gouverner, c'est d'abord loger son peuple* ». Ce conseil, prodigué par l'Abbé Pierre, raisonne d'autant plus à moins de deux mois d'une élection présidentielle. Le groupe des associations et fondations salue le travail de la rapporteure et de la section et a voté le projet d'avis.

CFDT

Le logement, parce qu'il est un bien essentiel pour tout individu, est une préoccupation majeure pour les habitants de notre pays. Il est l'interface des questions d'emplois, de mobilité, de pouvoir d'achat voire d'endettement, de dispositifs fiscaux et d'investissement patrimoniaux, de transformation des structures familiales, d'éducation, de vieillissement et/ou de perte d'autonomie, d'environnement, de bien-être et de dignité... Il est aussi un révélateur marquant des inégalités de notre société. Si celle-ci est constituée d'une majorité de propriétaires, il subsiste néanmoins, selon la fondation de l'Abbé Pierre, 4 millions de mal-logés, et ce chiffre est probablement en dessous de la réalité.

Le rapport et l'avis dont nous débattons aujourd'hui font un bilan actualisé très complet de la problématique. La CFDT s'inscrit dans ce constat sans appel d'une inadéquation persistante entre la demande et l'offre, en termes d'espaces, de qualité et de territorialisation, malgré des politiques publiques nationales et locales régulièrement réactivées par les gouvernements successifs.

Les besoins, en perpétuelle évolution, restent mal identifiés, alors que les observatoires se sont multipliés. La CFDT partage l'idée que l'État doit poursuivre son travail d'impulsion, de régulation et de garant d'une accessibilité au logement pour tous.

Pour la CFDT, l'Etat doit aussi mieux participer à la sécurisation des parcours résidentiels. Par ailleurs, et à l'image du conseiller en évolution professionnelle, la CFDT revendique la création d'une structure d'accompagnement des projets liés au logement, qui pourrait prendre la forme de « Maison de l'habitat » préconisée par cet avis. Le volet accompagnement prévu dans le cadre du CPA (Compte personnel d'activités) pourrait inclure cette dimension logement.

Cependant, les solutions pour élaborer les diagnostics et construire des réponses quantitatives et qualitatives avec l'ensemble des acteur.rice.s publics et privés concernés, y compris en y associant davantage les citoyens, relèvent largement des territoires. C'est à leur niveau, dans leur diversité, que la connaissance fine de la réalité économique, environnementale, sociodémographique, permet de mettre en cohérence et en interactions les leviers d'actions mobilisables.

C'est la gouvernance et la mise en cohérence des multiples dispositifs et acteur.rice.s du logement qui sont questionnées à travers les six axes et 10 préconisations de cet avis, afin qu'au-delà des intérêts particuliers prégnants dans ce domaine, l'objectif optimal et atteignable de « tous bien logés » se réalise enfin.

L'investissement revendicatif de la CFDT autour des questions de logement, ainsi que son engagement dans les différents dispositifs déjà mis en place, nous amènent à saluer la qualité de cet avis et à en soutenir les propositions en le votant. La CFDT a voté l'avis.

Déclarations des groupes

CFE-CGC

Le groupe CFE-CGC salue le travail de la rapporteure, de l'administration et de la section.

Le logement fait partie des principales priorités des Français. Ainsi en 2013, chaque ménage y consacrait en moyenne 18,3 % de ses revenus. Avoir un logement c'est avoir une adresse, c'est le début de la reconnaissance sociale. Avoir un logement facilite l'insertion notamment pour la recherche d'un emploi stable. C'est également un facteur d'estime de soi, de bien-être voire de mieux vivre ensemble ! C'est le lieu indispensable pour se ressourcer. Avoir un logement, surtout un logement de qualité, est fondamental.

En revanche, force est de constater que les besoins ont évolué au fil des décennies.

Aujourd'hui, l'offre existante n'est pas adaptée aux familles monoparentales, pas plus qu'elle ne l'est aux familles recomposées ou aux parents qui ont la garde alternée de leurs enfants. L'offre de logement ne répond pas suffisamment aux besoins des personnes en situation de handicap, ni aux besoins des seniors.

Sous la pression fiscale de ces dernières années, bon nombre de foyers ont, pour des raisons purement économiques, dû déménager et s'éloigner de leur travail.

Pour le groupe CFE-CGC du CESE, il est donc urgent de mettre en place deux propositions de cet avis :

- Tout d'abord, la préconisation 3 de ce projet, qui vise à renforcer le rôle stratégique de l'État en matière de logement à travers la mise en place d'une loi de programmation budgétaire pluriannuelle sur le logement. Calée sur l'exercice du quinquennat, cette dernière doit fixer le cap des constructions, rénovations ou transformation de logements.
- Ensuite, il y a la préconisation 10, dont l'objectif est d'expérimenter des territoires « 100 % bien logés » *via* des conventions toujours à 5 ans.

Pour chacune de ces deux préconisations, nous attirons l'attention du législateur et des parlementaires sur le fait qu'il faille penser une politique de logement pour l'ensemble des catégories socioprofessionnelles, sans oublier l'encadrement car c'est un facteur de mixité sociale et donc de cohésion sociale de la Nation.

Pour le groupe CFE-CGC du CESE, ces deux préconisations (3 et 10) doivent systématiquement intégrer une réflexion sur l'offre de logements à proximité des bassins d'emplois afin de désengorger les transports en commun, d'avoir un temps de trajet raisonnable jusqu'à son travail et enfin d'améliorer le pouvoir d'achat des classes moyennes.

La politique du logement est donc au cœur des questions d'aménagement de notre territoire français : faciliter l'accès au logement, c'est favoriser l'emploi et les mobilités. La politique du logement doit aussi prendre en compte la mixité intergénérationnelle afin de favoriser le « mieux vivre ensemble » entre les générations.

Enfin, le rôle d'Action logement sur l'ensemble du territoire est central et reconnu comme une réussite du paritarisme. Il doit donc être intégré dans les différentes expérimentations et, pour cela, l'État doit lui redonner des marges de manœuvre.

Pour que l'objectif « Tous bien logés » devienne une réalité pour chacun de nos concitoyens, le groupe CFE-CGC a voté cet avis.

CFTC

Notre pays ne connaît plus, comme il y a encore cinquante ans, une crise du logement sérieuse. Entre 1970 et 2013, le parc de logements a augmenté de 80 % (de 19 millions à 34 millions d'unités). Le confort sanitaire a lui aussi progressé.

Pour autant, nous devons nous montrer toujours plus attentifs à notre politique de logement. Le nombre de personnes mal logées (4 millions) ou fragilisées par rapport au logement (12,1 millions) selon la fondation Abbé Pierre, reste important. La durée d'emprunts des ménages augmente ; et la remontée possible des taux d'intérêt pèse sur le budget des ménages. Des tensions apparaissent dans certaines régions de France, où l'on ne construit pas assez au regard des besoins.

Le groupe de la CFTC apporte son appui à la poursuite d'une politique publique nationale, en souhaitant que le rôle de « l'État stratège », comme spécifié dans le projet d'avis, soit relayé par celui des autres acteur.rice.s concernés :

- Les territoires tout d'abord. La CFTC approuve fortement la proposition n°4 appelant à un engagement des communes et des intercommunalités, en vis-à-vis d'un Etat animateur plutôt que commanditaire de dispositifs ;
- Les partenaires sociaux (employeurs, salariés) qui se trouvent directement impliqués dans des dispositifs d'aide au logement (régimes spéciaux, Action logement, etc.) ;
- Les acteur.rice.s financiers et bancaires. L'avis pointe avec justesse les possibilités de déployer ou amplifier les outils utiles à l'investissement locatif ;
- Les personnes concernées, en développant l'information et la rencontre entre la demande des ménages et les différentes offres et dispositifs disponibles.

Le temps n'est plus où l'État, en France, s'affirmait comme le grand ordonnateur de notre politique de logement. Et c'est heureux. Même s'il n'est pas un marché comme les autres, le marché du logement reste un marché, dont l'apport est considérable pour notre économie (22% du PIB, 2,1 millions d'emplois, 20% de la consommation des ménages).

Il doit davantage être organisé par les acteur.rice.s de la décentralisation et par les partenaires sociaux. Le groupe de la CFTC approuve et a voté l'avis.

CGT

Depuis plusieurs années, la crise du logement frappe de plein fouet toute l'Europe. En France, la part du logement dans le budget des ménages n'a fait qu'augmenter avec la crise. Dans les métropoles, la spéculation immobilière s'accroît, avec des conséquences insupportables pour les plus modestes : loyers hors de prix, augmentation des impayés et des expulsions, marchands de sommeil qui gèrent des logements insalubres et surpeuplés.

Déclarations des groupes

Le logement doit être déclaré grande cause nationale et des mesures fortes doivent être prises dès maintenant. Ce gouvernement s'était engagé à faire du logement une priorité de son quinquennat. Il n'atteindra pas son objectif de construire 500 000 logements dont 150 000 logements sociaux par an, de nombreux acteurs du logement y ont cru, aujourd'hui la désillusion est immense.

Le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre est intraitable : la question du logement apparaît comme « un facteur majeur dans l'approfondissement des inégalités, au cœur du processus de décrochage des couches populaires avec 15 millions de personnes touchées ». Les conséquences sociales et économiques sont donc dramatiques pour notre pays.

Cet avis a choisi de traiter la question à partir des besoins dans les territoires et de porter plusieurs préconisations au sein d'un environnement institutionnel en pleine évolution. Il n'aborde pas forcément toutes les solutions d'ensemble pour remédier à cet immense chantier. Mais, indubitablement, il amène des réflexions sur la politique du logement, qui, pour notre part, a besoin d'une relance efficace de la production et de la rénovation par l'initiative publique. Le marché ne peut en aucun cas être l'alpha et l'oméga de notre politique du logement, qui permet toutes les dérives spéculatives qu'autorise notre économie financiarisée.

Des solutions plus générales et territorialisées à partir des EPCI existent, comme les aides à la pierre, qui doivent être réinscrites en tant que telles dans le budget de l'État, et leur montant doublé. Il faut incontestablement sortir du prisme de la défiscalisation et s'appuyer sur l'épargne populaire et la Caisse des dépôts et consignations offrant des conditions financières plus avantageuses aux organismes HLM. Il est important également de lever immédiatement tous les blocages permanents de l'administration pour que les projets existants sur le foncier décoté de l'État soient plus rapidement lancés. Enfin, rendre effectif le respect de la loi SRU, comme la mise œuvre de la loi Dalo.

À partir de ces propositions, notre organisation préconise la mise en place d'un véritable service public du logement en s'appuyant sur la réorganisation du groupe Action Logement. Sans aller jusque-là, cet avis tente de répondre aux enjeux et ouvre quelques perspectives, qui peuvent en partie permettre de mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires. Le groupe CGT a voté l'avis.

CGT-FO

Le groupe Force ouvrière tient particulièrement à remercier la présidente, la rapporteure et les membres de la section pour le travail effectué. Nous soulignons les difficultés pour mener à bien ce travail, en particulier par le fait de saisines prioritaires qui ont obligé notre section à reporter de 6 mois la suite de la réflexion sur cet avis. Alors Isabelle, bravo pour ce travail ! Il n'était pas facile d'examiner cette thématique et de proposer des solutions, car les éléments statistiques sont nombreux et parfois contradictoires.

Les préconisations dans cet avis nous semblent correspondre à la nécessité d'une politique du logement adaptée à l'échelle des territoires. La transformation du marché du

travail et la mobilité forcée des salariés, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, obligent à la mise en œuvre d'une offre correspondant à l'attente des salariés.

Aussi, il est indispensable que l'État joue son rôle de régulation. Cela nécessite la mise en place d'outils permettant d'avoir une vision globale de la situation et de prendre les mesures nécessaires et efficaces pour répondre aux besoins et garantir la solidarité nationale.

Il est primordial d'élaborer une politique du logement qui puisse permettre aux salariés, non-salariés, retraités, jeunes, d'accéder à un logement de qualité correspondant à leurs ressources. Selon l'Insee, le niveau de vie médian stagne depuis de nombreuses années. Parallèlement, la part des loyers dans le budget des ménages est le premier poste de dépenses et continue d'augmenter.

FO réitère la revendication adressée en 2014 à la ministre du logement d'une extension de l'expérimentation de l'encadrement des loyers à toutes les municipalités volontaires.

Pour Force ouvrière, il faut que le gouvernement cesse de ponctionner les fonds d'Action Logement qui depuis des années représentent 2,7 milliards d'euros par an au profit de la politique d'aides au logement qu'il devrait assumer !

Ces décisions du gouvernement relèvent de l'incohérence qui va contraindre Action Logement à réduire d'autant les moyens alloués au logement des salariés ! Rappelons que ces fonds correspondent à du salaire différé versé par les entreprises.

Aussi nous sommes tout à fait favorables à la proposition 3 de l'avis relative à l'engagement de l'Etat à travers une loi de programmation budgétaire pluriannuelle et de conventions qui doivent permettre en particulier à Action Logement de pouvoir mener sa mission d'aide au logement des salariés.

Pour Force ouvrière, il est également nécessaire que les conditions d'accès aux aides au logement soient clarifiées. De même, les pouvoirs publics doivent prendre toutes les mesures de l'enjeu du logement pour notre société. Le groupe FO a voté en faveur de cet avis.

Coopération

Le logement, qui pèse sur le pouvoir d'achat des ménages, constitue un sujet de préoccupation majeur, mais paradoxalement ne constitue pas vraiment une priorité nationale.

La coopération se retrouve pleinement dans cette démarche qui part des attentes des populations dans les territoires. En effet, de nombreux ménages ne trouvent pas en métropole et dans les Outre-mer, un logement de qualité adapté à leurs besoins, à leur mobilité ou à leur pouvoir d'achat. Le rapport et l'avis ont montré combien le logement était un bien complexe, au carrefour de contraintes économiques, sociales, urbanistiques et politiques.

Les disparités territoriales sont particulièrement importantes : il n'existe pas un mais de multiples marchés du logement, et les moyennes nationales ne permettent pas d'apprécier les réalités locales.

Déclarations des groupes

Le groupe de la coopération soutient l'ensemble des propositions et partage l'objectif de placer la gouvernance du logement au cœur du développement du territoire. En préconisant un Etat stratège, il est bien question d'inviter l'Etat à prendre ses responsabilités en la matière et de l'inciter à éclairer l'ensemble des acteur.rice.s en affichant, au début d'une nouvelle législature, ses objectifs pour la politique du logement.

Dans cette perspective, le caractère innovant du projet d'expérimentation « Territoires « 100 % bien logés » a retenu toute l'attention du groupe de la coopération. La méthode expérimentale est une approche raisonnée que pratiquent les coopératives. Il s'agit de tester une action en mettant en synergie les acteur.rice.s locaux, pour une durée déterminée, afin d'évaluer son impact et de la généraliser si elle est jugée efficace. L'évaluation de ces territoires expérimentaux devrait permettre de donner les clefs pour une France « 100 % bien logés » à l'horizon 2027.

Pour finir, cet avis doit contribuer à faire que la question du logement ne soit plus seulement une question de spécialistes, mais devienne une véritable cause nationale. Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Le nombre de logements s'est considérablement accru dans les 40 dernières années, tout en s'améliorant fortement en termes de surface moyenne par personne, de qualité intrinsèque et de niveau de confort. Pourtant, de nombreux ménages ne trouvent toujours pas sur le territoire un logement de qualité adapté à leurs besoins, à leur mobilité dans l'emploi et à leur pouvoir d'achat.

Partant de ce constat, le CESE s'est interrogé sur les voies d'amélioration pour mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires, en cherchant à éclairer les décideurs publics sur les moyens à utiliser pour y parvenir. Le groupe des entreprises salue le travail important réalisé par la section de l'aménagement durable des territoires et tout particulièrement par sa rapporteure, Isabelle Roudil.

Pour les entreprises, la question de l'accès au logement est une donnée essentielle de notre compétitivité économique. C'est bien sûr la pierre angulaire de l'insertion sociale, mais c'est aussi l'une des conditions essentielles pour trouver des candidats à l'embauche et permettre la mobilité dans l'emploi.

En ce sens les entreprises sont particulièrement attentives aux fortes diversités territoriales au regard des besoins en logement et il leur importe que les réponses à trouver prennent pleinement en compte cette dimension. Elles attirent notamment l'attention sur les zones tendues ou très tendues dont l'archétype est l'Île-de-France où l'offre de logement ne peut en l'état répondre aux besoins. Cela est vrai pour les personnes défavorisées, voire en situation d'exclusion, mais également pour le logement des salariés. Force est de constater qu'il existe un défaut d'offre criant pour les personnes à revenus intermédiaires.

Ces dernières ne peuvent accéder ni au logement privé, trop coûteux, ni au logement social, car étant au-dessus des plafonds et avec un parc social par ailleurs souvent saturé.

Le groupe des entreprises se félicite que la situation des territoires en tension fasse aussi l'objet d'une attention particulière dans l'avis. C'est aussi le cas des centres de villes petites et moyennes qui se désertifient, y compris en termes d'activité économique et pour lesquels il faut agir rapidement

L'avis souligne avec justesse la nécessité de combiner politique de l'habitat et politiques (au pluriel) des territoires, telles celles agissant sur la mobilité et le transport, le développement économique, l'emploi, l'environnement et la cohésion sociale. Ce n'est qu'en impliquant l'ensemble des parties prenantes de l'habitat à l'échelon national, mais aussi local que des progrès se réaliseront.

Les préconisations ainsi avancées dans l'avis sont équilibrées et respectueuses des intérêts des entreprises. Pour ces raisons, le groupe des entreprises a voté cet avis.

Environnement et nature

Le droit à l'habitat est un droit fondamental, le secteur du logement représente 21% du PIB et c'est le deuxième secteur le plus émetteur de CO2. Le logement est aujourd'hui au centre des préoccupations économiques et sociales mais aussi de la transition écologique et énergétique, de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols

Le logement est donc au cœur du bien public, c'est un secteur économique essentiel et un important gisement d'emplois et de bien-être. Ce rapport et cet avis sont, à ce titre, vraiment bienvenus. Le rapport est d'ailleurs très complet et focalisé sur les enjeux. À l'exception de certaines modalités du financement, il a fait l'objet d'un consensus remarquable en faveur de politiques publiques actives, contre tout laisser faire du marché.

Ce rapport ne nie pas les efforts très importants dans une France en mutation qui ont été réalisés ces dernières années. Plusieurs dispositifs en faveur du logement fonctionnent bien. On peut regretter seulement une forme de précipitation dans les politiques et, parfois, un manque d'expérimentation et d'évaluation, ce qui a conduit à des gaspillages d'argent public et à des changements fréquents de procédures.

Notre groupe soutient avec vigueur l'une des principales préconisations du projet d'avis en faveur d'un PLH (Plan Local de l'Habitat) intégré aux SCOT (schémas de cohérence territoriale) dans un processus démocratique d'élaboration citoyenne et collective. Le SCOT doit devenir - comme pour l'urbanisme et l'aménagement - un vrai outil prescriptif de planification élaboré collectivement et tenant compte du long terme.

De même, la création des maisons de l'habitat, en coordination avec les ADIL, est une excellente idée mais il est nécessaire de l'ancrer dans les processus de réhabilitation de l'habitat existant qui font aussi l'objet d'animations publiques et associatives multiples. Le projet d'avis n'a peut-être pas assez développé ce volet.

Nous partageons également plusieurs préconisations qui sont au centre de ce projet d'avis comme la construction d'observatoires territoriaux basés sur les besoins et l'*open data*,

Déclarations des groupes

l'adoption d'une loi de programmation budgétaire pluriannuelle (sur 5 ans) sur le logement ou l'utilisation innovante de fonds comme les « fonds dormants » de l'assurance-vie.

L'expérimentation de territoires « 100 % bien logés » est aussi une vraie opportunité et même une condition pour faire évoluer les dispositifs nationaux sans brusquer les marchés et en respectant les populations les plus précaires.

Le groupe environnement et nature insiste sur son attachement à une politique de logement respectueuse de mixité sociale, des conditions de logement digne pour les populations défavorisées, de la contribution du secteur à la transition écologique peu consommatrice d'énergie et d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Notre groupe a voté pour le présent avis.

Mutualité

L'absence ou la perte de logement est souvent l'élément déclencheur du glissement vers l'exclusion. Cette simple observation permet de mesurer à la fois l'importance du logement mais aussi de ses interactions avec les autres politiques publiques.

C'est pourquoi la mutualité s'est toujours préoccupée d'aborder ce sujet à travers des initiatives territoriales vis-à-vis des publics fragilisés avec la volonté d'anticiper et de répondre aux besoins à tous les moments de la vie : jeunes, personnes en situation de handicap, familles monoparentales, personnes âgées...

L'avis répond pleinement aux préoccupations de la mutualité en plaçant le logement au carrefour de contraintes non seulement économiques mais aussi sociales, environnementales, urbanistiques et politiques.

L'adaptation des logements aux parcours de vie nécessite une connaissance partagée des besoins et des offres sur les territoires, à la fois quantitatifs et qualitatifs. La création d'observatoires territoriaux et l'accès à l'information pour toutes et tous en matière de prix et de disponibilité de logements tel que préconisé dans l'avis doit permettre de « mieux adapter la politique du logement à la diversité des territoires et de leurs besoins ».

Si l'Etat doit jouer un rôle de régulateur, l'implication et la consultation des associations et des citoyen.ne.s est un impératif pour l'élaboration des politiques de logement au plus près des besoins et s'inscrivant dans une approche globale du cadre de vie, intégrant les questions de mobilité et d'aménagement des territoires.

Comme le soulignent le rapport et l'avis, si le logement génère d'une part un ensemble de taxes et de prélèvement divers qui contribuent au budget de l'Etat et des collectivités, il mobilise aussi des aides publiques, notamment fiscales, visant à améliorer le confort, la performance énergétique et la sécurisation des logements. C'est un levier essentiel pour le bien-être dont il est indispensable d'évaluer les impacts, non seulement économiques mais également qualitatifs, pour accroître son efficacité. Le groupe de la mutualité partage l'ambition de l'avis qui est de permettre à toutes et tous, d'être « bien logé.e.s » quelle que soit leur situation. Le groupe de la mutualité l'a voté.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

L'objectif de cet avis, comme nous l'a souvent répété la rapporteure Isabelle Roudil, n'était pas de se poser la question du « que faire ? » mais du « comment faire ? » car les diagnostics de la fameuse « crise du logement » sont depuis longtemps partagés de tous. Un chiffre pour illustrer cette situation : 5,7 millions de personnes sont en situation d'effort financier excessif, c'est-à-dire consacrent plus de 35 % de leurs ressources pour le logement. En 2017, le mal logement touche encore trop de personnes, et prioritairement les jeunes, comme l'avait montré un avis du CESE en 2013. Derniers entrés sur le marché du logement et plus mobiles que le reste de la population, ils consacrent en moyenne 22 % de leurs dépenses au logement (pour exemple : ces dépenses représentent 4,6 % pour les plus de 60 ans). De plus, les jeunes souffrent davantage de logements surpeuplés et trop petits et ont des difficultés à accéder au logement, notamment social, que ce soit par le biais de la location ou de la propriété.

Voilà pour le constat. Alors, « *Comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires ?* ». La réponse ne doit pas être uniquement quantitative. Oui, il faut produire davantage de logements en France, mais il faut aussi tenir compte de la qualité de ces logements, de leur localisation, de la réhabilitation des logements existants, de leur accessibilité, de leur impact sur les sols agricoles et de la fluidité du système. Quelle méthode pour atteindre ces objectifs ? Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse souhaite insister sur deux points :

Le premier concerne les Plans Départementaux pour le Logement des Jeunes. Ces plans, créés en 2006, sont facultatifs, trop peu connus des acteurs et peu utilisés comme nous l'avons observé en section. Nous nous réjouissons que le CESE préconise d'intégrer ces plans aux Programmes Locaux de l'Habitat, y rendant ainsi obligatoire la prise en compte des besoins des jeunes et impliquant les habitants, dont les représentants des jeunes, dans leur construction.

Le deuxième point concerne les Maisons de l'Habitat déjà présentes à Lille et Orléans, qui permettent de donner des informations gratuites aux ménages sur leur situation. Le groupe approuve la préconisation du CESE d'y intégrer des informations sur le « savoir habiter/savoir rechercher un logement ». Le groupe a voté cet avis.

Personnalités qualifiées

Jean-Louis Cabrespines : « Plus d'un an de travail pour une saisine, reconnaissez avec moi que c'est long !

Il a fallu, durant cette année, nous effacer pour laisser passer trois saisines gouvernementales pour lesquelles la section avait à répondre dans des délais souvent brefs.

Au terme de cette année, le rapport et l'avis reflètent bien les réflexions et la volonté d'aboutir à un document qui, probablement sans être exhaustif, permet de donner des pistes pour l'avenir en vue d'un rapprochement plus fort entre les besoins et les propositions de logement dans les territoires.

Déclarations des groupes

Ce manque d'adéquation entre les offres et les demandes nécessite une véritable politique du logement largement adaptée aux différentes formes existantes de territoires.

Cette situation est vraie partout, qu'il s'agisse des zones tendues ou très tendues ou des zones détendues. Dans les unes, on constate un manque de logement, en particulier pour les plus pauvres ; dans les autres, il semble qu'il y en ait suffisamment, mais inadaptés à la demande.

Dès lors, il s'agit de construire une vraie politique en faveur du logement. C'est le rôle d'un Etat stratège, garant de la solidarité nationale, prenant en compte l'importance du logement comme vecteur d'activités économiques, d'emplois, de recettes fiscales et de développement durable.

Les auditions et investigations effectuées durant cette saisine nous ont permis de vérifier le manque d'une coordination satisfaisante, malgré une série de dispositions prises au fil des années. Cette coordination déficiente entraîne une insuffisante prise en compte des ruptures de parcours résidentiels ou de l'évolution des attentes des ménages, malgré la création d'outils servant à recenser les besoins.

Cet avis et ce rapport débouchent sur 10 préconisations, portant sur une amélioration de ce qui existe dans l'élaboration de réponses aux besoins en logement dans les territoires, par l'implication des citoyens, des associations de territoires et de locataires et des représentants des habitants.

Cinq points essentiels sont au cœur de ces améliorations :

- l'observation, qui demande une base commune et un partage entre l'ensemble des observatoires territoriaux, en les connectant à un socle commun d'évaluations qualitative et quantitative ;
- l'information, qui s'oriente vers l'accès des ménages à des plateformes numériques sécurisées, dans le cadre d'une information nationale sur les dispositifs existants et/ou innovants ;
- l'intermédiation qui, au regard d'expériences existantes, pourrait permettre de construire des réponses adaptées aux demandes des ménages et aux formes d'offres disponibles ou à créer. La question de la mixité sociale et particulièrement la création de logements sociaux dans les communes aurait mérité des développements ;
- la coordination des pouvoirs publics, qui doit permettre à l'Etat de tenir son rôle de stratège pour le développement d'une programmation budgétaire dans laquelle chaque acteur du logement dans les régions peut occuper sa place ;
- le financement, qui doit être revu en fonction des compétences réciproques, des investissements nécessaires, de la corrélation entre l'offre et la demande, de l'adoption d'une loi de programmation budgétaire pluriannuelle sur le logement. Sur cette partie, il aurait été souhaitable d'aller plus loin, en particulier en mettant en œuvre les moyens d'une véritable synergie entre les sources de financement. Comme le disait l'Abbé Pierre : « *Chaque fois que l'on refuse 1 milliard pour le logement, c'est 10 milliards que l'on prépare pour les tribunaux, les prisons, les asiles de fous.* »

Au terme de cet avis, l'ouverture vers une expérimentation de « territoires 100 % bien logés » dans le cadre d'un contrat local de développement du logement, regroupant l'ensemble des opérateurs locaux intéressés, permettrait de créer un laboratoire en vue d'étudier de manière rigoureuse de nouvelles manières de répondre aux besoins en logement.

Enfin, et parce que cette proposition est symbolique de la prise en compte du parcours résidentiel des personnes, l'idée de « déménager chez soi » par une adaptation de son propre logement aux réalités de ce que nous sommes et/ou devenons, cette idée devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie pour une mise en œuvre expérimentale rapide.

La qualité du travail conduit dans cette section, la capacité de réflexion de l'ensemble des membres et particulièrement l'éclairage pertinent et compétent de certaines personnes associées en font un travail qui pourrait servir pour une politique de logement adaptée à toutes les catégories de personnes et aux différentes formes de territoires autour des compétences de chacun des acteur.rice.s du logement.

Je veux remercier Isabelle, en tant que rapporteure, de sa patience et de son écoute, et Eveline, en tant que présidente, de son animation sans faille. Toutes deux ont permis que nous allions au terme de ce rapport et de cet avis que j'ai voté sans réserve ».

Professions libérales

Les acteur.rice.s de l'immobilier sont unanimes : l'année 2016 fut un millésime exceptionnel avec une augmentation de 19 % des autorisations de permis de construire et de 13 % des mises en chantier par rapport à 2015.

La conjonction de plusieurs facteurs peut expliquer la situation actuelle, dont notamment :

- La loi Pinel, qui a favorisé la construction de logements neufs dans les zones tendues, permettant à certains d'investir dans la pierre pour la première fois ;
- Les taux d'intérêt d'emprunt historiquement bas et les allongements de la durée des prêts.

Mais la situation n'est pas pérenne (actuellement, nous ne savons pas si le dispositif Pinel sera prolongé) et les besoins en logements restent criants. En témoigne la 22^e édition du *Rapport annuel sur l'état du mal-logement* de la Fondation Abbé Pierre selon laquelle près de 4 millions de personnes sont mal logées et 12 millions fragilisées dans leur rapport au logement.

On nous promet depuis des années la construction de 500 000 logements par an mais dans les faits, moins de 300 000 sortent de terre.

Cette carence en logements est notamment due :

- Au manque de foncier ou au prix élevé du foncier ;
- Au manque de courage de certains élus, partagés entre la nécessité de construire des logements et l'opposition de leurs électeurs, qui n'hésitent pas à sanctionner les maires bâtisseurs ;

Déclarations des groupes

- À l'inflation normative, qui produit des milliers de normes en tout genre pesant sur tous les acteur.rice.s du bâtiment ;
- À la forte instabilité législative et réglementaire en matière de fiscalité immobilière, qui décourage les investisseurs.

Pour répondre aux besoins indiscutables en logements dans les zones tendues ou très tendues, il faut construire plus de logements. Plus de logements en nombre mais surtout plus de logements de qualité, afin de ne pas générer le mal logement de demain.

Les logements doivent être adaptés aux besoins des citoyens, proches des zones d'emploi ou desservis en transports mais également proches des commerces et des services. C'est pourquoi il est indispensable de développer les politiques locales concertées, propices à la mixité des acteur.rice.s et des populations. À ce titre, nous saluons la proposition de renforcer les processus d'élaboration collective et citoyenne dans les Programmes locaux de l'habitat (PLH) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU), ce qui incitera les acteur.rice.s des territoires locaux à réfléchir et à programmer des logements pour tous.

Construire plus et mieux aujourd'hui, c'est bâtir ensemble l'avenir des territoires de demain. Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

UNAF

La réponse aux besoins de logement dans les territoires est éminemment familiale. Premier poste de dépenses, le logement est l'enjeu principal pour fonder une famille, élever ses enfants et leur offrir un cadre sécurisant. La société française est traversée par des crises de logement et non une crise du logement : les solutions passent par l'augmentation du nombre de logements là où existent les besoins, par l'accompagnement des familles en difficulté mais aussi par une mobilité résidentielle aujourd'hui bloquée et par l'aménagement du territoire.

L'avis investit avec volonté pour influencer sur ce dernier volet, celui de l'aménagement du territoire au service d'un logement adapté et répondant aux besoins des familles et de tous. S'il est nécessaire de tracer de nouvelles voies d'action, il est aussi essentiel de veiller à ce que, dans toutes les régions, les moyens alloués soient effectivement employés.

Le groupe de l'UNAF retient avec intérêt les propositions de l'avis et en détaillera plus particulièrement certaines.

La nouvelle étape proposée pour les programmes locaux de l'habitat d'en faire des outils partagés et prescriptifs nous semble aller dans le bon sens. Le PLH est trop souvent conçu comme un instrument isolé, sans interaction réelle avec les autres instruments de planification. Il faut repositionner le PLH dans une stratégie de développement plus large en articulation avec le développement économique, les politiques de solidarité, les déplacements ou encore l'offre de services et d'équipements, afin de veiller à la convergence et au plein effet de levier de ces différentes politiques. Les conditions pour y parvenir passent par un meilleur partage du diagnostic et par une association des différents acteur.rice.s dans son élaboration.

Plusieurs propositions insistent sur la nécessité d'associer les citoyens-habitants et de renforcer l'information sur les dispositifs existants. Le groupe de l'UNAF souscrit particulièrement à la proposition instaurant des maisons de l'habitat en coordination

avec les ADIL et leurs partenaires au rang desquels se trouvent les UDAF pour favoriser l'information territorialisée. Faut-il encore que tous les acteur.rice.s dont les ADIL soient présents dans les départements.

Enfin, l'expérimentation de territoires « 100 % bien logés » doit pouvoir être conduite dans les territoires volontaires. Le Groupe de l'UNAF retient avec attention toute initiative qui cherche à redéployer des financements passifs en dépenses actives pour le bien-être des bénéficiaires. Cela nécessite toutefois une implication de tous les acteur.rice.s du logement sur le territoire pour parvenir à ce tour de force de l'investissement social. Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

L'UNSA considère le logement comme droit fondamental participant à l'accès à d'autres droits tels que la santé, l'emploi, l'éducation... Il est au cœur de la cohésion sociale de la nation.

L'emploi et le logement constituent deux préoccupations majeures pour les salariés. En effet pour avoir un emploi, il faut un logement à un coût abordable et pas trop éloigné du lieu de travail, comme il faut un emploi pour payer le logement. Les liens entre emploi et logement sont très importants et il convient de les améliorer.

L'UNSA souscrit à l'ensemble des préconisations car, certes, la loi NOTRe a redistribué les compétences des collectivités territoriales et généré de nouveaux outils de planification mais il est nécessaire de mieux définir les compétences et responsabilités des différentes collectivités territoriales. Il serait également pertinent de sortir d'une seule appréhension sectorielle en cohérence avec l'aménagement et le développement durable des territoires.

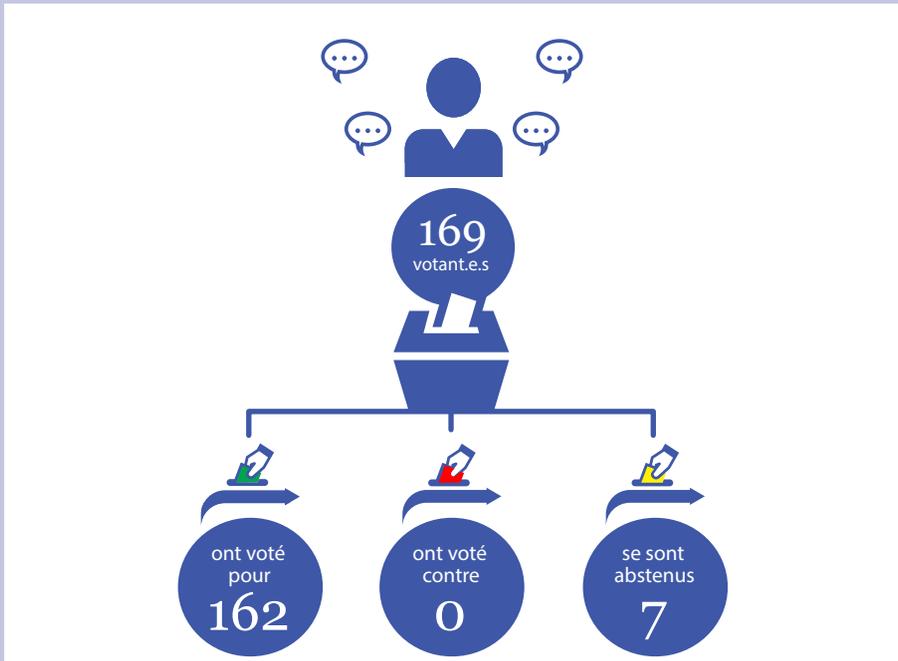
En installant les intercommunalités comme Chefs de file en matière d'habitat et de cohésion sociale et urbaine, on définit le niveau géographique pertinent pour la politique du logement. En effet, le morcellement communal entretient les égoïsmes sociaux, freine les restructurations urbaines, la relance de la construction et rend plus difficile la lutte contre la spéculation foncière.

En inscrivant la politique du logement dans une loi de programmation, l'État permettrait, en concertation avec les acteur.rice.s locaux, de définir des objectifs chiffrés répartis géographiquement et qui concerneraient toute la gamme des secteurs de la politique du logement : logements sociaux à financer, construction de logements locatifs privés, de logements en accession, aires d'accueil pour gens du voyage, travaux dans le parc privé, résorption de l'habitat insalubre et de la précarité énergétique. Des outils tels que des observatoires du logement et de l'habitat faciliteraient la mise en œuvre dans le cadre d'un PLH- PLU.

Les aides publiques au logement atteignent 40,9Mds€ en 2014, l'UNSA souhaiterait une étude d'impact de ces aides, qui permettrait de réactualiser les objectifs dans la construction de logement au vu des nouveaux besoins.

Ainsi, l'État garderait les missions de solidarité nationale et de régulation globale, à savoir : gestion des aides personnelles au logement, la loi DALO, l'hébergement et le respect de l'article 55 de la loi SRU, les normes de constructions et la réglementation des rapports locatifs. L'UNSA a voté l'avis.

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Isabelle Roudil



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental le 14 mars 2017

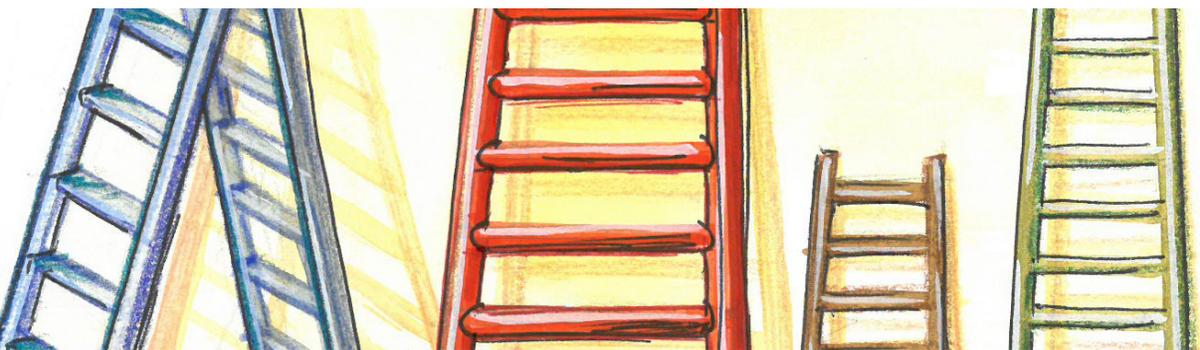
Ont voté pour : 162

| | |
|---------------------|--|
| <i>Agriculture</i> | MM. Bernard, Cochonneau, Mme Cottier, MM. Dagès, Ferey, Gangneron, Mme Gautier, M. Roguet, Mme Valentin, M. Verger, Mme Vial. |
| <i>Artisanat</i> | Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, MM. Fourny, Le Lann, Quenet, Stalter, Mme Teysseudre. |
| <i>Associations</i> | M. Deschamps, Mme Lalu, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trelly-Kane. |
| <i>CFDT</i> | M. Blanc, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Château, Duboc, M. Duchemin, Mmes Esch, Hervé, Houbairi, Nathan, M. Nau, Mmes Pajeres y Sanchez, Prévost, MM. Quarez, Ritzenthaler, Saint-Aubin. |
| <i>CFE-CGC</i> | Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, MM. Delage, Dos Santos. |
| <i>CFTC</i> | Mme Coton, MM. Sagez, Thouvenel, Vivier. |
| <i>CGT</i> | Mmes Chay, Cru, MM. Fourier, Fournel, Garcia, Mmes Garreta, Lamontagne, Manière, MM. Marie, Meyer, Naton, Mme Robert. |
| <i>CGT-FO</i> | Mmes Chazaud, Derobert, Desiano, MM. Kottelat, Legagnoa, Techer. |

| | |
|---|--|
| <i>Coopération</i> | M. Argueyrolles, Mme Blin, M. Lenancker, Mmes LExcellent, Roudil. |
| <i>Entreprises</i> | M. Asselin, Mmes Boidin Dubrulle, Castéra, M. Cavagné, Mmes Duhamel, Duprez, M. Dutruc, Mme Escandon, MM. Gailly, Gardinal, Grivot, Guillaume, Mme Ingelaere, MM. Lejeune, Nibourel, Mme Pauzat, M. Pfister, Mmes Prévot-Madère, Roy, Tissot-Colle. |
| <i>Environnement et nature</i> | MM. Badré, Beall, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Le Bouler-Le Quilliec, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mme Popelin. |
| <i>Mutualité</i> | MM. Caniard, Junique. |
| <i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i> | MM. Blanchet, Coly, Mme Delair, M. Dulin, Mme Weber. |
| <i>Outre-mer</i> | M. Antoinette, Mme Bouchaut-Choisy, MM. Guénant-Jeanson, Lobeau, Rivière. |
| <i>Personnalités qualifiées</i> | MM. Bennahmias, Boccara, Bontems, Mme Brunet, MM. Cabrespines, Cambacérés, Mme Djouadi, M. Eledjam, Mmes Gibault, Grard, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Jaeger, MM. Joseph, Jouzel, Keller, Kettane, Mmes Lagumina, Lechatellier, Le Floc'h, Levoux, Mignot-Verscheure, M. Roustan, Mme Thiéry, M. Thomiche, Mmes Trostiansky, Verdier-Naves, M. Warnier. |
| <i>Professions libérales</i> | MM. Chassang, Noël, Mme Riquier-Sauvage. |
| <i>UNAF</i> | Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand. |
| <i>UNSA</i> | Mme Arav, M. Bérille, Mme Vignau. |

Se sont abstenue.e.s : 7

| | |
|---------------------------------|--|
| <i>Personnalités qualifiées</i> | Mme Adam, MM. Adom'Megaa, Aschieri, Mme Autissier, Mme Goujon, MM. Pasquier, Pilliard. |
|---------------------------------|--|

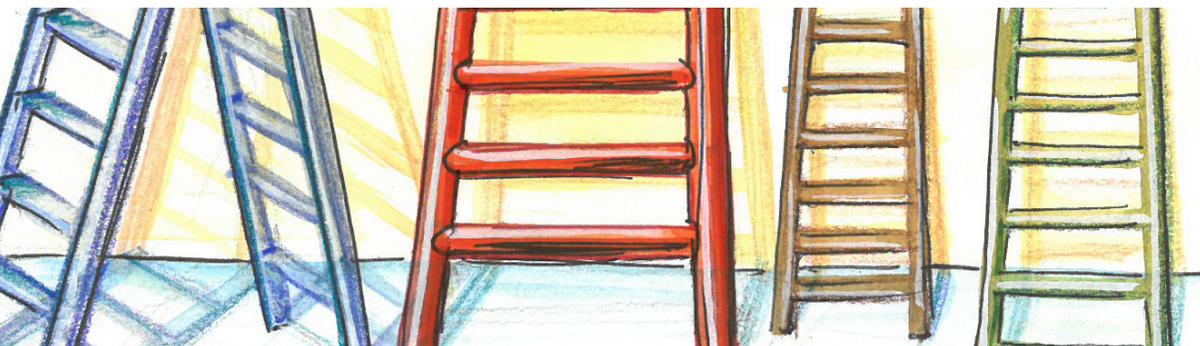


Rapport

présenté au nom de la section de l'aménagement durable des territoires

COMMENT MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS EN LOGEMENTS DANS LES TERRITOIRES ?

Isabelle Roudil



Introduction

La politique du logement est une politique publique nationale. Cela est justifié par la nécessité de garantir à tous.te.s les habitant.e.s un logement décent (le Conseil constitutionnel considérant dans sa décision du 19 janvier 1995 que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »), par l'importance de la filière de la construction pour l'économie et l'emploi du pays, ainsi que par le poids de l'intervention publique dans ce secteur. Pour autant, le rôle et les interventions de l'État ont profondément évolué dans le temps : la planification par le financement national a tendu à se réduire tandis que montaient en puissance d'autres sources de financement, telles qu'Action Logement (1%) et les collectivités locales, entre autres. Depuis la décentralisation des années 1980, l'État a délégué tout ou partie de ses compétences en matière de logement, les collectivités locales ont progressivement pris en compte de manière croissante dans leurs stratégies, les questions urbaines et de logement dans les villes mais aussi en zones rurales, tandis que les partenaires sociaux renforçaient leur appropriation des questions de logement. Ainsi, la politique du logement se trouve de fait partagée, et ce aussi bien au plan national que local.

De nombreux rapports alertent sur la crise du logement dans ses différentes formes : difficulté pour un nombre important de ménages, jeunes, personnes âgées, familles ou personnes isolées, à trouver un logement ; coût du logement qui se traduit par une augmentation du taux d'effort pour beaucoup de ménages ; inégalités sociales qui en découlent ; qualité et adaptation du logement en territoires tendus ou en décroissance ; tendance à l'étalement urbain. D'autres rapports ou les mêmes appellent aussi l'attention sur l'utilisation des moyens financiers consacrés à ce secteur d'activité. Malgré cette mobilisation, nombre de ménages ne trouvent pas sur le territoire, en métropole et dans les Outre-mer, un logement de qualité adapté à leurs besoins, ainsi qu'à leur mobilité ou à leur pouvoir d'achat. Les acteur.rice.s locaux.ales n'ont pas toujours une connaissance précise de ces besoins, ainsi que de l'offre de logements sur un plan qualitatif et quantitatif, ancien ou neuf, à telle enseigne que les termes mêmes de « crise du logement » finissent par poser problème, alors que ce constat est mis en avant depuis plus d'une vingtaine d'années. Ainsi, ils.elles sont souvent démuni.e.s pour répondre à court et moyen termes aux besoins en logements de la population.

Le Bureau du CESE a décidé de consacrer une saisine à ces difficultés et aux moyens qui devraient être mis en œuvre pour permettre de mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires, les travaux correspondants étant confiés à la section Aménagement durable des territoires. Celle-ci a chargé Isabelle Roudil de l'élaboration du rapport et de l'avis correspondants et a procédé pour ce faire à l'audition d'une quinzaine d'acteur.rice.s, d'expert.e.s et de responsables des questions de logements, complétées par une vingtaine d'entretiens de la rapporteure. La section a aussi effectué un déplacement à Bordeaux.

Le présent rapport vise à apporter un éclairage sur les besoins réels en logements et sur la manière dont ils sont appréhendés, sur l'offre de logements anciens ou neufs et sa répartition, sur leur territorialisation ou non ainsi que sur la gouvernance en ce domaine.

Il montre que les besoins en logements tendent globalement à s'accroître au niveau national, ne serait-ce que du fait de l'augmentation de la population, et présentent une grande diversité selon les ménages (caractéristiques, mobilité, revenus) et selon les territoires, de même que l'offre de logements est diversifiée (en quantité et en qualité, propriété individuelle ou logement locatif, ancien/neuf, etc.), mais que la connaissance de cette demande et de cette offre reste lacunaire et insuffisamment territorialisée.

Il souligne l'existence de différents marchés du logement alors même que le logement ne peut être un marché tout à fait comme un autre, l'évolution différenciée des prix immobiliers selon les territoires, les difficultés que connaissent certaines zones tendues mais aussi détendues et l'ampleur de la crise du logement en Île-de-France ainsi que l'insuffisance de l'observation des marchés.

Il présente l'importance majeure du secteur du logement en France pour l'activité économique et l'emploi, en termes de recettes fiscales ainsi que pour l'environnement, son utilisation par l'État pour le pilotage de l'économie et les divers types d'aides dont il bénéficie.

Il aborde enfin la question de la gouvernance du domaine du logement dans notre pays et de son évolution, avec un éclairage sur la situation du logement dans l'Union européenne.

Ces divers éléments témoignent de la multiplicité des enjeux en cause et de leur intrication, qui rendent complexe l'amélioration de la réponse aux besoins en logements en France ainsi que de la nécessité d'une plus grande territorialisation des politiques du logement pour progresser en ce sens de manière efficace.

I. DES BESOINS EN LOGEMENTS DIVERSIFIÉS, MAL IDENTIFIÉS ET PEU TERRITORIALISÉS

La notion de besoins en logements s'analyse à travers diverses composantes, comme l'a souligné Jean-Claude Driant, professeur à l'Université Paris-Est-Créteil, lors de son audition devant la section :

- l'accroissement de la demande liée à l'augmentation du nombre de ménages et le remplacement des logements détruits ;
- la résorption du « mal logement », concept qui recouvre lui-même plusieurs aspects (logements présentant un mauvais confort sanitaire ou des défauts graves, « surpeuplement » du logement et inadaptation du logement au ménage qui l'occupe) ;
- la situation des personnes privées de logement.

Les besoins en logements apparaissent de plus en plus complexes à identifier tant quantitativement que qualitativement. Il s'agit en effet d'appréhender les évolutions démographiques que les évolutions sociétales qui impactent fortement la demande en logements. Il convient donc de prendre en compte non seulement l'augmentation

quantitative des besoins en logements mais aussi l'évolution de la nature des besoins eux-mêmes.

Plusieurs des personnalités reçues en audition pour ce rapport ont souligné la difficulté d'analyser les besoins en logements : pour Jean-Baptiste Dolci, vice-président d'Action logement, « *cela suppose d'aller au-delà de la demande exprimée et apparaît plus comme l'analyse d'un compromis entre les aspirations d'une population à être logée selon ses désirs, les contraintes du marché et les objectifs que les décideurs (État, collectivités) peuvent se fixer pour infléchir certaines tendances de ce marché* »⁴⁶.

Frédéric Paul, délégué général de l'USH, souligne aussi **la complexité d'apprécier la demande du point de vue quantitatif**, notamment au regard des différents niveaux de priorité des besoins en logements, ceux-ci s'échelonnant du public relevant du Droit au logement opposable (DALO) jusqu'à une demande dite « de confort »⁴⁷.

Au sein de cette première partie, afin de mieux cerner les besoins en logements, nous allons les étudier à partir de quatre angles qui permettent de caractériser ce bien particulier :

- Le logement, un bien sociétal ;
- Le logement, un bien évolutif ;
- Le logement, un bien localisé ;
- Le logement, un bien administré.

A. Le logement, un bien sociétal

Le logement peut être abordé sous l'angle sociétal en lien avec les évolutions démographiques, la structuration des ménages, les parcours de vie des habitant.e.s ou encore la paupérisation actuelle d'une partie de la population.

1. Un accroissement du nombre de ménages à loger

D'un point de vue quantitatif, les besoins en logements doivent être estimés selon deux angles complémentaires : **l'approche par les stocks**, qui permet de dénombrer les ménages mal-logés à un instant donné, et **la demande potentielle qui évalue le flux** de constructions neuves nécessaire pour loger les nouveaux ménages, compte tenu des perspectives démographiques et de l'évolution des pratiques de cohabitation.

⁴⁶ Intervention de Jean-Baptiste Dolci, vice-président d'Action Logement, à la table-ronde du 6/04/16.

⁴⁷ Intervention de Frédéric Paul, délégué général de l'Union sociale pour l'habitat, à la table-ronde du 6/04/16.

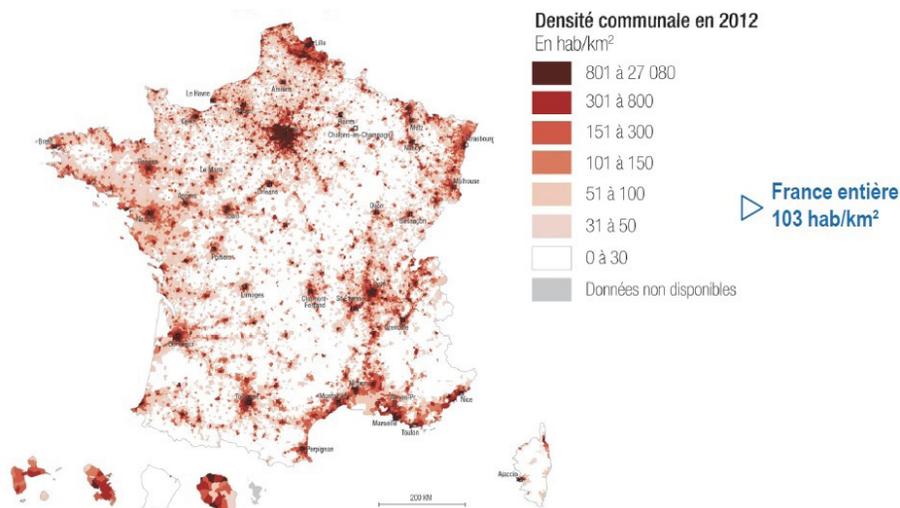
Des mutations sociales complexifient l'évaluation quantitative des besoins en logements : parmi celles-ci, la réduction de la taille des ménages et le vieillissement de la population. Ces deux phénomènes se conjuguent pour augmenter fortement la demande en logement, tant en termes de construction que de requalification.

L'effet combiné de l'accroissement de la population et de la baisse de la taille des ménages

L'accroissement de la population (annexe 3) dans notre pays est en longue période moindre que celui du nombre des ménages⁴⁸.

La France compte près de 67 millions d'habitant.e.s au 1er janvier 2017, dont près de 64,9 millions d'habitant.e.s en métropole et 2,1 millions dans les cinq départements d'Outre-mer.

Carte 1 : Densité démographique en 2012

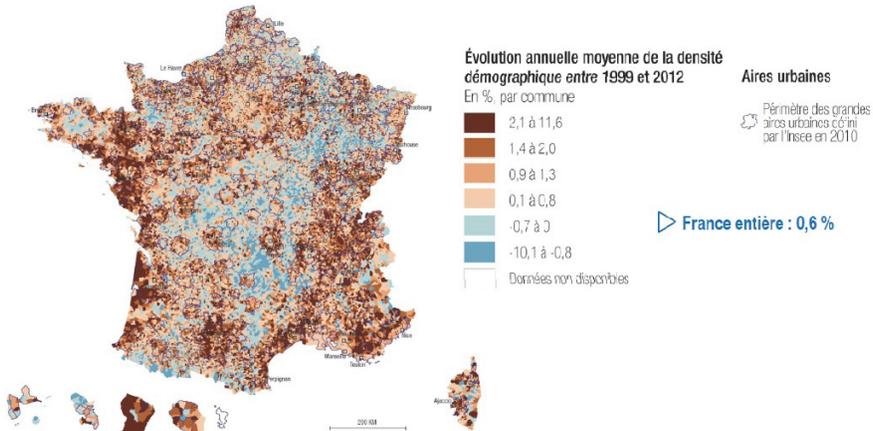


Source : CGET, 2016.

Alors que la population en France métropolitaine a, de 1975 à 2010, augmenté de 0,51 % par an en moyenne, le nombre de ménages s'est accru de 1,23 % par an et celui des logements d'1,26 % par an.

⁴⁸ Un ménage désigne selon l'INSEE « l'ensemble des personnes qui partagent une même résidence principale, sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté ». Un ménage peut être constitué d'une seule personne mais il y a par définition égalité entre le nombre de ménages et le nombre de résidences principales. Les personnes vivant dans des habitations mobiles, les marinier.ère.s, les personnes sans-abris et celles vivant en communauté (foyers de travailleur.se.s, maisons de retraites, résidences universitaires, maisons de détention...) sont considérées comme vivant « hors ménage ».

Carte 2 : Croissance démographique entre 1999 et 2012



Source : CGET, 2016.

Cette différence s'explique par une forte réduction du nombre moyen de personnes par ménage, passé de 3,1 % en 1968 à 2,2 % en 2012⁴⁹.

Selon l'INSEE, sur les 27,5 millions de ménages qui résidaient en France en 2009, un tiers comprend une seule personne, un tiers deux personnes et le dernier tiers, trois personnes au moins. Entre 2009 et 1999, le nombre des ménages s'est accru de 3,2 millions au total, celui des ménages d'une personne a augmenté d'1,7 million et celui des ménages de deux personnes d'1,5 million, alors que le nombre de ménages de trois personnes ou plus est resté stable⁵⁰.

⁴⁹ INSEE, *Les conditions de logement en France*, collection INSEE Références, Edition 2017, p. 102.

⁵⁰ « Dix ans de recensement de la population : de plus en plus de petits ménages dans les régions », Pascale Breuil-Genier, *INSEE Première* n°410, août 2012.

L'évolution du parc de logements

Entre 1970 et 2013, le parc de logements en France métropolitaine est passé de 19 millions à plus de 34 millions d'unités, soit un accroissement de 80 %. Sur les 34 millions du parc actuel, 3,2 millions sont des résidences secondaires utilisées pour les vacances, les week-ends ou des raisons professionnelles, et 2,6 millions de logements sont vacants.

Ainsi, du fait de l'augmentation de la population et de la réduction de la taille des ménages, le nombre des résidences principales est passé de 16,4 millions en 1970 à 28,1 millions en 2013.

*La principale source statistique sur le logement en France est l'Enquête logement, menée par l'INSEE depuis 1955, ses trois dernières éditions portant sur 2002, 2006 et 2013. Les départements d'Outre-mer y figurent seulement depuis 2006. a des fins de comparabilité dans le temps, ce point quantitatif est centré sur la métropole, un point *infra* étant consacré à l'Outre-mer.

Le vieillissement de la population joue également un rôle majeur dans **la réduction de la taille des ménages**, les ménages de personnes âgées qui n'ont plus d'enfant à charge étant des ménages plus petits que la moyenne.

Le vieillissement de la population de la France

La part des personnes âgées dans la population s'accroît dans notre pays du fait d'un double phénomène : l'arrivée progressive à l'âge de 65 ans des générations du baby-boom nées à partir de 1946 et l'augmentation de l'espérance de vie, qui s'élève en moyenne à près de trois mois par an*. Ainsi, la population de la France s'est accrue de 265 000 habitant.e.s en 2016, mais cette augmentation est intervenue en totalité dans la catégorie d'âge des plus de 65 ans.

De plus, en 2040, les personnes âgées de 65 ans et plus représenteraient 25,8 % de la population de la France métropolitaine (contre 16,6 % en 2007)**. « Quant à la part des plus de 80 ans dans la population, de 4,9 % en 2007, elle doublerait à l'horizon 2040. Elle triplerait même dans les DOM »***.

* L'espérance de vie à la naissance, qui s'était réduite en 2015 du fait d'un surcroît de mortalité enregistré cette année-là aux âges élevés, progresse à nouveau en 2016. Elle s'établit à 85,4 ans pour les femmes et à 79,3 ans pour les hommes (INSEE Première n°1630, 2017). Par ailleurs, l'espérance de vie sans incapacité stagne à 63,5 ans pour les femmes et 61,9 ans pour les hommes (INED 2010).

** Selon les projections de population à 2060 faites en 2010 par l'INSEE.

*** CGET, *Rapport de l'observatoire des territoires 2011*, p. 41. Ces chiffres n'intègrent pas la population de Mayotte.

Pour loger un même nombre de personnes, il faut donc de plus en plus de logements. « La taille des ménages ne diffère pas beaucoup selon l'unité géographique, que ce soit dans le rural ou l'urbain, dans les grandes ou petites villes »⁵¹.

51 « Les conditions de logements fin 2013 : 1ers résultats de l'enquête Logement », Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie, *INSEE Première* n°1546 (avril 2015).

Une évaluation globale des besoins en logements

Le service de l'Observation statistique du ministère du Logement (SOES) a fait en 2012 une estimation de la demande potentielle de logements à l'horizon 2030 en fonction de la croissance attendue du nombre des ménages. Selon les hypothèses d'une fécondité à 1,95 enfant par femme, d'un solde migratoire annuel de + 100 000 personnes, ainsi que d'une évolution tendancielle de la mortalité et des comportements de cohabitation, le nombre de ménages pourrait, selon ces travaux, croître de 235 000 par an en moyenne d'ici à 2030.

La demande potentielle de logements dépend aussi de l'évolution de la proportion des logements vacants et des flux de renouvellement du parc. *« Elle diffère du nombre de logements à construire car elle ne prend pas en compte les besoins liés au mal-logement ou au non-logement. Quels que soient les scénarii retenus qui couvrent un spectre large d'hypothèses, la demande potentielle est comprise entre 300 000 et 400 000 logements par an en moyenne d'ici à 2030 »⁵².*

Le Contrat social pour une nouvelle politique du logement proposé par la fondation Abbé Pierre en 2012 évoquait pour sa part l'objectif de construction de 500 000 logements par an pendant cinq ans. Cet objectif, mis en avant au début des années 2000 et repris par le Président de la République François Hollande en 2012, se fonde sur l'analyse selon laquelle il y aurait un manque cumulé de 800 000 à 1 million de logements. Le CESE considérait en 2010 indispensable, dans l'avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du Droit au logement opposable*, un rythme annuel de construction de 400 000 logements.

52 CGDD « La demande potentielle de logements : à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », Alain Jacquot, *Le point sur* n°135 (août 2012).

Une estimation de la demande potentielle en logements dans les différents territoires à l'horizon 2017 – Etude des Cellules économiques régionales de la construction (CERC)*

Cette étude illustre, à partir d'analyses territoriales, la problématique du besoin en logements en s'attachant à :

- comprendre la formation du besoin en logements sur les territoires ;
- mesurer les disparités entre les territoires et déduire, selon une méthode prospective, une estimation de la demande potentielle en logements dans les différents territoires à l'horizon 2017.

L'analyse s'est appuyée d'une part sur la méthode dite du point mort et d'autre part sur des projections démographiques à l'échelle de chaque territoire étudié. L'addition de ces deux éléments forme le besoin quantitatif de chaque territoire. Le point mort consiste à déterminer le nombre de logements à produire pour maintenir une population constante sur un territoire afin de répondre aux mutations structurelles de la population et du parc de logements.

Il résulte de l'addition de trois besoins : le renouvellement du parc, la fluidité des marchés et le desserrement des ménages. Le point mort est mesuré a posteriori.

Il ressort de l'étude que le desserrement est le principal facteur du besoin identifié par cette analyse.

Les projections démographiques exploitées par le CERC sont issues de l'outil OMPHALE, conçu par l'INSEE. Elles permettent de réaliser des projections de population par sexe et par âge à moyen/long terme sur tout territoire de plus de 50 000 habitant.e.s. Les résultats de l'étude ont pu établir une estimation des besoins prospectifs en logements et en constructions neuves à horizon 2017 pour les différents territoires étudiés.

Par ailleurs, le CERC a mis en place une mécanique prospective complémentaire pour quantifier outre la construction neuve, les besoins territoriaux en matière de réhabilitation.

* Les principaux enseignements de l'étude de 2011 « *Les besoins territoriaux en logements à l'horizon 2017* » ont été présentés par Laurence Herbeaux, Directrice du GIE- Cellules économiques régionales de la construction (CERC) lors de son audition au CESE.

2. Des besoins en logements et des localisations diversifiés selon le type de ménages : familles, jeunes, personnes âgées

Les évènements que les ménages sont susceptibles de connaître dans leur vie influencent la demande en logement : célibat, vie en couple, naissance d'enfants, divorces ou séparations, recompositions familiales, décès, etc. Il faut également prendre en compte la solvabilité des demandeur.se.s, ainsi que, pour certains publics, la nécessité d'un logement accompagné⁵³.

L'impact des évolutions des configurations familiales

La configuration de la famille⁵⁴ a évolué ces dernières années sous l'effet de la réduction du nombre moyen d'enfants et de la composition même de la famille (séparation, divorce, famille recomposée...) (annexe 4).

Ces évolutions ont des incidences complexes en matière de besoins en logements.

Ainsi, la réduction du nombre moyen d'enfants par femme contribue à celle de la taille des ménages et tend plutôt, toutes choses égales par ailleurs, à réduire le nombre de pièces nécessaires au ménage et donc les besoins en grands logements.

Par ailleurs, le recours à la résidence alternée après une séparation a augmenté au cours des années 2000 : en 2009, 160 000 enfants mineur.e.s ont vécu le divorce de leurs parents ou leur rupture de pacte civil de solidarité (PACS) et la résidence alternée a concerné 15 % d'entre elles.eux⁵⁵. De plus, même quand il.elle n'a pas la garde alternée, il est fréquent que l'autre parent souhaite disposer d'espace pour pouvoir accueillir chez lui son ou ses enfant(s), ce qui suppose deux logements de taille suffisante au lieu d'un, et en général pas trop éloignés l'un de l'autre. Par ailleurs, des recompositions familiales concernent un nombre croissant de couples et peuvent aboutir à la constitution de familles nombreuses (avec trois enfants ou plus) : en 2011, la France métropolitaine compte 1,7 millions de familles nombreuses avec au moins un.e enfant mineur.e, soit une famille sur cinq ; « *les familles nombreuses sont majoritairement des « familles traditionnelles » (quatre sur six), mais une famille nombreuse sur six est une famille recomposée et une sur six est une famille monoparentale* »⁵⁶. **Ces évolutions se traduisent par une demande de plus grands logements.**

53 Intervention de Frédéric Paul, délégué général de l'USH, à cette même table-ronde.

54 Une famille est pour l'INSEE la partie d'un ménage comprenant au moins deux personnes. Il peut s'agir d'un groupe de personnes composé d'un couple (marié ou non) sans enfant, d'un couple (marié ou non) avec un.e ou des enfant(s), ou d'un.e seul.e adulte avec un.e ou des enfant(s).

55 « Les conditions de vie de enfants après le divorce », Carole Bonnet, Bertrand Garbinti, Anne Solaz, *INSEE Première n°1536* (février 2015).

56 « Avoir trois enfants ou plus à la maison », de Nathalie Blanpain et Liliane Lincot, *INSEE première n°1531* (janvier 2015).

Tableau 1 : Évolution du nombre de pièces des résidences principales (1970-2013) en France métropolitaine (en milliers)

| Nombre de pièces | 1970 | | 2013 | |
|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | Nombre | Pourcentage | Nombre | Pourcentage |
| 1 pièce | 1329 | 8,1 % | 1682 | 6,0 % |
| 2 pièces | 3052 | 18,6 % | 3495 | 12,5 % |
| 3 pièces | 4397 | 26,8 % | 5907 | 21,0 % |
| 4 pièces | 4069 | 24,8 % | 7071 | 25,2 % |
| 5 pièces | 2100 | 12,8 % | 5033 | 17,9 % |
| 6 pièces et plus | 1460 | 8,9 % | 4889 | 17,4 % |
| Total | 16407 | 100 % | 28077 | 100 % |

Source : Enquête logement 2006, cf. Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France* (2015), p. 24.

Enfin, les familles vivent en forte proportion à une relative proximité des villes, et notamment des grandes villes, mais pas nécessairement en leur sein : selon l'INSEE, en 2012, 8 millions de familles avec au moins un.e enfant mineur.e vivent en France, dont 6,7 millions dans l'espace des grandes aires urbaines (soit huit familles sur dix) mais, au sein des grandes aires urbaines, la proportion de familles avec enfants mineur.e.s augmente à mesure que l'on s'éloigne des villes centres⁵⁷. **Cette tendance à la localisation de l'habitat des familles en périphérie des villes centres, dans le périurbain ou le rural relativement proche**, s'expliquerait notamment par le coût du logement et son augmentation dans les grandes villes et *a fortiori* les métropoles, y compris dans nombre de leurs quartiers populaires, mais aussi par les aspirations d'une partie de ces ménages à accéder à un foncier moins cher, à un cadre de vie plus rural, ainsi le cas échéant qu'à l'attrait présenté par une maison avec jardin.

La spécificité des besoins en logements des jeunes générations

Les jeunes se distinguent en partie des familles au regard de leurs besoins en logements.

Au 1er janvier 2016, le nombre des jeunes âgé.e.s de 18 à 29 ans en France métropolitaine atteint selon l'INSEE 9 millions⁵⁸.

Les jeunes sont particulièrement mobiles : les 18-29 ans se caractérisent par une forte mobilité au sein du territoire national. Le tableau ci-après « proportion de ménages ayant emménagé au cours des 4 dernières années selon l'âge »⁵⁹ montre les écarts de mobilité en fonction de l'âge des ménages.

57 « Où vivent les familles en France ? » Guillemette Buisson, Liliane Lincot *INSEE première* n° 1582 (janvier 2016).

58 INSEE estimations de population France métropolitaine, résultats provisoires arrêtés à fin 2015. Les douze générations qui composent la population des 18-29 ans comptent 750 000 personnes en moyenne.

59 Source : INSEE, *Les conditions de logement en France*, coll. *INSEE Références*, édition 2017, p. 107.

Tableau 2 : Proportion de ménages ayant emménagé au cours des quatre dernières années selon l'âge actuel en 2013

| Ménages | Mobilité résidentielle |
|-------------------|------------------------|
| moins de 30 ans | 69,5 % |
| 30-39 ans | 44,6 % |
| 40-49 ans | 23,5 % |
| 50-64 ans | 13,8 % |
| de 65 ans et plus | 5,8 % |

Source : Enquête logement en 2013, INSEE, *Les conditions de logement en France*.

Cette forte mobilité complique l'accès des jeunes au logement social et les expose à des relèvements de loyers plus fréquents dans le parc locatif privé. Les jeunes sont par ailleurs concentré.e.s dans les grandes villes, notamment les villes universitaires et les métropoles : trente villes regroupent selon l'INSEE les trois quarts des deux millions d'étudiant.e.s âgé.e.s de 18 à 24 ans⁶⁰.

Même si beaucoup de jeunes vivent seul.e.s, ce qui accroît leur taux d'effort net pour se loger⁶¹, étudiant.e.s et jeunes actif.ive.s forment la majorité des colocataires, en particulier en zones tendues.

Nombre d'apprenti.e.s sont par ailleurs confronté.e.s à la contrainte du double logement : l'un près du lieu de formation, l'autre près du lieu d'apprentissage.

Le CESE notait déjà en 2013 que « **en dépit de son augmentation ces dernières décennies, le parc de logements répond très mal aux besoins des jeunes** ». L'augmentation du parc de résidences principales a en effet porté depuis une trentaine d'années notamment « *sur des grands logements situés en zones périurbaines et rurales. Or, les moins de trente ans sont surreprésentés dans le parc locatif privé, dans de petits logements et résident souvent seuls dans les villes centres, ce qui accroît leur taux d'effort net* »⁶² (Annexe 3).

Des outils ont néanmoins été mis en place pour une meilleure prise en compte de ces besoins : le Programme local de l'habitat (PLH), élaboré pour une période de six ans par un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour l'ensemble des communes membres, doit ainsi notamment prendre en compte les réponses à apporter aux besoins particuliers des étudiant.e.s (mais pas des jeunes en tant que tel.le.s). La

⁶⁰ INSEE Première n°1275 : « Jeunes et territoires, l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », de Chantal Brutel (2010).

⁶¹ Dépenses liées au logement, dépenses de loyer ou remboursement d'emprunt, une fois déduite les aides au logement.

⁶² CESE, rapport *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (février 2013), p. 20.

mise au point dans chaque département d'un « plan logement des jeunes » fédérant les acteurs locaux. Une telle approche autour d'un programme d'actions concrètes est par ailleurs prévue par une circulaire de 2006⁶³.

L'incidence du vieillissement de la population sur la nature des logements

Comme cela a été souligné précédemment, le vieillissement de la population impacte les besoins en logements en termes quantitatifs. Il a en effet une incidence sur la mobilité résidentielle, celle des ménages de plus de 65 ans étant plus faible que celle des autres catégories d'âge. **Le vieillissement a aussi une incidence sur le type de logement à construire**, même si la question fait débat : selon certains analystes, l'augmentation de la proportion des personnes âgées et la réduction de la taille des ménages plaident pour une réduction de la taille des logements à construire : André Yché notait ainsi en entretien avec la rapporteure que « *le centre de gravité de la programmation doit, maintenant, évoluer vers les T2 et T3* ». D'autres analystes n'en tirent toutefois pas la même conclusion : pour Alain Jacquot, vieillissement et diminution de la taille des ménages ne signifient pas qu'il faille nécessairement construire des logements plus petits, d'autant que, à mode de cohabitation donné, la surface tend à augmenter avec l'âge⁶⁴.

Par ailleurs, le souhait des personnes âgées de vieillir « chez soi » est aussi le plus souvent constaté, même quand elles deviennent fragiles et moins mobiles, ce qui pose la question de l'adaptabilité et de l'adaptation des logements au vieillissement. Comme le note l'avis du CESE *Projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement*, « *Progresser dans l'adaptation du logement est un enjeu majeur, humain et économique, pour prévenir la perte d'autonomie, permettre aux personnes âgées de rester à domicile plus longtemps et limiter le risque de chute, coûteuse à tous points de vue et qui entraîne des départs en institution* »⁶⁵ (voir annexe 6 : Où vivent les retraités).

63 Circulaire n°2006-75 du 13 octobre 2006 relative à l'amélioration de l'accès au logement des jeunes et à l'élaboration d'un plan départemental pour le logement des jeunes.

64 Alain Jacquot « Combien de logements construire chaque année ? », *Constructif* n°32 (juin 2012).

65 CESE, avis *Projet de loi d'orientation et de programmation sur l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (mars 2014), p. 5.

3. Parcours de vie : des besoins en logements de plus en plus individualisés freinés par la réduction de la mobilité résidentielle

Le parcours résidentiel recouvrait jusqu'au début des années 2000, pour beaucoup de ménages de la « classe moyenne », une évolution des capacités financières et des statuts de logement qui les conduisait du logement locatif et notamment du logement locatif social, à l'accession à la propriété, le cas échéant après un passage par le parc locatif privé.

Une baisse contrastée de la mobilité résidentielle

Pendant, on observe ces dernières années une baisse de la mobilité résidentielle⁶⁶ : le taux d'emménagé.e.s récent.e.s est ainsi passé, d'après cette enquête, d'un point haut de 32,5 % entre 1998 et 2002, période où la mobilité résidentielle était particulièrement forte (il avoisinait 30 % dans la décennie précédente), à 30,8 % entre 2002 et 2006, pour atteindre un taux particulièrement bas de 26,6 % entre 2009 et 2013.

Cette baisse de la mobilité résidentielle est, selon les travaux de Jean-Claude Driant, contrastée pour les divers statuts d'occupation :

- dans le parc locatif social, la mobilité est variable selon les marchés immobiliers qui favorisent ou non des sorties du parc social au profit notamment de la primo-accession ;
- le taux de sortie du parc locatif privé⁶⁷ est le plus élevé, ce parc, constitué en partie importante de petits logements situés dans les villes centres, accueillant en forte proportion, comme noté *supra*, des jeunes et notamment des étudiant.e.s, catégorie d'âge particulièrement mobile ;
- quant au nombre de propriétaires ayant revendu un logement pour en acheter un autre, il passe de 796 900 dans la période 1998-2002, à 954 500 dans la période 2002-2006, avant de retomber à 741 000 dans la période 2009-2013.

⁶⁶ La mobilité résidentielle peut être suivie à travers les éditions successives de l'Enquête logement de l'INSEE. L'Enquête logement définit comme « emménagé récent » un ménage ayant emménagé depuis moins de quatre ans dans le logement qu'il occupe à la date de l'enquête.

⁶⁷ Rapport entre le nombre d'emménagé.e.s récent.e.s sorti.e.s du parc locatif privé au cours des quatre années précédant l'enquête et le nombre de logements locatifs privés à la date de l'enquête.

Tableau 3 : Évolution de la mobilité résidentielle selon le statut d'occupation

| | 1998-2002 | 2002-2006 | 2009-2013 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Taux de sortie dans le parc locatif social* | 12,2 % | 10,9 % | 7,8 % |
| Taux de sortie dans le parc locatif privé | 29,2 % | 30,6 % | 29,1 % |
| Nombre de propriétaires ayant revendu un logement pour en acheter un autre | 796 900 | 954 500 | 741 000 |
| Nombre de nouveaux propriétaires (primo-accédant.e.s) | 1,65 million | 1,69 million | 1,44 million |

* Le taux de sortie est le rapport entre le nombre d'emménagé.e.s récent.e.s, sorti.e.s du parc locatif privé au cours des quatre années précédant l'enquête et le nombre de logements sociaux à la date de l'enquête.

Source : INSEE, Enquête logement.

Ces phénomènes interagissent : la baisse de la primo-accession pour les locataires du parc social contribue ainsi largement à la baisse des sorties HLM - selon la Fondation Abbé Pierre, la baisse du nombre de ménages sortant du parc social entre 2002 et 2013 s'expliquerait à 97 % par la chute des sorties du parc HLM vers l'accèsion à la propriété⁶⁸. Elle entraîne, en tous cas dans les zones les plus tendues, une réduction de l'offre HLM disponible pour de nouveaux ménages.

Cette baisse de la rotation, notamment dans le parc social, ainsi que le ralentissement de l'accèsion à la propriété, sont plus ou moins prononcés selon les territoires et l'évolution en leur sein des prix sur les marchés immobiliers. Le *Rapport annuel 2014 sur l'état de la France* du CESE relève à cet égard qu'accéder au parc social est particulièrement difficile dans les grandes villes et les zones littorales, où l'offre de logements sociaux est faible et la demande forte. Il est aussi particulièrement difficile d'en sortir en région parisienne, où les loyers des logements privés sont plus de deux fois supérieurs à ceux du parc social.

68 Fondation Abbé Pierre, *Rapport 2016 sur l'état du mal logement*, p. 170.

Les demandes de logements dans le parc HLM

Le nombre des ménages ayant déposé ou renouvelé une demande de logement en HLM dans les douze derniers mois augmente : il atteint 1,4 million en 2013 (1,2 million en 2006). Ils représentaient 3,4 % de l'ensemble des ménages en 1984, 4,3 % en 2001, 4,6 % en 2006 et 5,1 % en 2013. D'après l'enquête logement 2013, « *ce sont pour l'essentiel des locataires et un peu plus de la moitié d'entre eux résident déjà dans le secteur social. La proportion des demandeurs de plus d'un an augmente (48,8 % en 2013, soit trois points de plus qu'en 2006)* »*, ce qui signifie que, malgré son accroissement, le parc HLM ne peut aujourd'hui répondre à l'augmentation de la demande qui s'adresse à lui.

* INSEE Première n° 1546 (avril 2015), p. 2

Ainsi, les parcours résidentiels liés aux parcours de vie sont aujourd'hui freinés, du fait d'une réduction de la mobilité résidentielle et de marches devenues plus difficiles à franchir entre les différentes étapes.

Une hausse des mouvements de population sur le territoire

Si, dans la période récente, la mobilité résidentielle enregistrée au cours d'une année a tendu à se réduire, **les impacts des mouvements de population sur le territoire sont ainsi résumés** par Guy Desplanques, de l'INSEE : « ***Au total, les grandes villes, centres et banlieues réunies, bénéficient d'un apport de jeunes ; elles comptent une proportion élevée de personnes d'âge actif et peu de personnes âgées. Les petites villes et les campagnes bénéficient au contraire d'arrivées de personnes plus âgées*** »⁶⁹.

Le CESE a rappelé l'importance de ces mouvements pour l'espace à dominante rurale⁷⁰ (détaillés dans l'annexe 7) dans l'avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*.

4. La paupérisation d'une partie de la population

Rémi Josnin, du Commissariat Général au Développement durable-SOES, a étudié « Les conditions de logement des ménages à bas revenus en 2010 » représentées dans le tableau ci-après.

⁶⁹ Guy Desplanques, INSEE, « Vieillesse démographique et territoires : les personnes âgées à travers la France, aujourd'hui et à 2040 », in *Territoires 2040, des facteurs de changement 1*, DATAR.

⁷⁰ CESE, avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*, p. 79.

| | 1 ^{er} décile En % | 1 ^{er} décile En milliers de ménages | Ménages à bas revenus* En % | Ménages à bas revenus En milliers de ménages | Nombre total de ménages |
|---|--------------------------------|---|-----------------------------------|---|----------------------------|
| Locataires HLM et SEM (parc social) | 33 % | 877 450 | 26 % | 2 113 510 | 3 815 000 |
| Locataires du parc privé | 40 % | 1 068 292 | 33 % | 2 596 198 | 6 211 000 |
| Propriétaires occupant.e.s.s | 23 % | 612 066 | 37 % | 2 966 166 | 15 694 000 |
| Autres | 3 % | 100 181 | 4 % | 306 845 | 795 000 |
| Ensemble | 100 % | 2 657 989 | 100 % | 7 982 719 | 26 515 000 |

* Les ménages à bas revenus étant ici définis comme les ménages des trois premiers déciles de niveau de vie, soit un revenu annuel imposable par unité de consommation inférieur à 13 200 euros en 2010.

Cette étude met d'une part en évidence **le rôle social de fait d'une partie du parc locatif privé et d'autre part la surreprésentation dans le parc HLM des ménages à faibles revenus** (41 % des locataires HLM font partie des deux premiers déciles (annexe 8).

Une paupérisation observée dans le parc social

L'occupation du parc social a connu une paupérisation au cours des deux dernières décennies, notamment dans les quartiers en difficultés. Une grande part des ménages à revenus moyens ayant la possibilité d'accéder à la propriété en est, en effet, partie, alors que les plus pauvres restaient. Ce phénomène de paupérisation existe aussi à l'entrée dans le parc HLM et tend à s'aggraver : selon Frédéric Paul, délégué général de l'Union sociale pour l'Habitat, environ 450 000 logements ont été attribués en 2015 par le mouvement HLM, dont 219 000 à des ménages dont les revenus les situent en dessous de seuil de pauvreté⁷¹.

Les chômeur.euse.s sont de même surreprésenté.e.s parmi les ménages locataires, en particulier dans le parc HLM : en 2013, sur la France métropolitaine, si l'on observe l'occupation (activité) principale de la personne de référence des ménages, 11,1 % sont au chômage parmi les ménages locataires du parc social, 8,9 % parmi ceux du parc locatif privé et environ 2 % pour les propriétaires occupant.e.s⁷².

Des locataires plus en difficultés pour payer leurs loyers et leurs charges

Le nombre des ménages connaissant des difficultés pour payer leurs loyers et leurs charges est de ce fait important parmi les 10,5 millions de ménages locataires du parc privé ou du parc social : la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisé.e.s

71 Audition de Frédéric Paul, délégué général de l'USH, par la section, le 6 avril 2015.

72 Source INSEE Enquête logement 2013, cf. Jean-Claude Driant, *Les politiques de logement en France*, p. 32.

souligne que, entre 2011 et 2013, plus de 1,9 millions de ménages ont rencontré des difficultés pour payer leurs loyers et leurs charges, et que 23,7 % des ménages modestes (relevant des trois premiers déciles) ont eu des difficultés de paiement au cours de cette période.

Les difficultés de paiement des loyers sont souvent liées à des ruptures de parcours (chômage, séparation du couple, maladie) : ainsi, les impayés locatifs découlent dans 58 % des cas d'une baisse des ressources et « *selon l'enquête de Wagner et al. (2014), 70 % des personnes en situation d'impayés disposent de revenus très modestes, inférieurs au seuil de pauvreté et la moitié d'entre elles sont sans emploi. Les personnes seules et les familles monoparentales sont les plus touchées* »⁷³.

B. Le logement, un bien évolutif

Le logement peut être appréhendé à travers ses évolutions qualitatives : confort, espace, environnement urbain ou rural, qualités environnementales... ou encore son rôle dans l'accès à l'emploi et à la mobilité professionnelle.

1. Des logements dans l'ensemble plus grands et plus confortables mais persistance d'un nombre trop élevé de situations de mal logement

Le parc de logements a connu en longue période un renouvellement important qui a permis une augmentation de la surface et des progrès considérables en termes de niveaux de confort en réponse aux besoins exprimés par les ménages de plus en plus exigeants sur la qualité de leur logement.⁷⁴

Depuis trente ans, le parc de logements s'accroît d'environ 1 % par an. Dans ce contexte, près des deux tiers de l'augmentation du parc entre 1970 et 2013 ont été constitués de **maisons individuelles**. La répartition des deux types d'habitat diffère selon les espaces : dans les zones rurales, les résidences principales sont en quasi-totalité des maisons, alors que, dans les unités urbaines de 200 000 habitant.es ou plus, il s'agit d'appartements dans plus des deux tiers des cas.

La part croissante de maisons individuelles s'est accompagnée d'un **agrandissement de la taille moyenne des logements**, la surface moyenne des résidences principales passant de 68 m² en 1970 à 91 m² en 2013. Des différences sensibles existent à cet égard entre habitat collectif et individuel, la surface moyenne des appartements atteignant 63 m² en 2013, et celle des maisons 112 m².

⁷³ Sandrine Levasseur, « La réglementation des relations propriétaires/locataires », in *Cahiers français* n°388 Logement et marchés immobiliers (septembre-octobre 2015), p. 37.

⁷⁴ Les éléments chiffrés de ce point sont issus de « Les conditions de logement fin 2013 : premiers résultats de l'Enquête logement, *INSEE Première* n°1546, avril 2015.

Par ailleurs, dans la période récente, la configuration des logements neufs a été revue pour mieux prendre en compte les contraintes que connaissent les personnes en situation de handicap, et les logements même plus grands en taille, ne sont pas de ce fait nécessairement plus grands en termes d'usage.

Cette augmentation au cours des quatre dernières décennies de la taille moyenne des logements alors que le nombre des personnes par ménage se réduisait, a permis une forte croissance de l'espace disponible pour chaque individu : la surface moyenne par personne est ainsi passée de 22 m² en 1970 à 40 m² en 2013 (32 m² en appartement et 45 m² en maison individuelle).

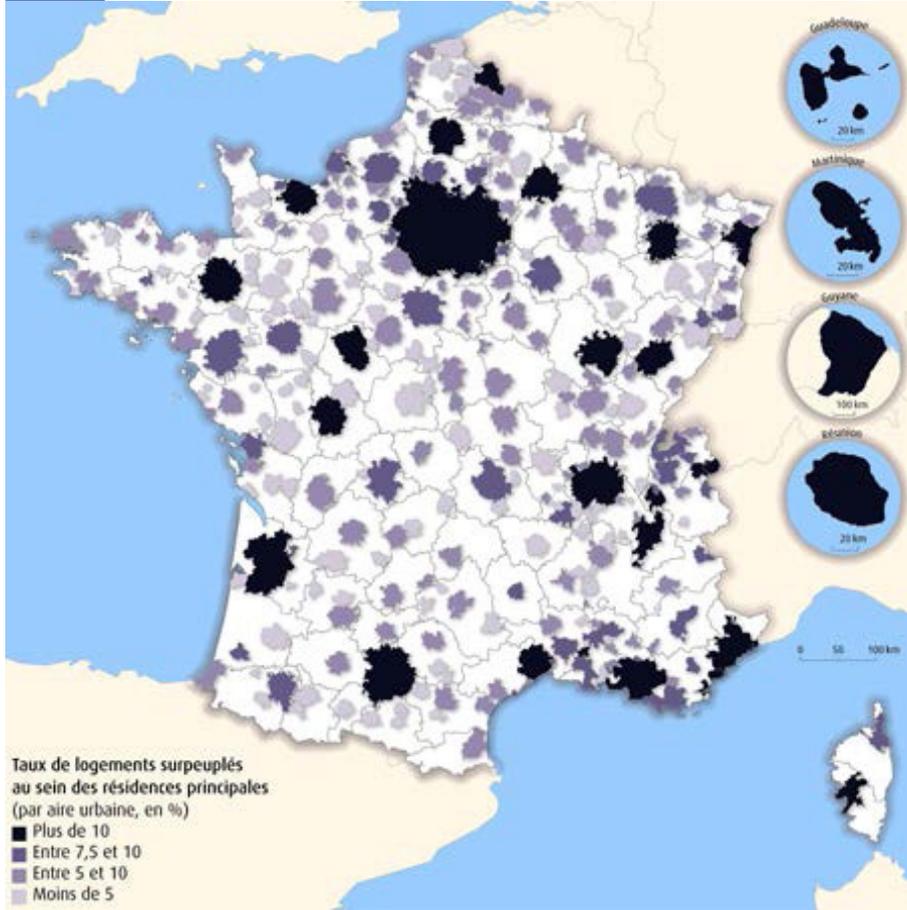
Les gains en matière de confort sanitaire ont aussi été considérables : en 1970, près d'un logement sur deux (49 %) ne disposait pas de l'eau courante, d'une baignoire ou d'une douche, ni de WC intérieurs ; 15 % étaient encore dans ce cas en 1984 ; en 2013, moins de 1 % des logements sont désormais privés de l'un de ces trois éléments de confort sanitaire de base.

Ces progrès ont une traduction dans la manière dont leurs occupant.e.s perçoivent leur logement : en 1973, 15 % des ménages considéraient leurs conditions de logements comme insuffisantes ou très insuffisantes ; ils ne sont plus que 6 % dans ce cas en 2013. Pour autant, « en 2013, comme en 2006, un ménage sur quatre déclare vouloir changer de logement ou y être contraint et, dans ce deuxième cas pour des raisons essentiellement professionnelles ou familiales. (...) Plus de la moitié des ménages qui déclarent vouloir changer de logement souhaitent un logement plus grand (52 %), notamment quand ils vivent en appartement »⁷⁵.

Pour autant, **une minorité de ménages continue de connaître des situations de surpeuplement ou de logements très difficiles.**

⁷⁵ INSEE Première n°1546

Carte n°3: Part des logements sur-occupés parmi les résidences principales en 2006



Note : pour les communes des aires urbaines.
Sources : Insee, RP2006, CGET, Observatoire des territoires.

Selon l'Enquête Logement, **9,5 % des ménages, soit 2,7 millions de ménages, étaient, en 2013, en situation de surpeuplement**⁷⁶, proportion en forte baisse sur le long terme (ils étaient 24 % en 1970) mais en très légère hausse par rapport à 2006, où ce taux était de 9,3 %.

Une partie des logements est par ailleurs privée de confort : c'est tout d'abord le cas des 210 000 logements (soit moins d'1 % des logements, comme déjà évoqué) privés d'un des trois éléments du confort sanitaire de base (eau courante, baignoire ou douche, WC à l'intérieur).

D'autres défauts sont aussi signalés par les ménages : l'INSEE se fonde sur une liste de 15 « défauts du logement », allant de défauts graves (absence d'eau courante, de prise de terre ou installation électrique en mauvais état, par exemple) à des situations seulement gênantes (mauvaise exposition), les plus fréquemment cités étant la présence d'humidité sur les murs, la mauvaise isolation thermique des toits ou des murs, et les fenêtres qui laissent passer l'air. 10 % du parc, soit 2,8 millions de logements, présentent en 2013, selon l'Enquête Logement, au moins trois défauts.

La Fondation Abbé Pierre s'attache, dans son rapport annuel sur l'état du mal logement en France, à dénombrer l'ensemble des personnes mal logées, exercice difficile car les sources d'informations statistiques ne permettent pas nécessairement d'en percevoir toutes les dimensions, et les problèmes dénombrés ne relèvent pas du même degré de gravité. Dans son rapport annuel 2016, elle parvenait au chiffre de 3,8 millions de personnes mal logées, chiffres non comparables aux éditions précédentes en raison de changements, pour certains, des critères pris en compte⁷⁷.

2. Des interactions importantes entre mobilité, emploi et logement dans les territoires

Les liens entre emploi et logement sont importants, avec des interactions multiples. Cette imbrication peut être appréhendée tant concernant l'accès à l'emploi que sur la mobilité professionnelle.

D'un point de vue macroéconomique, « **la mobilité des personnes n'apparaît pas particulièrement faible en France par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE** (...) », comme le souligne le *Livre blanc pour le logement du MEDEF*. Ce rapport indique ainsi qu'« à 8,6 %, le pourcentage de ménages ayant changé de résidence au cours de l'année 2007 (dernière année connue) est sensiblement plus élevé en France qu'en Allemagne notamment, où il ressortait alors à seulement 5,3 % », alors que la France connaît une proportion de

⁷⁶ Le caractère surpeuplé d'un logement, mesuré par l'INSEE dans l'Enquête logement, fait intervenir le nombre de pièces, en considérant que sont nécessaires : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque couple ; une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ; et, pour les célibataires de moins de 19 ans, une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou s'ils ont moins de sept ans ; sinon, une pièce par enfant. De plus, la surface est prise en compte : pour ne pas être surpeuplé, un logement doit également offrir au minimum : 25 m² pour une personne seule vivant dans un logement d'une pièce ; 18 m² par personne pour les autres ménages.

⁷⁷ Fondation Abbé Pierre, *Rapport annuel 2016 sur l'état du mal logement en France*, p. 177 à 179.

propriétaires occupant.e.s supérieure à l'Allemagne (63,7 % contre 53,4 % en 2011 selon les données d'Eurostat)⁷⁸.

Une interaction avérée logement/emploi

Le logement est une condition essentielle d'accès à l'emploi. Ainsi, avoir un emploi, de préférence stable (CDI ou appartenance à la Fonction publique, notamment) et correctement rémunéré, est un **atout essentiel pour pouvoir accéder à un logement**. Les bailleurs.esse.s, qu'ils.elles soient privé.e.s ou sociaux.ales, prennent en effet en compte la stabilité de l'emploi et le niveau de revenu pour accepter un.e candidat.e à un logement locatif, le total du loyer et des charges ne devant en principe pas dépasser une proportion donnée du salaire (souvent de l'ordre de 30 % au maximum), afin de limiter les risques que le locataire ne se retrouve en difficulté de paiement.

A l'inverse, les difficultés d'accès au logement et les coûts liés à un déménagement peuvent constituer un frein à l'emploi et à la mobilité professionnelle.

Plusieurs études ont visé à appréhender le lien logement/mobilité professionnelle sous divers angles et approches.

D'après une enquête menée en 2011 pour le MEDEF par le CREDOC auprès de la population, 70 % des salarié.e.s déclarent qu'ils.elles déclinerait une opportunité professionnelle (emploi meilleur que celui qu'ils.elles occupent actuellement) si cela les obligeait à accroître leurs dépenses de logements. Mais, en cas de difficultés pour trouver un emploi, 75 % des personnes interrogées se déclarent prêtes à déménager dans une autre commune, 67 % à changer de département et 61 % de région⁷⁹. Les salarié.e.s se déclarent donc majoritairement prêt.e.s à faire face aux coûts et aux inconvénients éventuels représentés par un déménagement pour retrouver un emploi et aussi majoritairement prêt.e.s à refuser une promotion s'il leur faut déménager pour cela.

Selon une autre enquête faite la même année par le CREDOC auprès des entreprises employant des salarié.e.s⁸⁰, 23 % des établissements font état de **difficultés de recrutement liées à la crise du logement** et 20 % se plaignent de ne pas réussir à gérer la mobilité interne de leurs salarié.e.s : au total, 40 % des établissements sont ainsi affectés par les difficultés de logement de leurs salarié.e.s⁸¹.

La prise en compte de cette double difficulté a entraîné la mise en place récente par les partenaires sociaux dans le cadre d'Action Logement du dispositif Visale qui vise à aider les salarié.e.s en situation précaire et notamment les jeunes, à accéder au logement locatif.

78 MEDEF *Livre blanc pour le logement : une urgence républicaine au service de la croissance et de l'emploi* (mars 2015) p. 20 et OCDE *Réformes économiques : objectif Croissance* (2011).

79 CREDOC, *La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement* Régis Bigot, Sandra Hoibian. Étude n°274 (juillet 2011). Enquête en face à face auprès d'un échantillon de 2006 personnes âgées de 18 ans et plus.

80 Sondage réalisé par téléphone à la demande du MEDEF auprès d'un échantillon de 1516 établissements présents sur le territoire métropolitain.

81 CREDOC, Mélanie Babès, Régis Bigot, Sandra Hoibian, « *Les problèmes de logement des salarié.e.s affectent 40 % des entreprises* », rapport n°280, avril 2012.

Garantie de loyers pour les salarié.e.s

Les partenaires sociaux ont récemment mis en place le dispositif Visale (Visa pour le Logement et l'Emploi) qui vise à fournir une garantie de loyer aux salarié.e.s et aux jeunes locataires du parc locatif privé. Visale tend à sécuriser en priorité les salarié.e.s des entreprises entrant dans un emploi hors CDI confirmé (soit les salarié.e.s en CDD, intérim, les autres précaires ou en période d'essai dans le cadre d'un CDI) et entrant dans un logement du parc locatif privé. Des dispositions particulières sont proposées aux jeunes salarié.e.s du secteur assujetti (entreprises du secteur privé non agricole) entrant dans un emploi, y compris en CDI confirmé. Par extension, sont aussi éligibles les ménages entrant dans un logement du parc privé *via* un organisme d'intermédiation locative agréé dans le cadre d'un mandat de gestion ou sous location (notamment association membres des réseaux SOLIHA, FAPIL et FNARS, mais hors dispositifs financés par l'État ou les collectivités tels que Solibail ou Louez solidaire). La garantie, distribuée sous forme de cautionnement gratuit, couvre en cas de défaillance du. de la locataire les impayés de loyers et charges sur la durée initiale du bail, soit pendant 3 ans, le. la locataire restant redevable auprès d'Action Logement du remboursement de sa dette. L'objectif est de couvrir 150 000 ménages par an à échéance de 4 ans pour un coût annuel de 120 millions €. Ce système vient d'être mis en place et il est trop tôt pour connaître ses résultats, mais il présente l'avantage d'offrir une double sécurisation, à la fois au. à la locataire, mais aussi au. à la bailleur. resse, qui a ainsi la garantie de paiement de ses loyers par Action Logement. L'enjeu est important, car comme déjà évoqué, la majeure partie des bailleur. resse. s est constituée de petit.e.s propriétaires souvent retraité.e.s qui n'ont qu'un ou deux logements, et qui ayant besoin de ce revenu locatif pour payer un remboursement ou compléter leur retraite, hésitent de ce fait à louer à un.e salarié.e en situation précaire par peur de n'être ensuite pas payé.e.s.

Les interactions logement/mobilité professionnelle : une réalité territoriale très contrastée

Ce constat global est en fait très différencié selon les territoires. Ainsi le frein que peuvent représenter le coût et les difficultés d'accès au logement pour la mobilité professionnelle et leurs effets sur l'emploi **dépendent *in fine* beaucoup des territoires concernés :**

- l'étude déjà citée du CREDOC sur les problèmes de logement des salarié.e.s montre l'ampleur des variations à cet égard. D'après cette enquête, la part des établissements affectés par les difficultés de logement de leurs salarié.e.s atteint selon les régions (ZEAT) : 53 % en région parisienne, 50 % en Méditerranée, 46 % dans le Centre-est, 34 % dans l'Est, 32 % dans le Bassin parisien, le Nord et le Sud-ouest, et 30 % dans l'Ouest.

- au regard de la taille des communes, elle culmine de même dans l'unité urbaine de Paris (52 %) et dans les agglomérations de 100 000 habitant.e.s et plus (41 %) et se situe aux alentours de 36 % pour les communes rurales, les communes de 2000 à 20 000 habitant.e.s ainsi que pour les communes de 20 000 à 100 000 habitant.e.s⁸².

En effet, les mobilités professionnelles sont beaucoup plus coûteuses pour un.e propriétaire occupant.e si elles interviennent dans deux communes où le prix du logement est très élevé, car les coûts de transactions qui varient relativement peu en pourcentage, s'appliquent alors à des bases plus élevées.

De même, quitter un logement social de bonne qualité et bien situé dans une région telle que l'Île-de-France, où la liste d'attente est particulièrement longue, pour un autre logement social dans un territoire recherché, pose des problèmes d'un tout autre ordre que de le faire dans deux territoires détendus où il existe un nombre significatif de logements sociaux vacants.

La note du Centre d'analyse stratégique d'octobre 2010 *Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement*⁸³ souligne les relations complexes entre propriété et marché du travail. En effet, les pays ayant les plus forts taux de propriétaires occupant.e.s sont aussi ceux qui connaissent les taux de chômage les plus élevés. Cette inversion des relations entre chômage et taux de propriétaires est connue sous le nom du paradoxe d'Oswald. Deux types de paramètres permettent d'en comprendre le lien :

- Un effet de comportement : les chômeur.euse.s propriétaires seraient moins enclin.e.s à accepter un emploi loin de chez eux.elles qui les obligerait à vendre leur logement ;
- Un effet d'équilibre général du taux de propriétaire : lorsque celui-ci est élevé, le marché locatif est plus tendu et il est donc plus difficile pour les locataires de trouver un logement.

3. Diffusion du logement dans le périurbain et le rural proche des grandes villes

La localisation de l'habitat et des logements a été marquée ces dernières décennies par un double phénomène de métropolisation et de périurbanisation.

Le lien logement/emploi se traduit par une influence croissante des agglomérations sur leur couronne périurbaine.

Selon l'INSEE, entre 1982 et 2011, la France a au total gagné 9,4 millions d'habitant.e.s (+ 0,5 % par an) : 87 des 100 départements et près de 75 % des communes ont accru leur population sur la période. **Cette croissance est intervenue pour l'essentiel « dans les grands villes et leurs aires d'influence, dessinées par les déplacements domicile-travail**

82 CREDOC « Les problèmes de logement des salarié.e.s affectent 40 % des entreprises » *Collection des Rapports* n°280, op. cit (2012), p. 24.

83 CAS, *Note 196*, octobre 2010.

de la population ». C'est le phénomène dit de métropolisation, l'influence des villes et notamment des plus grandes d'entre elles s'étendant toujours plus loin alentour⁸⁴.

20 % de cet accroissement s'est opéré dans l'aire urbaine de Paris et 30 % dans les 13 plus grandes aires urbaines de province qui accueillent 20 % de la population du pays. Ces dernières ont connu un **accroissement à la fois à leur périphérie et en leur centre, mais avec un dynamisme plus marqué dans leur couronne périurbaine**. Les cinq aires urbaines les plus dynamiques (Toulouse, Nantes, Rennes, Montpellier et Bordeaux) sont situées à l'ouest ou au sud-ouest de l'hexagone.

En dehors de Paris et des treize plus grandes aires urbaines de province, plusieurs agglomérations situées près d'une frontière et notamment la partie française de l'aire genevoise, connaissent une croissance démographique prononcée⁸⁵.

L'évolution des besoins sur la structure des logements impacte fortement le choix des ménages sur la localisation de leur lieu résidence.

Cet impact s'est notamment traduit par un **phénomène de périurbanisation** : les villes-centres perdent des habitant.e.s dans nombre d'agglomérations au profit des communes périphériques, notamment rurales. Ainsi, entre 1998 et 2007, si la construction neuve augmentait globalement de 45 % en France métropolitaine, elle s'est accrue de 130 % dans les communes rurales, alors qu'elle baissait de 26 % dans l'agglomération parisienne. Dans le même temps, le nombre de logements neufs gagnait seulement 4 % dans les villes de plus de 100 000 habitant.e.s⁸⁶. **Les résidences principales de la France métropolitaine sont ainsi, en 2013, localisées pour plus d'un tiers dans des communes de petites tailles : rurales (21,6 %), unités urbaines de moins de 5000 habitant.e.s (6,5 %) ou unités urbaines de 5000 à 9 999 habitant.e.s (5,8 %)**⁸⁷.

Cette évolution **s'explique par un coût du foncier en général moindre dans les zones rurales et les petites villes**, ainsi que par l'attrait d'une partie importante des ménages et notamment des couples avec enfants, pour accéder à des maisons individuelles avec jardin.

Prises dans leur ensemble, les communes rurales ne perdent plus d'habitant.e.s depuis les années 1980. Elles en gagnent quand elles sont proches d'une ville et surtout d'une grande ville, leur croissance étant particulièrement forte autour des grandes agglomérations et entre elles. En revanche, les territoires ruraux peu peuplés et éloignés des agglomérations continuent souvent de perdre des habitant.e.s.

⁸⁴ Les données chiffrées sont issues des recensements de la population 1982, 2006 et 2011. Une **agglomération**, ou unité urbaine, est un ensemble de communes qui présente une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et compte au moins 2000 habitant.e.s. Une **aire urbaine** est un ensemble de communes constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 1500 emplois et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou des communes attirées par celui-ci.

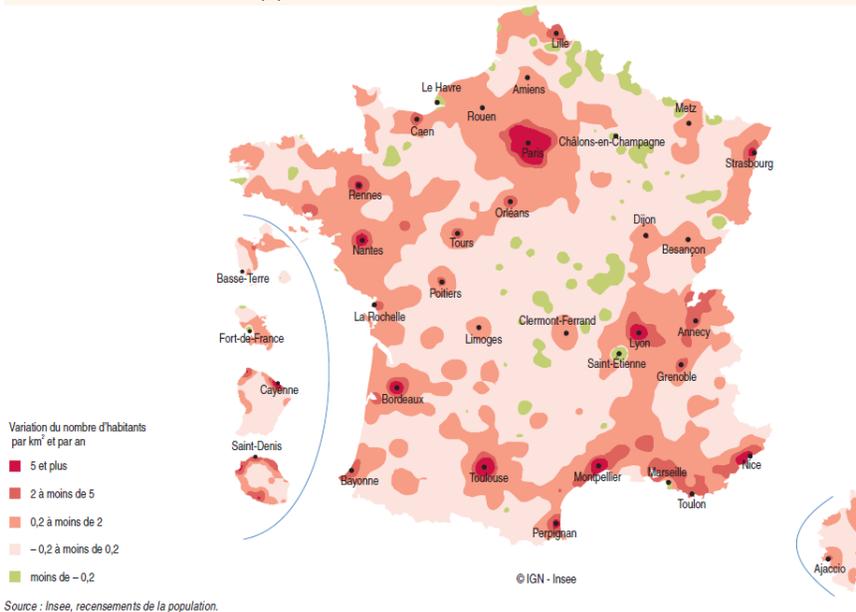
⁸⁵ INSEE Première n°1483.

⁸⁶ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, (2009) p. 38.

⁸⁷ Source INSEE Enquête logement 2013.

Carte 4: variation annuelle de la densité de la population entre 1982 et 2011

1 Variation annuelle de la densité de la population entre 1982 et 2011



Source : INSEE Première n°1483

L'aire urbaine parisienne : le poids de l'influence de Paris

Paris a une influence à près de 100 km à la ronde et sans doute davantage, son agglomération comprenant plus de 400 communes et 10,5 millions d'habitant.e.s en 2011. Sa population croît sur 30 ans au même rythme que la moyenne nationale, accueillant en moyenne 48 000 habitant.e.s supplémentaires par an, notamment des jeunes adultes.

Les 1 386 communes qui forment sa couronne périurbaine dépendent pour partie de la dynamique d'emploi de l'économie francilienne. Au cours des trois dernières décennies, « la croissance de leur population est deux fois plus élevée que pour l'ensemble du pays (+ 1,2 % par an en moyenne contre + 0,5 %) ».

Au total, l'aire urbaine parisienne concerne près de 1 800 communes peuplées de 12,3 millions d'habitant.e.s, soit 19 % de la population de la France. Elle contribue pour 20 % à la hausse de la population totale, celle-ci étant particulièrement soutenue dans trois départements de la grande couronne (Seine-et-Marne, Essonne, Val-d'Oise). Au-delà des limites administratives de l'Île-de-France, des communes des départements limitrophes (Oise, Eure, Eure-et-Loir, Loiret) participent à cette dynamique⁸⁹.

4. Dimension environnementale et évolutions climatiques

L'évolution législative et réglementaire des exigences environnementales a fortement impacté la production et la rénovation de logements depuis le Grenelle de l'environnement.

La composition du parc de logements, son évolution ainsi que sa localisation, ont des incidences importantes en matière environnementale. Leur production, leur rénovation et leur gestion sont donc directement partie prenante des enjeux au cœur de la stratégie nationale du développement durable, en particulier ceux liés à la lutte contre le changement climatique, la préservation des ressources naturelles ou encore la cohésion entre les territoires et les générations.

L'accord de Paris confirme l'objectif de maintenir le seuil d'augmentation de la température au-dessous de 2°C avec l'ambition de tendre vers les 1,5°C d'augmentation pour limiter les risques de chaos climatique et de déstabilisation du monde. Cet accord demande à chacun des pays de revoir tous les cinq ans, à partir de 2020, leur plan d'actions afin d'atteindre cet objectif. Il vise aussi à atteindre « la neutralité des émissions de gaz à effets de serre » dans la 2ème partie de notre siècle.

Après le Grenelle de l'environnement de 2007, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (17 août 2015) continue d'inscrire le pays dans de fortes ambitions : réduction des émissions de gaz à effet de serre (40 % entre 1990 et 2030) et de consommation énergétique finale (50 % en 2050 par rapport à 2012), production d'énergies renouvelables (part de 23 % dans la consommation finale de 2020 et de 32 % en 2030) (Annexe 9).

Le logement et la lutte contre le changement climatique

Les bâtiments résidentiels ont consommé près de 50 millions de tonnes équivalent pétrole (TEP) en 2012, soit 44 % de la consommation finale d'énergie en France. Ils occasionnent par ailleurs 18 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) dans notre pays, soit la deuxième source d'émission après le transport⁸⁹.

Le CESE note dans l'avis *Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, que « dans le résidentiel, les besoins de chaleur représentent les trois quarts des consommations des bâtiments (chauffage, eau chaude), les besoins élevés de chauffage s'expliquant par l'ancienneté du parc bâti. L'âge et l'état du parc résidentiel sont particulièrement importants à prendre en compte : 55 % a été construit avant la mise en place de toute réglementation thermique (avant donc 1974) et 45 % l'ont été sous l'empire d'une des six réglementations thermiques successives (de 1974 à 2012) »⁹⁰.

Dans ce même avis, le parc de logements est réparti en 3 catégories :

- « 7 millions de logements pourraient être considérés comme « très efficaces », consommant moins de 100 KWh/m² par an ;
- 17 millions seraient « assez bons-moyens-mauvais », consommant entre 100 et 250 KWh/m² par an ;

⁸⁹ Défi 4, « Changement climatique et énergie », de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD).

⁹⁰ CESE, avis *Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, rapporté par Anne de Bethencourt et Jacky Chorin, (2013), p. 19.

– 4 millions seraient particulièrement « énergivores », consommant plus de 250 kWh/m²/par an »⁹¹.

D'ores et déjà la réglementation thermique 2012 oblige à un niveau de performance Bâtiment Basse Consommation (50 kWh/m² SHON.an) pour la production de logements neufs et rend obligatoire l'emploi des énergies renouvelables pour les maisons individuelles.

De plus, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte se fixe comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements (dont au moins 250 000 logements occupés par des ménages à revenu modeste) par an à compter de 2017. Par ailleurs, avant 2025, tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an doivent avoir fait l'objet d'une rénovation énergétique⁹².

Améliorer l'efficacité énergétique du parc de logements en développant le parc économe en énergie et en favorisant la rénovation thermique du parc ancien constitue donc un enjeu majeur pour l'environnement.

Les progrès en ce domaine sont toutefois difficiles et le marché de la rénovation énergétique tarde à prendre l'ampleur attendue, le *Livre blanc pour le logement du MEDEF* mettant en avant trois facteurs explicatifs : d'une part, les ménages privilégient l'engagement des travaux liés à l'urgence, au confort et à l'agrandissement de leur logement, en réponse à leurs besoins quotidiens les plus immédiats ; d'autre part, le retour sur investissement est de long terme, et les ménages ne perçoivent pas de manière immédiate les économies générées par les travaux d'amélioration sur leurs factures d'énergie ; par ailleurs, il est difficile de disposer d'une information pertinente, d'un diagnostic de qualité abordable, etc.

Le coût de la réhabilitation est en effet souvent important pour un ménage à titre individuel ou pour les membres d'une copropriété et, quand on essaye d'industrialiser la rénovation, cela constitue une difficulté. Des expériences de mutualisation ont toutefois été engagées, par exemple à Eragny, où la vente d'une partie des terrains d'un lotissement à des fins de densification, permet de financer la réhabilitation des logements anciens qui y étaient implantés, l'ensemble s'en trouvant ainsi valorisé⁹³.

Le coût élevé de la réhabilitation renvoie aussi à l'absence d'obligation en matière de rénovations des logements. Ceci limite en effet la massification des approvisionnements en matériaux et en équipements, ainsi que l'industrialisation des processus de mise en œuvre dans l'habitat ancien.

Le logement et la préservation des ressources

La localisation du parc de logements a aussi une importance dans la préservation des ressources naturelles.

À cet égard, le mouvement d'étalement de la ville pavillonnaire à sa périphérie que connaît, depuis une trentaine d'années, notre pays, avec la construction d'une part importante des

91 CESE, avis *Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, rapporté par Anne de Bethencourt et Jacky Chorin, (2013), p. 20.

92 Cf. Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, articles 1^{er}, 3 et 5.

93 Entretien particulier de la rapporteure avec François Pellegrin, architecte-urbaniste.

logements neufs dans les zones périurbaines et les espaces ruraux relativement proches des grandes agglomérations, a des incidences non négligeables en matière environnementale. Ainsi, il contribue à l'artificialisation des sols, l'extension de l'habitat individuel en étant la première cause : « **près de la moitié (46 %) des 491 000 hectares de terres artificialisées entre 2006 et 2014 en métropole a été consommée par les maisons individuelles, leurs jardins et leurs annexes** ». Il participe aussi à l'extension des réseaux routiers, deuxième usage du sol qui provoque l'artificialisation⁹⁴.

L'avis du CESE *Transition énergétique dans les transports* souligne à cet égard que « *il importe d'enrayer pour l'avenir cet éloignement par une densification de l'habitat dans le cadre d'une urbanisation raisonnée, qui permet aux transports collectifs de prendre en charge une partie importante des trajets domicile/travail, et à la marche d'offrir une réponse adaptée à la majorité des déplacements du quotidien. Cela suppose notamment d'accroître très fortement l'offre de logements privés et sociaux en centre-ville et en centre-bourg et, quand densifier n'est pas possible, d'organiser un développement des zones à urbaniser le long des voies de transports en communs préexistantes et non saturées. Il faut par ailleurs favoriser la revitalisation des centres-bourgs, car ceux-ci se sont souvent vidés tandis que leur périphérie se développe sous la forme d'habitat diffus* »⁹⁵.

Certaines des dispositions de la loi ALUR, qui visent à limiter l'étalement urbain, vont dans ce sens :

- Identification dans les SCOT des espaces pour lesquels une analyse du potentiel de densification et de mutation des espaces bâtis devra être menée dans les PLU ;
- Contrôle renforcé de l'ouverture à l'urbanisation des zones « 2AU » de plus de neuf ans ;
- Extension du champ d'intervention de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles.

De même, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit pour sa part des actions visant à donner la priorité aux transports.

Le logement et la cohésion sociale entre les territoires et les générations

La cohésion sociale entre les territoires et les générations est en matière de logement particulièrement exprimée à travers l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

En effet, cet article impose aux communes (de plus de 1 500 habitant.e.s en Île-de-France, et de plus de 3 500 habitant.e.s pour les autres régions) comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitant.e.s, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitant.e.s, de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux. Ce taux a été

⁹⁴ Contribution de la section de l'Aménagement durable des territoires au projet de *Rapport annuel 2016 sur l'état de la France*.

⁹⁵ CESE avis *La transition énergétique dans les transports*, rapporté par Bruno Duchemin et Sébastien Genest (2013), p. 18.

porté à 25 % par la loi du 18 janvier 2013 « relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ».

C. Le logement : un bien localisé

Le logement présente aussi comme caractéristique d'être un bien localisé. Comme l'écrit Jean-Claude Driant dans son ouvrage *Les politiques du logement en France*⁹⁶ « cela signifie que, le logement ne se déplaçant pas dans l'espace, il est très fortement conditionné par le lieu où il se trouve ».

Sa localisation est souvent analysée à travers un découpage administratif du territoire en différents bassins en lien avec le quotidien des habitant.e.s et plus globalement *via* la notion d'attractivité des territoires.

1. La localisation : bassin de vie – bassin d'emploi – bassin d'habitat. Quelle échelle privilégier ?

La localisation d'un logement peut s'apprécier à plusieurs échelles : bassin de vie – bassin d'emploi – bassin d'habitat.

Les bassins de vie (Annexe 10)

Une première dimension à prendre en compte est celle des bassins de vie. Un bassin de vie correspond, d'après la définition de l'INSEE, au « *plus petit territoire sur lequel les habitant.e.s ont accès, (par la route), aux équipements et services les plus courants* ». La France est, en 2012, structuré par **1 666 bassins de vie** (1 644 en métropole et 22 dans les DOM), dont 1287 bassins de vie ruraux (soit 77,2 % des bassins de vie) et 379 bassins de vie urbains.

Pour délimiter les bassins de vie, l'INSEE a distingué trois gammes de services aux particuliers :

- la gamme de proximité comprend 29 types d'équipements : poste, banque, épicerie ou supérette, boulangerie, boucherie, école élémentaire, médecin omnipraticien.ne, pharmacie, etc. ;
- la gamme intermédiaire comporte 31 types d'équipements : police ou gendarmerie, supermarché, librairie, collège, laboratoire d'analyses médicales, ambulance, etc. ;
- la gamme supérieure comprend 35 types d'équipements : pôle emploi, hypermarché, lycée, urgences médicales, maternité, médecins spécialistes, cinéma, etc.

Chaque bassin de vie est constitué autour d'un pôle de services qui dispose d'au moins la moitié des équipements de la gamme intermédiaire.

Les bassins d'emploi ou zones d'emploi (annexe 11)

À partir du milieu des années 80, l'INSEE a défini **348 zones d'emploi** sur le territoire français. Ce sont des espaces dans lesquels une majeure partie de la population habite et travaille et qui délimitent l'aire d'influence des grands pôles d'emploi⁹⁷. **La notion de bassin d'emploi** correspond à un découpage plus fin des zones d'emplois. Un bassin d'emploi est

⁹⁶ *Les politiques du logement en France* – 2^{ème} édition – 2015- Jean-Claude Driant – La documentation française.

⁹⁷ Source INSEE.

un regroupement de communes proches ayant entre elles de fortes relations économiques ou liées par des migrations alternantes domicile - travail importantes⁹⁸.

Les bassins d'habitat et les aires urbaines (Annexe 12)

Le territoire a enfin été découpé à la fin des années 1970 en bassins d'habitat, en considérant qu'un **bassin d'habitat** recouvrait l'espace à l'intérieur duquel les ménages font leurs choix résidentiels en tenant compte des exigences de localisation liées au travail, à l'utilisation des principaux équipements (notamment scolaires) et à la consommation des biens et services. Cette définition revient à tracer des « aires de chalandise » résidentielles autour des pôles d'emploi généralement urbains⁹⁹.

Depuis, l'INSEE a privilégié la notion d'aire urbaine : 348 **aires urbaines** ou « grandes aires urbaine » ont ainsi été définies¹⁰⁰.

Ces différentes échelles permettent ainsi de regarder un territoire en privilégiant certaines caractéristiques : équipements, services, emploi, mobilité domicile-travail...

Cependant, Martin Vanier¹⁰¹, professeur en géographie et aménagement à l'Institut de géographie alpine de l'université Joseph Fourier à Grenoble propose de remettre en question ces notions de bassins : Il souligne que : « *les bassins de vie sont un leurre (...) gommant la pluralité des territorialités, des sociétés, des individus (...), effacent les doubles appartenances et la multipolarisation (...). Nos sociétés et les individus qui les composent sont multi-échelles et (s'émancipent) des bassins dans lesquels on voudrait nous faire croire que nos vies se déroulent encore et toujours* ».

Au-delà de ce découpage administratif qui n'est pas sans complexité et dont la pertinence peut être interrogée, le concept d'attractivité des territoires permet également d'appréhender le logement en tant que bien localisé.

2. Attractivité des territoires

Selon l'INSEE « *L'attractivité d'un territoire est sa capacité à attirer et retenir des activités nouvelles et des facteurs de production, c'est-à-dire des entreprises et leurs emplois, mais aussi des populations et leurs revenus, qu'il s'agisse de résidents permanents ou de touristes. Les facteurs favorisant l'attractivité d'un territoire sont nombreux et diffèrent selon le type d'acteur économique. Il peut s'agir de l'environnement économique, des réseaux de transport, d'une main d'œuvre qualifiée ou bon marché, du cadre naturel et de la qualité de vie, de la proximité d'une ressource naturelle, de l'image des territoires et de leur passé, etc.* »¹⁰².

Sur le plan économique, l'activité attire l'activité : « *les entreprises s'installent prioritairement dans des zones déjà dynamiques économiquement, ce qui induit également une*

⁹⁸ Source INSEE.

⁹⁹ <http://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/b/bassin-dhabitat/> - Avril 2015.

¹⁰⁰ Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

¹⁰¹ « Coupes et découpages territoriales - Quelle réalité du bassin de vie ? », n° 172.

¹⁰² Laurence Labosse, INSEE, Dossier attractivité des territoires, 2010.

localisation des espaces résidentiels à proximité de ces zones »¹⁰³. Si 27 millions de personnes travaillent en France à la fin de l'année 2013, la répartition des lieux de travail sur le territoire est très inégale.

Jean Cavailhès, chercheur à l'INRA, et Jacques-François Thisse, économiste, expliquent cette tendance à **l'aggrégation des activités et de l'emploi par une conjonction de facteurs** : les entreprises clientes et leurs fournisseur.se.s tendent à s'installer au sein d'une même agglomération car cette proximité géographique faciliterait les relations entre les entreprises ; l'existence de bassins d'emplois importants, réunissant une main-d'œuvre qualifiée abondante et diversifiée, rendue nécessaire pour nombre d'activités par la complexité croissante des technologies, favoriserait les rencontres et l'appariement entre producteur.rice.s et travailleur.se.s ; les contacts nécessités par la circulation des idées seraient accélérés par le regroupement des activités administratives, productives et d'enseignement. Cet avantage ne disparaîtrait pas, loin s'en faut, avec les technologies de l'information et de la communication : en effet, « *plus on communique par des canaux virtuels, comme Internet, plus il faut se rencontrer physiquement, à un moment donné de l'échange* »¹⁰⁴. Le phénomène d'attractivité des territoires est amplifié voire induit par les politiques d'aménagement du territoire poursuivies depuis de nombreuses années et accentuées par la loi NOTRe et la loi de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de 2014 à 2015. Ce choix d'aménagement a ainsi vu se renforcer les territoires urbains au détriment d'infrastructures et services publics de nombreux territoires ruraux.

Ces phénomènes d'agglomération et les relations entre logement et emploi ont des incidences en termes de transports et de mobilités. En effet, « *selon les estimations localisées disponibles pour la fin 2011, 62 % des personnes travaillent dans une autre commune que celles où elles résident* »¹⁰⁵. La métropolisation – ou effet d'attraction des activités économiques exercé par les plus grandes villes – joue aussi en ce sens.

Une partie importante des entreprises et des personnes d'âge actif tend de ce fait à s'installer dans les espaces territoriaux où les infrastructures de transport sont faciles d'accès, denses et permettent des déplacements rapides. L'étude de l'INSEE déjà citée sur les aires urbaines et le rôle structurant du bassin parisien et des très grandes aires urbaines montre ainsi que la croissance de la population des communes périurbaines et rurales est surtout forte entre les grandes agglomérations : « *le long des axes routiers Paris-Tours, le long de la Garonne, entre Toulouse et Montpellier, sur toute la vallée du Rhône et le long des littoraux* »¹⁰⁶.

Le coût du logement et des déplacements domicile-travail représente une part importante – qui peut atteindre 40 % selon Jean Cavailhès et Jacques-François Thisse – de la consommation des ménages, avec des variations importantes selon la taille des villes¹⁰⁷. Il en

¹⁰³ MEDEF *Livre blanc pour le logement*, op. cit. p. 19.

¹⁰⁴ Jean Cavailhès, Jacques-François Thisse, article « Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ? », in *Vers l'Égalité des territoires ? Dynamiques, mesures, politiques*, dirigé par Eloi Laurent, p. 388.

¹⁰⁵ Vivien Roussez, Jonathan Bougard et Benoît Roumier, « La concentration des métiers par zone d'emploi tend à se renforcer », in *La France et ses territoires 2015*, op. cit. p. 39.

¹⁰⁶ *INSEE Première* n°1483, op. cit. p. 4.

¹⁰⁷ Jean Cavailhès, Jacques-François Thisse, op. cit., p. 394.

résulte notamment un arbitrage pour les salarié.e.s concerné.e.s entre pouvoir accéder à un logement plus grand et des navettes domicile-travail plus longues, ou un logement plus petit mais des trajets pendulaires plus courts. Ainsi, le risque de vulnérabilité énergétique liée aux déplacements contraints, faible dans les pôles urbains (part des ménages inférieure à 7 %), augmente de manière forte à mesure que l'on s'en éloigne : les taux de ménages vulnérables sont de 16 % dans les couronnes des pôles urbains et s'élèvent à 31 % dans les zones situées hors aires urbaines¹⁰⁸.

La concentration forte des activités et de l'emploi a aussi des incidences non négligeables sur les coûts de l'immobilier d'entreprise, l'acquisition ou la location des locaux implantés dans les agglomérations les plus densément peuplées coûtant nettement plus cher car les coûts du foncier y sont en moyenne plus élevés.

Les cadres des fonctions métropolitaines (cadres, professions intellectuelles et chef.fe.s d'entreprises) sont particulièrement concentré.e.s sur le plan géographique : ainsi, près de la moitié d'entre eux.elles (1 million sur 2,3 millions au niveau national) sont en 2006 concentrés dans l'aire urbaine de Paris, où ils.elles représentent 18,3 % des emplois, soit plus du double de la moyenne nationale. Leur part progresse toutefois dans les treize aires urbaines de plus de 200 000 emplois : en 2006, elle atteint 12,1 % dans l'aire urbaine de Lyon, 13,7 % dans celle de Toulouse et 14 % dans celle de Grenoble¹⁰⁹.

L'arrivée de populations nouvelles, active.s ou retraité.e.s dans certains territoires et en particulier dans l'ouest et le sud de la France ainsi que sur le littoral, **favorise le développement d'une économie résidentielle fondée entre autres sur la construction ou l'entretien du logement et sur les services aux personnes**. Ces arrivées de populations et notamment de personnes aux revenus relativement élevés, tendent à favoriser une hausse des prix immobiliers dans ces territoires attractifs. Joue aussi en ce sens l'achat de logements pour en faire des résidences secondaires alimenté par une clientèle étrangère. Des active.s urbain.ne.s viennent toutefois aussi s'installer dans le rural et y travailler le cas échéant une partie de la semaine grâce notamment aux possibilités offertes par le numérique.

L'attractivité des services peut jouer de manière différenciée selon la strate ou la classe d'âge de la population : la présence des services de la gamme de proximité est par exemple particulièrement importante pour les personnes les plus âgées, dont beaucoup deviennent moins mobiles et ont besoin de pouvoir accéder, souvent à pied, à des commerces ou à des services situés dans un rayon de 300 à 500 mètres de leur domicile¹¹⁰. C'est aussi le cas des familles avec de jeunes enfants pour ce qui concerne les crèches, les cantines scolaires, etc. Quant aux jeunes, ils.elles sont surreprésenté.e.s comme déjà noté dans les grandes villes, et notamment dans les villes universitaires.

Bernard Coloos, directeur des Affaires économiques, financières et internationales de la Fédération Française du Bâtiment (FFB), distingue de manière schématique **trois types de zones** :

¹⁰⁸ INSEE Première n°1530 « Vulnérabilité énergétique : loin des pôles urbains, chauffage et carburant pèsent fortement dans le budget », Nicolas Cochez, Eric Durieux, David Lévy (2015).

¹⁰⁹ Cyrille Van Puymbroeck et Robert Reynard, « Répartition géographique des emplois : les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », INSEE Première n°1278 (2010).

¹¹⁰ CESE, avis *Projet de loi de programmation sur l'adaptation de la société au vieillissement*.

- **les zones tendues ou très tendues**, dont l'archétype est l'Île-de-France, où l'on ne construit pas assez au regard des besoins : la construction neuve en moyenne annuelle pour 1000 habitant.e.s et par an n'a en effet été entre 1998 et 2014 que de 3,4 logements en Île-de-France, contre plus de 7 dans les régions Bretagne, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc Roussillon¹¹¹ ; répondre aux besoins en logements en zones tendues nécessite alors de combiner politique quantitative, pour construire plus, et politique de solvabilisation ;
- **des zones intermédiaires**, où il peut exister des problèmes d'accès au logement, mais où ceux-ci concernent pour l'essentiel les catégories sociales et les ménages les plus pauvres ;
- **des zones détendues**, où le nombre de logements existants suffit largement à répondre à la demande, et où, du fait souvent d'une « *déperdition qui peut conjuguer déperditions économiques et déperdition démographique, tout logement supplémentaire se traduit, s'il n'est pas bien positionné, par un logement vacant* »¹¹².

Cette appréhension du territoire en zones plus ou moins tendues a été mise en œuvre dans la création de zonages servant de bases à un système d'aides dont l'utilisation n'a pas toujours répondu à la réalité des besoins.

3. Inégalités territoriales et sociales devant le logement

La différenciation de l'attractivité géographique entre les territoires se traduit par une très grande variété des prix immobiliers. Dès lors, la capacité des ménages à en payer le prix ou le loyer, qui dépend très largement de leur niveau de revenus et de la composition du ménage, constitue selon le mot de Jean-Claude Driant « **le plus puissant moteur de différenciation sociale de l'espace au sein des marchés locaux des logements (...).** Ce facteur de différenciation de l'habitat touche tous les secteurs : ceux de la propriété et de la location privée par l'écart des prix, celui du parc social par la plus faible mobilité des ménages qui ont eu la chance d'accéder à ses immeubles les mieux situés »¹¹³.

Cette différenciation intervient à plusieurs niveaux.

Au niveau des villes et des agglomérations, une étude récente de l'INSEE montre en effet que **les villes-centres de nombre de grandes villes accueillent à la fois une partie des catégories sociales les plus favorisées et une grande part des ménages pauvres.** Selon cette étude, « *au sein des grandes aires urbaines, le taux de pauvreté est presque toujours plus élevé dans les villes-centres* », il y « *atteint parfois deux à trois fois celui des banlieues et plus de quatre fois celui des couronnes périurbaines* » et, « *au total, les deux tiers des personnes pauvres résident dans les grands pôles urbains, alors que ces derniers rassemblent moins de 60 % de la population* ». Les jeunes, dont le taux d'effort pour se loger est en moyenne plus élevé que les autres catégories d'âge, résident souvent aussi dans les centres-villes¹¹⁴. Mais l'étude montre aussi **que nombre de villes-centres, du reste parfois les mêmes, concentrent**

111 Sources : SOeS (Service de l'observation et des statistiques, CGDD) Sitadel2, cité par Jean-Claude Driant, p. 39.

112 Audition de Bernard Coloos devant la section, le 9 mars 2016.

113 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, op. cit. p. 19.

114 CESE, avis *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet, p. 8.

une forte part des ménages les plus riches. De ce fait « *les inégalités de niveaux de vie sont généralement les plus importantes dans les grands pôles urbains, en particulier dans les villes-centres. Pour l'ensemble des villes-centres, le niveau de vie au-dessus duquel se situent les 10 % de personnes les plus aisées est en moyenne plus de 4,3 fois supérieur à celui en dessous duquel se trouvent les 10 % les moins aisés (près de 6,7 fois à Paris), contre un rapport de 3,5 fois en moyenne sur l'ensemble de la population* »¹¹⁵.

Une différenciation apparaît par ailleurs selon des cercles concentriques, conformément à la réalité déjà évoquée selon laquelle la valeur des biens immobiliers et des terrains à bâtir diminue à mesure que l'on s'éloigne du centre des villes. Jean-Claude Driant a ainsi montré que, parmi les ménages ayant acheté un logement depuis moins de quatre ans, « **la part de ceux disposant de revenus relativement bas est nettement plus élevée dans les communes situées hors des aires urbaines que dans les communes rurales incluses dans ces aires** »¹¹⁶.

Une différenciation existe aussi à plus grande échelle : ainsi, en Île-de-France, se côtoient des départements ayant les plus forts taux et les plus faibles taux de de pauvreté : le taux de pauvreté est, en 2012, de 27 % en Seine-Saint-Denis et de 9 % dans les Yvelines. Ces contrastes sont d'autant plus significatifs qu'il s'agit d'une région de taille relativement petite et où la densité des infrastructures de transports permet aux ménages d'actifs travaillant au centre de l'agglomération et notamment à Paris des arbitrages particulièrement étendus quant à leur lieu de résidence, s'ils en disposent des moyens financiers nécessaires. « *Hors Île-de-France, tous les départements des régions Nord-Pas-de-Calais, Corse et Languedoc-Roussillon (exceptée la Lozère) ont parmi les plus forts taux de pauvreté (entre 18 et 23 %). De forts taux apparaissent également dans le Vaucluse, les Bouches-du-Rhône, l'Ariège, la Creuse, les Ardennes et l'Aisne (entre 18 et 20 %)* »¹¹⁷.

Au sein même des quartiers, un autre facteur de différenciation tient à l'homogénéité tels les lotissements pavillonnaires dans le périurbain ou le rural **ou au contraire à la diversité du parc des logements qui s'y trouvent,** ainsi que de leurs statuts d'occupation - tels les immeubles haussmannien ou les grands ensembles conçus avec une diversité de produits immobiliers (accession, locatif pour classes moyennes et modestes) - (Annexe 13). Cette homogénéité peut dans certains cas être voulue dès l'origine, mais elle est parfois subie.

Cependant, certains de ces quartiers ont connu des évolutions favorisant fortement leur homogénéité de peuplement.

C'est pourquoi, **la loi du 1^{er} août 2003 créant l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et engageant le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), puis la loi du 21 février 2014 pour la ville et la cohésion urbaine,** qui l'a prolongée, ont

¹¹⁵ Anne-Thérèse Aerts, Sandra Chirazi, Lucile Cros, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », *INSEE première* n°1552 (juin 2015).

¹¹⁶ Jean-Claude Driant, « Espaces ruraux et parcours résidentiels des ménages : un éclairage statistique », *Pour*, n°195, octobre 2007, p. 41-47.

¹¹⁷ *INSEE première* n°1552, op. cit. En 2012, le seuil de pauvreté monétaire à 60 % du revenu médian est estimé à près de 900 € pour une personne seule. Le taux de pauvreté monétaire pour l'ensemble de la France métropolitaine est de 14,3 %.

visé à y remédier, *via* des politiques mobilisant des moyens financiers considérables pour transformer certains de ces quartiers les plus fragiles par des efforts centrés principalement sur le bâti, mais aussi sur les équipements publics et les aménagements urbains. Les avis du CESE *Bilan et perspectives du PNRU (action de l'ANRU)*, et *Avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine* ont noté l'importance des PNRU I et II pour améliorer la situation des quartiers de la politique de la ville. Ils ont par ailleurs souligné la nécessité d'amplifier dans ce cadre la restructuration de l'habitat, de combler le manque de logements sociaux, de mieux répartir pour favoriser la mixité sociale et la densification, en prévoyant notamment un pourcentage d'accession sociale sécurisée à la propriété, ainsi que de répondre à l'urgence des copropriétés dégradées¹¹⁸.

Les lotissements pavillonnaires dans le périurbain ou le rural créés à partir du milieu des années soixante-dix et quatre-vingt, ont pour leur part été souvent construits d'emblée sur **la base d'une grande homogénéité de produits immobiliers**, pour favoriser l'accession à la propriété de ménages des « classes moyennes ». Cela a favorisé dès l'origine une homogénéité relativement forte de leurs acquéreur.se.s en termes d'âge et de catégories sociales, en général des ménages composés d'un couple de 30 à 45 ans, avec un.e ou deux enfant(s), et aux niveaux de revenus souvent assez proches, correspondant au ciblage défini par les promoteur.rice.s. Le fait qu'il s'agisse de propriétaires, moins mobiles en moyenne que les locataires, a favorisé leur stabilité résidentielle. Beaucoup de ces lotissements connaissent aujourd'hui de ce fait un vieillissement de leurs occupant.e.s, qui, leurs enfants parti.e.s, approchent de l'âge de la retraite ou l'ont atteint. Selon Jean-Claude Driant, **l'évolution des lotissements** mérite, dans le contexte du vieillissement et de l'arrivée massive à la retraite de la génération du baby-boom, d'être suivie¹¹⁹. La revente ou la mise en location en un temps relativement court d'un grand nombre de ces logements n'ira en effet pas nécessairement de soi, pas plus que la présence de beaucoup de personnes âgées en un même lieu souvent éloigné des commerces et des services, et desservi surtout par le recours à l'automobile individuelle. Elle pose aussi des questions en termes d'environnement en raison de la qualité thermique souvent dégradée de ces logements que des incidences en termes d'émissions de GES, du fait du recours quasi-obligé à l'automobile qu'induit leur localisation.

Dans *La ville émietlée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Eric Charmes¹²⁰ décrit une variante plus récente et quelque peu différente de ce phénomène : il montre qu'**une partie des ménages qui s'installent dans les anciennes communes rurales situées dans le périurbain souhaitent rester « les « derniers arrivés »** et tendent après quelques années à s'opposer à la construction de nouveaux logements qui risquerait de réduire les aménités (espaces verts, qualité environnementale) ayant motivé leur emménagement. Le même mouvement est dès lors reporté un peu plus loin dans le périurbain, avec des incidences sur l'environnement (forte consommation de foncier, faible densité des communes concernées rendant difficile une desserte par les transports en commun), mais aussi une tendance à

118 CESE, avis *Bilan et perspectives du PNRU (action de l'ANRU)* rapporté par Marie-Noëlle Lienemann (septembre 2011), et avis *Avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine*, rapporté par Hugues Martin et Isabelle Roudil (juillet 2013).

119 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, op. cit. p. 21.

120 Eric Charmes, *La ville émietlée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF (2011).

l'homogénéité des catégories d'âge et/ou des catégories sociales des nouveaux.elles habitant.e.s de chacune des communes considérées.

Comme le note l'avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, des comportements individuels et collectifs de diverses catégories sociales favorisent de manière plus générale le regroupement dans un même espace de personnes aux caractéristiques sociales et professionnelles proches, avec des incidences sur la ségrégation urbaine et territoriale. Celle-ci est souvent associée par l'opinion aux quartiers urbains en difficulté et à la présence en leur sein de nombreux ménages immigrés ou issus de l'immigration. Selon Marco Oberti, cette perception ne serait que partiellement fondée. D'après ce chercheur, en effet, « **la ségrégation des immigrés est certes nettement plus forte que la ségrégation sociale, mais la population immigrée réside majoritairement dans des quartiers où elle est minoritaire, sauf dans un nombre de cas limités** »¹²¹. Selon son analyse, **le renforcement de la ségrégation urbaine tiendrait notamment à des ménages appartenant aux couches sociales les plus favorisées**, qui, en quête « d'entre-soi », tendraient à se rapprocher sur le plan spatial d'autres ménages appartenant aux mêmes catégories, pour se distinguer des classes moyennes et *a fortiori* des catégories populaires. La flambée des prix immobiliers, en particulier dans certains quartiers, y contribuerait, en empêchant les catégories sociales moins favorisées d'accéder à ces espaces convoités ou de s'y maintenir dans la durée quand ceux-ci connaissent **un phénomène de gentrification**¹²². **Les catégories sociales moyennes seraient au contraire selon cet auteur les plus concernées par les situations de mixité sociale.** Même si la majorité de la population de notre pays habite toujours, d'après ses travaux, dans des espaces mélangés, les inégalités spatiales voire territoriales recouperaient ainsi, dans nombre de cas, des inégalités sociales.

De même, **une grande partie des littoraux méditerranéens et de l'ouest de notre pays connaît des arrivées importantes de ménages retraités ou d'âge actif**, souvent en provenance de zones tendues, et qui, notamment de ce fait, disposent d'un pouvoir d'achat important. Ces arrivées entraînent dans nombre de communes littorales une forte hausse des prix immobiliers qui rejette plus loin à l'intérieur des terres les jeunes ménages dont bon nombre travaillent dans ces mêmes communes littorales, parfois dans le cadre d'activités de services destinées aux nouveaux.elles arrivant.e.s.

Diverses politiques et mesures visent à y remédier pour lutter contre les tendances à l'homogénéisation résidentielle, favoriser la cohésion sociale et territoriale, ainsi qu'une certaine mixité sociale.

Ces objectifs sont notamment concrétisés comme indiqué précédemment, par l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU). Cet objectif de mixité sociale est, de manière plus générale, porté par le secteur locatif social : c'est tout l'enjeu des politiques visant à la dissémination des logements HLM dans le tissu urbain et à la préservation d'une diversité de profils des ménages locataires au sein du secteur HLM. Les politiques

121 Marco Oberti : « Le trompe-l'œil de la ségrégation spatiale » in *Les inégalités en France*, Alternatives économiques poche n°56, (2012), p. 136 et 137.

122 Tendances à l'embourgeoisement des quartiers populaires par l'arrivée de nouvelles populations aux revenus plus élevés.

de rénovation urbaine conduites par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) visent aussi à améliorer et à restructurer en profondeur le bâti dans des quartiers qui étaient auparavant très dégradés, ainsi qu'à y renforcer la mixité sociale.

Un autre enjeu, complémentaire, de maintien de la cohésion et de la mixité sociale et territoriale, concerne **le logement des « travailleur.se.s clé »** (« *key workers* »), enseignant.e.s, infirmier.ère.s, policier.ère.s, travailleur.se.s sociaux.ales, etc., à une relative proximité des espaces au sein desquels ils travaillent. Comme le souligne Bernard Coloos, cette question se pose, non seulement au cœur des grandes villes les plus « tendues », telles que Paris ou les villes-centres des autres grandes aires urbaines, mais aussi dans d'autres espaces souvent moins urbanisés, tels que les communes littorales de l'Ouest et de Méditerranée¹²³.

L'expérimentation d'immeubles intergénérationnels peut en être une variante pour ce qui concerne le renforcement de la mixité des âges.

Une dernière dimension, décisive pour lutter efficacement contre les inégalités de peuplement, relève du long terme et d'une vision élargie de l'attractivité territoriale et résidentielle, voire de la politique d'aménagement du territoire. Elle suppose d'associer aux politiques d'urbanisme et de programmation du logement des politiques intégrant les diverses dimension de la vie économique et sociale : développement économique, emploi, transports, scolarité, culture, etc. Le logement est en effet, comme déjà noté, un bien localisé et durable, c'est dans le temps long, après plusieurs changements d'occupant.e.s des logements, que peut s'apprécier l'efficacité de ces politiques. Il intervient aussi en définissant des normes de construction qui s'appliquent aux logements.

D. Le logement : un bien administré

La politique du logement est légalement une politique nationale. À ce titre, l'État intervient à travers une programmation des aides essentiellement pour le logement social, les actions de l'Agence nationale de l'habitat ou encore la rénovation urbaine et un découpage du territoire. Pour planifier au mieux son action, l'État se dote aussi d'outils d'observation.

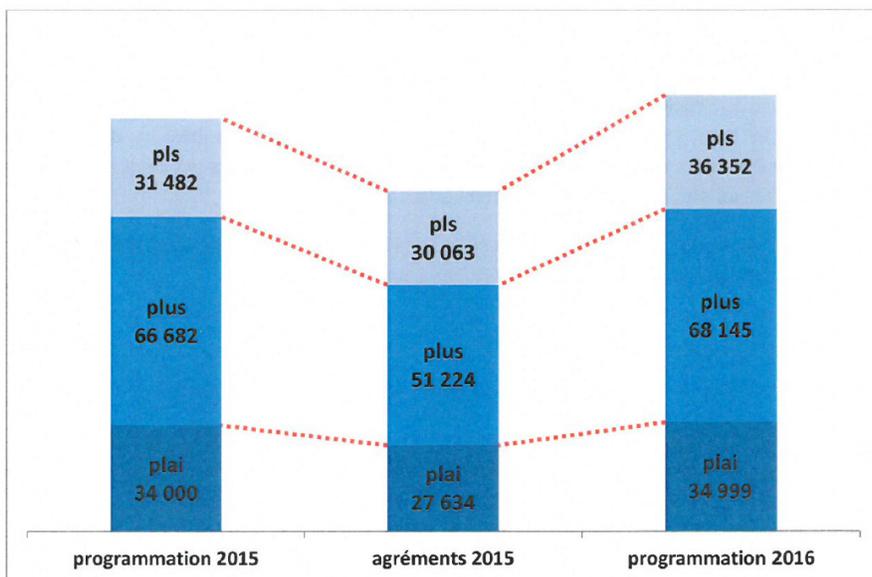
1. La programmation de l'État

Les pouvoirs publics affichent, à intervalles réguliers, des objectifs en matière de production de logements à l'échelle nationale.

Une partie des aides de l'État sont contingentées, c'est-à-dire **que le nombre qui peut en être accordé est limité et fait l'objet d'une programmation quantitative**. Cette programmation concerne une grande partie des aides de l'État au **logement social**, mais aussi des aides de l'Agence nationale de l'habitat (**ANAH**), ainsi que des aides au logement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (**ANRU**).

¹²³ Audition de Bernard Coloos devant la section.

Graphique 1 : la programmation du logement social en 2016¹²⁴



Le prêt locatif à usage social (PLUS), créé en 2000, correspond à la définition traditionnelle du logement social.

Le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I), destiné à la production de logements avec le cas échéant un accompagnement social pour des ménages à revenus plus bas.

Le prêt locatif social (PLS), non subventionné mais avec une TVA à taux réduit et des prêts réglementés avantageux pour la production de logements intermédiaires visant des ménages aux revenus moyens.

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Les aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) font aussi l'objet d'un contingentement. Elles visent à améliorer les logements appartenant aux propriétaires privé.e.s. Elles comprennent des subventions sous condition de ressources aux propriétaires occupant.e.s et d'autres visant les propriétaires bailleur.resse.s. Dans l'un et l'autre cas, ces aides, en général proportionnelles au montant des travaux, peuvent être versées, soit dans le parc diffus, soit dans le cadre d'opérations programmées par les collectivités territoriales dans un périmètre donné pour une période de trois à cinq ans (opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) notamment). Les subventions destinées aux propriétaires bailleur.resse.s sont conditionnées à la signature avec chacun.e d'eux.elles d'une convention par laquelle il.elle s'engage à pratiquer, pendant neuf ans, un loyer inférieur au prix du marché (avec une grille à trois niveaux : très social, social, intermédiaire), des plafonds de ressources étant appliqués aux locataires.

¹²⁴ Fédération nationale des associations régionales – Programmation 2016 des logements locatifs sociaux – Mars 2016.

L'Agence nationale de rénovation urbaine

Les aides au logement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) relèvent de mécanismes financiers proches du droit commun du logement social, mais, renforcées, elles intègrent des subventions à l'amélioration du parc et contribuent au financement d'opérations de démolition/reconstruction de très grande ampleur. Les décisions de financement sont prises à l'échelle nationale par le comité d'engagement de l'ANRU sur la base des projets présentés par les communes relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville. En 2015, les subventions de l'ANRU sont de l'ordre de 880 M€, financées majoritairement par Action Logement.

Par ailleurs, **une autre partie importante des aides à la production ou à l'acquisition de logements n'est pas contingentée** : c'est le cas par exemple du Prêt à taux zéro (PTZ), principale aide publique actuelle à l'accession à la propriété, ou des **avantages fiscaux** tirés de l'investissement résidentiel neuf pour le logement locatif en métropole (mécanismes d'amortissement créés depuis 1996 par les ministres du logement successifs Périssol, Besson, Robien etc.) ou pour des investissements immobiliers dans les départements d'Outre-mer.

2. Les zonages et leur pertinence

Le ministère du Logement et de l'habitat durable prévoit **six zonages** selon les dispositifs et les applications qu'ils visent :

Le zonage A/B/C, créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien », a été révisé depuis en 2006, 2009 et récemment en 2014 par la loi Pinel. Le critère de classement dans une des zones est la tension du marché immobilier local.

Le zonage 1/2/3, dit « locatif social », ou « HLM », crée en 1977, a été régulièrement révisé. Il est utilisé notamment pour les aides personnelles au logement.

Les 28 zones tendues et la taxe sur les logements vacants : ce sont des zones de plus de 50 000 habitant.e.s, dans lesquelles le marché est particulièrement déséquilibré.

Zonage pour accélérer les projets de construction : relatif à la loi du 1^{er} juillet 2013, il se base sur le périmètre de la taxe sur les logements vacants élargi à cinq communes de moins de 15 000 habitant.e.s en forte croissance démographique.

Zonage pour la majoration de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles pour le calcul de la TFPNB : afin de lutter contre la rétention foncière et d'inciter à la densification résidentielle, la valeur locative cadastrale des terrains constructibles est majorée de plein droit dans les communes situées à la fois dans le périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants et dans les zones A (dont A bis).

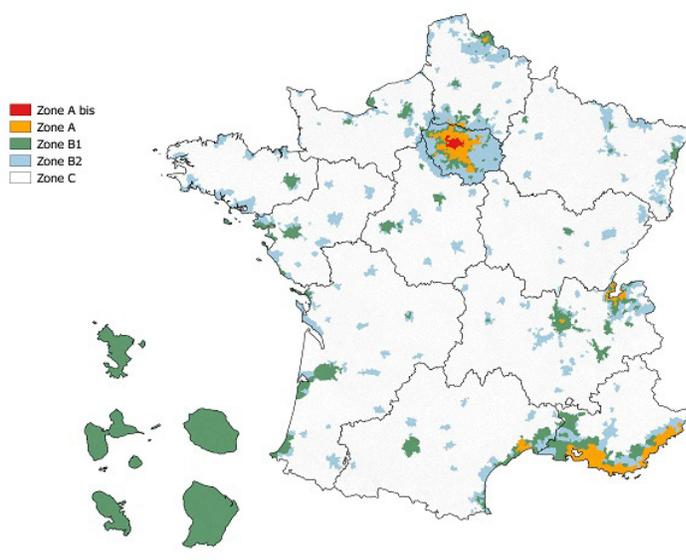
Zonage pour le plafonnement des honoraires imputables aux locataires : prévu par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, il a posé le principe selon lequel les honoraires liés à la mise en location d'un logement sont à la charge exclusive du. de la bailleur. resse.

Parmi ces 6 zonages, **2 contribuent fortement à la programmation et à l'orientation des aides budgétaires de l'État : le zonage A/B/C, pour l'investissement locatif et le zonage 1/2/3 pour le logement social.**

Le Zonage A/B/C

Créé en 2003, ce zonage géographique est actualisé régulièrement par décret. Sa dernière révision date du 1^{er} janvier 2015, prévu par la loi Pinel. En matière de logement, la tension d'un marché immobilier local est définie par le niveau d'adéquation sur un territoire entre la demande de logements et l'offre de logements disponibles. Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix). *A contrario*, une zone est dite détendue si l'offre de logements est suffisante pour couvrir les besoins en demande de logements (description en annexe 14).

Carte 5 : Les zonages A, B et C



Source : ministère du Logement et de l'habitat durable.

Le zonage 1/2/3, dit « locatif social »

Établi en 1977 en vue du calcul des droits à l'aide personnalisée au logement et révisé en 2005, le zonage locatif social a été défini pour tenir compte des écarts entre les loyers de marché et les revenus des personnes, puis a été étendu à toutes les aides personnelles au logement (APL) (description en annexe 14).

Pertinence des zonages

S'agissant du logement social, la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2012 notait que « Deux zonages existent au niveau national pour tenir compte des différences de tension sur le marché du logement selon les territoires. Paradoxalement, c'est le zonage conçu, à l'origine, pour les dispositifs d'investissement locatif privé qui sert pour la fixation des objectifs et la programmation des aides au logement social. [...] Or, ce zonage s'est révélé inadapté pour définir précisément les besoins en logements sociaux. En outre, la coexistence de deux zonages, qui influent l'un et l'autre sur la programmation et les équilibres financiers des opérations, ainsi que, dans certains secteurs géographiques, des effets contraires aux résultats escomptés liés aux investissements privés, rendent très difficile la construction de logements les plus sociaux dans certaines zones tendues »¹²⁵. Dans le cadre de la création du Fonds national d'aides à la pierre (FNAP) par la loi de finances 2016, le mouvement HLM a œuvré pour qu'une des missions de ce Fonds soit la programmation annuelle de la répartition territoriale du montant des nouvelles opérations et actions à engager par l'État, et des objectifs associés.

Si ces zonages, globalement, tentent de prendre en compte la tension du marché du logement en s'appuyant sur des critères statistiques liés aux dynamiques territoriales (évolution démographique, etc.), ils sont également soumis à des lobbies, comme l'a décrit le 20^{ème} rapport de la Fondation Abbé Pierre : « [...] les organisations représentatives des bailleurs privés, des promoteurs et agents immobiliers, des assureurs ou du bâtiment forment une galaxie variée, aux intérêts parfois divergents mais qui savent faire entendre leur voix quand leurs intérêts sont en jeu. [...] La véritable influence des promoteurs se mesure au niveau local, au plus près du terrain, auprès des maires qui délivrent les permis de construire et élaborent les documents d'urbanisme. Le succès de leur influence peut d'ailleurs se mesurer à l'insistance de certains élus locaux auprès du ministère du Logement pour intégrer leur commune dans les zonages concernés par les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement locatif. Si bien que, si certains zonages font initialement preuve de précision, comme le dispositif de défiscalisation « Duflot », pour ne pas reproduire les erreurs du passé, la pression des élus locaux amène souvent à les étendre au final à des centaines de communes peu tendues »¹²⁶.

3. Les outils d'appréciation des besoins en logements dans les territoires

L'estimation des besoins en logements est complexe à apprécier et des difficultés en la matière existent aussi bien au niveau national qu'au niveau local.

La mise en place du Système national d'enregistrement (SNE) des demandes de logement social permet de mieux connaître les demandes et attributions de logement social, il existe un répertoire des logements sociaux et un Infocentre a été développé sur le financement du logement social. **Cela ne représente toutefois qu'une partie de la politique du logement et ces systèmes n'ont pas été conçus pour produire des statistiques,**

¹²⁵ Rapport public annuel 2012, Cour des comptes.

¹²⁶ L'État du mal-logement en France, 20^{ème} Rapport Annuel, Fondation Abbé Pierre, 2015.

mais les données fournies peuvent être utilisées pour améliorer les connaissances en matière de logement.

Le principal outil existant pour réaliser l'appréhension des besoins en logements dans un territoire est le programme local de l'habitat (PLH). Régi par l'article L302-1 du Code de l'urbanisme, ce document est établi par un établissement public de coopération intercommunale pour l'ensemble des communes-membres. Il doit être élaboré dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitant.e.s comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitant.e.s, dans les communautés d'agglomérations, dans les métropoles et les communautés urbaines.

Le programme local de l'habitat

Le PLH définit pour six ans les objectifs et principes d'une politique visant à **répondre aux besoins en logements et en hébergement**, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant, entre les communes mais aussi entre les quartiers d'une même commune, une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.

Il doit **comporter un diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement** et sur la situation de l'hébergement, **analyser les différents segments de l'offre de logements**, privés et sociaux, individuels et collectifs, de l'offre d'hébergement, ainsi que de **l'offre foncière**. Ce diagnostic intègre des aspects qualitatifs : il inclut ainsi un repérage des copropriétés dégradées et des situations d'habitat indigne.

Il définit les conditions de mise en place d'un **dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire** et **indique les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements** et en places d'hébergement, dans le respect du droit au logement et de la mixité sociale, en précisant : les **objectifs d'offre nouvelle** et les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, ainsi que les actions à destination des copropriétés dégradées ; les actions de requalification des quartiers anciens dégradés, de renouvellement urbain et de rénovation urbaine (au sens de la loi du 1^{er} août 2003) ; **la typologie des logements à construire au regard d'une évaluation de la situation des habitant.e.s et futur.e.s habitant.e.s et de son évolution prévisible**, en précisant l'offre de logements sociaux, très sociaux, ainsi que l'offre privée conventionnée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) sociale et très sociale (cette typologie pouvant aussi préciser l'offre de logements intermédiaires) ; les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes mal logées, défavorisées ou présentant des difficultés particulières ; les réponses apportées aux besoins particuliers des étudiant.e.s ; les réponses apportées aux besoins particuliers des personnes en situation de perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap.

Le PLH comprend également un **programme d'actions détaillé par commune et le cas échéant par secteur géographique**, indiquant pour chaque commune ou secteur : le nombre et les types de logements à réaliser ; les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ; l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations de compétences communautaires.

Élaborés pour les acteur.rice.s des territoires, le PLH devrait être l'outil adapté pour recenser les besoins en logements. Dans les faits, son caractère non contraignant n'engage pas les acteur.rice.s locaux.ale.s et sa qualité est parfois aléatoire.

Pour améliorer la connaissance des besoins en logements, les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales ont développé des **outils territoriaux** comme l'a souligné Guillaume Houriez, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction du service Observation et statistiques (SOeS) du ministère de l'Environnement, de l'énergie et de la mer¹²⁷.

Ainsi, le SOeS a réalisé en 2014 un guide méthodologique destiné aux services déconcentrés de l'État. Par ailleurs, fin 2015, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère du Logement et de l'habitat durable a lancé un projet d'ampleur qui réunit les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales, l'administration centrale et des personnalités qualifiées, avec trois axes de réflexion¹²⁸.

Autre initiative, le GIE Réseau des Cellules économiques régionales de la construction (CERC) a réalisé en 2011 une étude intitulée *Les besoins territoriaux en logements à l'horizon 2017* comme citée précédemment.

Jean-Claude Driant a souhaité alerter la section sur les difficultés méthodologiques liées notamment aux doublons.

Par ailleurs, l'ensemble de ces outils révèle essentiellement les besoins d'ordre quantitatif. Ils tiennent peu compte des ruptures des parcours résidentiels (séparation, chômage, dépendance...), ou de l'évolution des attentes des ménages. Par conséquent, des outils exhaustifs portant aussi bien sur les dimensions quantitatives que qualitatives s'avèrent indispensables pour rendre compte des besoins localisés en logement.

Il serait indispensable que les résultats qui remonteront des territoires soient pris en compte dans l'élaboration des politiques nationales du logement, afin que les deux approches nationales et locale, soient croisées et puissent s'enrichir mutuellement.

E. Le logement, un bien spécifique dans les Outre-mer

1. Diversité des situations Outre-mer et particularités démographiques

L'Outre-mer est constituée de onze territoires aux statuts et au poids démographique très différents, qui totalisent plus de 2,7 millions d'habitant.e.s. La Réunion est de loin le plus peuplé des territoires ultramarins, avec près de 830 000 habitant.e.s en 2011, puis viennent la Guadeloupe et la Martinique (environ 400 000 habitant.e.s chacune). Un troisième groupe comprend la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, la Guyane et Mayotte (entre 270 000 et 210 000 habitant.e.s). Les autres territoires (Saint-Martin, Îles

¹²⁷ Table-ronde « Observation des besoins en logements », au CESE le 24 février 2016.

¹²⁸ Audition de Guillaume Houriez devant la section le 24/02/2016.

Wallis et Futuna, Saint Barthélémy, Saint-Pierre et Miquelon) ont des populations moins nombreuses (moins de 40 000 habitant.e.s).

Les territoires ultramarins connaissent par ailleurs des particularités démographiques qui ont des incidences sur les besoins en logements.

La part des jeunes dans la population locale y est en moyenne plus élevée qu'en France métropolitaine. L'avis du CESE *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins* relève que les territoires ultramarins comptent environ 560 000 jeunes âgé.e.s de 15 à 29 ans, dont près d'un tiers à La Réunion, où ils sont environ 180 000. La Guadeloupe, la Martinique et la Polynésie française comptent chacune 70 000 jeunes de 15 à 29 ans, la Nouvelle Calédonie et la Guyane 60 000, et Mayotte 50 000. Ainsi, alors que les 15-29 ans représentent 18 % de la population en France métropolitaine, la proportion de jeunes ultramarins dépasse 23 % en Guyane, à Mayotte, ainsi qu'en Nouvelle Calédonie, et atteint 25,4 % en Polynésie française¹²⁹.

Toutefois, les territoires ultramarins connaissent des dynamiques démographiques dissemblables et n'auront donc pas à relever des défis identiques en termes de logement : des territoires comme la Guadeloupe et la Martinique terminent en effet leur transition démographique et ont une proportion de jeunes de 15 à 29 ans un peu plus faible que la moyenne de la métropole, ce qui est aussi le cas de Saint-Pierre et Miquelon ; d'autres, comme La Réunion, et plus encore la Guyane et Mayotte, ont toujours des taux de fécondité très élevés¹³⁰. Ces deux derniers territoires connaissent par ailleurs une forte immigration, qui contribue à l'accroissement rapide de la population et des besoins en logements. « C'est aussi le cas de la jeune Collectivité de Saint Martin ». La Guyane pourrait ainsi voir sa population presque doubler d'ici à 2030¹³¹. Pour sa part, « depuis 2009, le nombre d'habitant.e.s en Nouvelle-Calédonie augmente en moyenne de 1,8 % par an, soit une croissance beaucoup plus élevée qu'en métropole (+ 0,5 %) ou qu'en Polynésie française (+ 0,6 %). (...) L'évolution de la population de la Nouvelle-Calédonie entre 2009 et 2014 résulte pour deux-tiers du solde naturel et pour un tiers du solde migratoire »¹³². La connaissance de la population est aussi compliquée dans nombre de territoires ultramarins par l'immigration clandestine, ce phénomène étant particulièrement marqué en Guyane et à Mayotte.

La composition des ménages diffère pour partie de la métropole, avec une proportion de familles monoparentales plus importante en moyenne Outre-mer : « au 1^{er} janvier 2007, selon le recensement, les ménages métropolitains sont constitués de personnes seules (33 %), de couples sans enfants (27 %), de couples avec enfants (29 %) et plus rarement de familles monoparentales (8 %). Dans les départements d'Outre-mer, même si des nuances existent entre les territoires, les ménages sont composés de couples avec enfants, de familles monoparentales dans une proportion plus importante qu'en métropole () et de couples sans enfant dans une

129 CESE, avis *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultra-marins*, rapporté par Eustase Janky (février 2015), p. 76 et 78.

130 En 2012, l'indicateur conjoncturel de fécondité est de 3,4 enfants par femme en Guyane et à 4,1 à Mayotte (2,01 pour la France hors Mayotte).

131 Françoise Rivière, article : « Les outre-mer au sein du territoire national : entre rattrapage et particularités », in *Rapport sur les inégalités en France*, CGET (2013), p. 89.

132 David Broustet, Pascal Rivoilan, « Recensement de la population en Nouvelle-Calédonie en 2014 : une démographie toujours dynamique », INSEE première n°1572 (2015).

*proportion moindre que l'Hexagone »*¹³³. Les ménages rassemblant trois, voire quatre générations sous un même toit, sont aussi plus importants en proportion qu'en métropole, notamment en Polynésie-Française. Cette cohabitation intergénérationnelle reflète et favorise les solidarités familiales mais pose des problèmes particuliers de logement.

Certains territoires ultramarins connaissent par ailleurs un vieillissement de leur population rapide et prononcé, qui devrait à l'horizon 2030 influencer de manière importante sur les besoins en logements et sur la nécessité de les y adapter : c'est en particulier le cas en Guadeloupe et en Martinique, qui connaissent à la fois un vieillissement par le bas et par le haut de la pyramide des âges. En effet, d'une part, le nombre de naissances a diminué dans ces deux départements, comme déjà noté, avec un indice de fécondité qui est proche de la métropole, et une partie des jeunes adultes les quitte pour la métropole ou pour d'autres régions afin de se former et/ou de trouver un emploi. D'autre part, le phénomène de vieillissement par le « haut » y est nourri, comme en métropole, par l'arrivée progressive aux âges élevés des générations les plus nombreuses issues du baby-boom, ainsi que par l'amélioration des conditions de vie, qui favorise un allongement de l'espérance de vie aux âges élevés ; mais il est accentué par le désir de beaucoup de personnes en fin de vie active ou de retraité.e.s de s'installer dans ces îles, ce qui provoquerait un vieillissement plus rapide. « Ainsi, en 2040, près de 4 habitant.e.s sur 10 auraient 60 ans ou plus. Ces deux régions seraient alors parmi les trois régions les plus âgées de France derrière la Corse »¹³⁴.

Enfin, **la concentration géographique de la population dans les villes est en général forte Outre-mer** : la croissance urbaine est intervenue outre-mer plus tard que dans l'Hexagone et s'est centrée dans la majorité des DOM et des COM sur la ville principale. « Cayenne, Fort-de-France, Mamoudzou, Nouméa et Papeete concentrent plus de 40 % de la population. En Guyane, la faible densité de population (2 habitant.e.s au km²) contraste avec l'hypertrophie des villes de Cayenne, Kourou et Saint-Laurent du Maroni. En Guadeloupe, on observe une polarisation des activités autour des quatre villes principales (Pointe-à-Pitre, Les Abymes, Le Gosier et Baie-Mahaut). La Réunion présente le réseau urbain le plus équilibré »¹³⁵, avec un plus grand nombre de villes et une proportion de populations urbaines aussi très élevée.

2. Des difficultés de logement particulières dans les Outre-mer

Les territoires ultra-marins comptent globalement, d'après les chiffres du ministère de l'Outre-mer et de l'INSEE, environ 785 000 résidences principales dont environ 146 700 logements sociaux (18,7 %) et connaissent tous d'importants besoins en logements et en logements sociaux. **Près de 80 % des ménages sont, dans les territoires ultramarins, éligibles au logement social, contre 66 % en métropole.**

¹³³ CESE, Contribution de la délégation Outre-mer, rapportée par Gérard Grignon, à l'avis *La dépendance des personnes âgées*, rapporté par Monique Veber et Yves Vérollet (juin 2011), p. 67.

¹³⁴ Idem.

¹³⁵ Françoise Rivière, article : « Les Outre-mer au sein du territoire national : entre rattrapage et particularités », *op. cit.*, p. 98.

Tableau 4 : Régions et collectivités d’Outre-mer : quelques indicateurs¹³⁶

| Régions Collectivités | Population (estimation 2016) | Nombre de résidences principales | Nombre de logements locatifs sociaux |
|--------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|---|
| Guadeloupe | 400 000 | 170 000 | 34 000 |
| Martinique | 378 000 | 165 000 | 29 000 |
| Guyane | 255 000 | 59 000 | 12 000 |
| Réunion | 845 000 | 235 000 | 55 000 |
| Polynésie Française | 275 000 | 56 000 | 2 500 |
| Nouvelle- Calédonie | 275 000 | 85 000 | 11 500 |
| Mayotte | 230 000 | 38 000 (estimation) | 2 000 |
| Saint-Pierre- et-Miquelon | 6 000 | 2 415 | 200 (estimation) |

Source : CESE, avis *Avant-projet de loi de programmation égalité réelle Outre-mer*, rapporté par Christian Vernaudeau (2016) ; données relatives à la population : INSEE, ISPF pour la Polynésie française et ISEE pour la Nouvelle-Calédonie.

Source : nombres de résidences principales et de logements locatifs sociaux : ministère de l’Outre-mer, INSEE, USH (certaines données portent sur 2009 et 2010). Données ISEE pour les logements en Nouvelle-Calédonie, RP 2014.

Des études fournissent des éléments d’actualisation et de complément pour une partie de ces territoires. Ainsi, une étude de l’INSEE sur le parc de logements dans les départements d’Outre-mer (hors Mayotte), qui représentent à eux quatre environ les deux tiers de la population ultramarine, note que le parc de résidences principales augmente Outre-mer plus vite qu’en métropole : de l’ordre de + 2 % par an en moyenne depuis 2010. D’après ses estimations, il atteindrait près de 725 000 logements en 2014, dont 69 % en habitat individuel et 31 % en habitat collectif. « 55 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale en 2014. Les accédant.e.s à la propriété représentent 11 % des ménages, soit 6 points de moins qu’en métropole. Dans le parc locatif, le secteur social regroupe près de 24 % des ménages et le secteur privé 17 % »¹³⁷.

¹³⁶ Ce tableau produit par l’USH à partir de données de l’INSEE et du ministère de l’Outre-mer ne comporte pas Saint-Barthélemy, Saint-Martin, les îles Wallis-et-Futuna, pour lesquels les chiffres du nombre de résidences principales et des logements locatifs sociaux ne sont pas disponibles ou pas distingués.

¹³⁷ Source : INSEE, Laure Crusson et Séverine Arnault, « Le parc de logements en France au 1^{er} janvier 2014 » http://www.insee.fr/document.asp?ref_id=if16

Mahieddine Hedli, directeur de l'Outre-mer à l'USH, notait en entretien avec la rapporteure que le déficit en logements sur l'ensemble de l'Outre-mer est estimé à 90 000 logements, avec une sur-occupation des logements deux fois plus forte qu'en métropole. Or, « *les contraintes financières des collectivités face à l'ampleur des besoins en équipements, aménagements et services publics ne leur permettent pas toujours de contribuer à un niveau significatif à la programmation des logements sociaux* »¹³⁸.

S'y ajoute un important problème d'insalubrité. Le rapport sur *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever*, rapporté par Serge Letchimy (2009) note que « *l'habitat insalubre dans les quatre DOM concerne quelque 50 000 logements insalubres abritant plus de 150 000 personnes, et cet habitat, tel qu'il est estimé, ne recouvre que l'habitat informel, les autres formes d'insalubrité n'étant que peu repérées* »¹³⁹. Un rapport du CGEDD de 2012 estime pour sa part qu'**au moins 70 000 logements relèveraient de l'habitat indigne dans les DOM. Par ailleurs, près de 100 000 logements nécessiteraient une intervention lourde afin d'apporter à leurs habitant.e.s des conditions de vie décentes et la sécurité**¹⁴⁰. Une loi n°2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'Outre-mer a été adoptée pour essayer d'y remédier. Une étude y a été consacrée par la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer (CNEPEOM).

Une étude de l'INSEE rappelle que si, en 2006, les quatre départements d'Outre-mer comptaient environ 630 000 résidences principales, constituées majoritairement de maisons individuelles en dur, « *l'habitat individuel se compose aussi d'autres types de construction faits de matériaux légers comme le bois ou la tôle, de qualité hétérogène. Cet habitat dit « traditionnel » ne concerne aujourd'hui que 13 % des résidences, contre 23 % en 1996. 27 % des logements sont constitués d'appartements en immeubles collectifs. La taille moyenne des logements est inférieure à celle observée en métropole, tant en nombre de pièces qu'en surface. La surface moyenne, de 88 m², s'est toutefois accrue de plus de 5 m² en dix ans. (...) L'espace de vie est agrémenté de terrasses ou de balcons pour plus de trois logements sur quatre et le confort sanitaire des ménages s'est considérablement amélioré, mais il reste encore 6,5 % des logements qui ne disposent pas d'eau courante, de WC ou de salle d'eau* »¹⁴¹.

Dans ses rapports sur *Le logement en Outre-mer* de 2006 et 2008, le sénateur Henri Torre souligne les conditions géologiques et climatiques très difficiles existant dans les collectivités ultramarines au regard du logement, avec entre autres des risques sismiques en Guadeloupe et en Martinique ou des pluies fréquentes en Guyane, qui entraînent des risques de glissement de terrain. S'y ajoutent des problèmes de mobilisation du foncier, des coûts élevés d'aménagement des terrains et de construction liés notamment aux particularités

¹³⁸ Entretien de M. Mahieddine Hedli avec la rapporteure.

¹³⁹ Rapport *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever*, rapporté par Serge Letchimy, Assemblée nationale (septembre 2009), p. 1.

¹⁴⁰ Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM*, établi par Philippe Schmit (2012).

¹⁴¹ « Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous », de Bénédicte Castéran et Layla Ricroch, INSEE Premières n°1202 (juillet 2008).

géologiques et au prix onéreux des matériaux importés du fait de l'octroi de mer. De ce fait, les prix de revient des logements, y compris sociaux, sont élevés et les loyers plutôt chers au regard des moyens en général limités de la population à loger, en particulier les jeunes. Le rapport de 2008 note aussi l'insuffisance au regard des besoins du nombre de logements sociaux et très sociaux construits à la Réunion, en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique et à Mayotte, de 2005 à 2007¹⁴².

« L'Ile de La Réunion fait face actuellement à un niveau de surpeuplement : 29 % du parc privé locatif et 33 % du parc locatif social accueilleraient des familles en situation de sur-occupation de logement »¹⁴³. À Mayotte, la très forte croissance démographique et « l'absence de construction de logements sociaux conduisent au développement de quartiers d'habitat spontané constitué de bangas (habitations sommaires en tôle) »¹⁴⁴.

Une étude récente de l'INSEE comparant les prix en 2015 dans les DOM et en métropole, note que les écarts de prix des dépenses liées au logement (loyers, charges, entretien, eau, électricité, principalement), sont « contrastés entre les territoires, si l'on prend comme référence les habitudes de consommation métropolitaines. En particulier, les écarts de loyers avec la France métropolitaine (avant déduction des aides au logement) sont beaucoup plus importants en Guadeloupe et en Guyane qu'à La Réunion et en Martinique. A type de logement (individuel et collectif) et qualité de logement (surface, nombre de pièces, confort) équivalentes, les prix en secteurs libres sont plus élevés par rapport à la France métropolitaine, de 20 % en Guadeloupe et en Guyane, et d'environ 10 % à La Réunion et en Martinique. Les prix des loyers du secteur social sont plus proches de ceux de la métropole, sauf en Martinique où ils sont plus faibles de 15 % »¹⁴⁵.

3. Des modes de financement spécifiques : LBU, défiscalisation réorientée vers le logement social ou mobilisation du crédit d'impôt

Les aides de l'État pour le logement social dans les régions d'Outre-mer, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, font l'objet d'un financement pluriannuel spécifique via la **Ligne budgétaire unique (LBU)**, qui est le socle du financement du logement social Outre-mer. Elles sont centrées pour l'essentiel sur le développement du logement locatif social et très social, l'amélioration de l'habitat, ainsi que sur la lutte contre l'insalubrité.

La compétence en matière de logement pour les régions d'Outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon relève du ministère de l'Outre-mer. Elle est exercée au niveau local pour les collectivités d'Outre-mer (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) mais des contrats de développement « État territoire » permettent de mobiliser des moyens financiers nationaux pour l'habitat dans une logique de solidarité nationale.

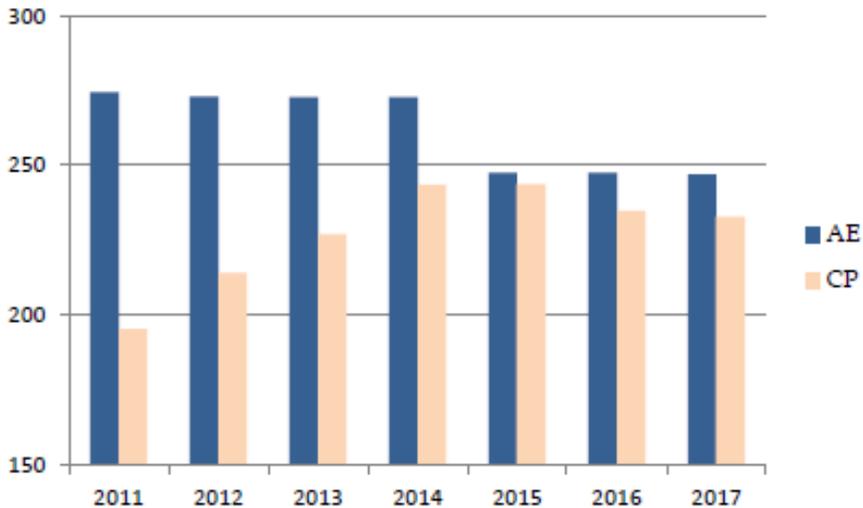
¹⁴² Rapport d'information sur *Le logement en Outre-mer*, d'Henri Torre, Sénat (2008), p. 36-37.

¹⁴³ Note express de l'IEOM n°75 d'avril 2010 : « L'habitat dans les Outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », cité par CGEDD, *Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM* (2012), p.21, op. cit.

¹⁴⁴ Source : *Outre mag* 2015 (octobre 2015).

¹⁴⁵ Laurence Jaluzot, Fabien Malaval, Guillaume Rateau, « en 2015, les prix dans les DOM restent plus élevés qu'en métropole », *INSEE Première* n°1589, avril 2016.

Graphique 2 : évolution des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiements (CP) de la LBU depuis 2011



Source : Sénat, avis n°281 sur le *Projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle Outre-mer*, p. 55.

Les crédits de la LBU ont fait l'objet d'une augmentation sensible de 2011 à 2014, mais ces derniers stagnent en 2015 et régressent en 2016. Mahieddine Hedli notait en entretien avec la rapporteure que, face à la crise de l'offre, ces crédits restent en deçà des besoins de financement et « ne permettent pas toujours d'équilibrer les opérations locatives sociales coûteuses, en raison des surcoûts liés à la prévention des risques naturels et sismiques (mise en place de fondations spéciales) ou () à la mise en œuvre en mai 2010 d'une réglementation acoustique, thermique et d'aération des bâtiments contraignante et coûteuse ». La condition d'une contribution des collectivités locales au financement des opérations (subvention ou foncier aménagé), rendue obligatoire par l'État, n'est par ailleurs pas possible dans certains cas.

Les problèmes d'équilibre des opérations s'étaient par ailleurs aggravés avec la baisse (passage de 50 à 45 %), en juillet 2014, du taux d'intensité des aides lié au régime communautaire des aides à finalité régionale (AFR) dont relève le logement social Outre-mer, alors que la métropole relève du régime des services d'intérêt économique général (SIEG). Suite à l'action du ministère des Outre-mer et à la demande de l'État, le logement social Outre-mer est désormais placé sous le régime des SIEG. « Une notification de la Commission européenne de décembre 2014 confirme le nouveau régime des aides d'État au secteur, désormais

régi par l'exemption de notification des aides d'État au titre de SIEG avec la mise en place d'un outil de contrôle d'absence de surcompensation »¹⁴⁶.

Deux sources de financement complémentaires à la LBU ont aussi été mises en place, avec pour objectif la construction de plus de logements : d'une part, le volet logement de la loi de développement économique des Outre-mer (LODEOM) **réoriente le dispositif de défiscalisation immobilière outre-mer vers la production de logements sociaux** ; d'autre part, **la loi de finances initiale (LFI) 2015 a mis en place, en alternative à la défiscalisation, un crédit d'impôt.**

Les mesures de défiscalisation immobilières dans les outre-mer ont été utilisées de manière importante par des ménages métropolitains qui ont acquis ainsi un ou des logements outre-mer.

Tableau 5 : Logements financés (2006-2014)-Total DOM

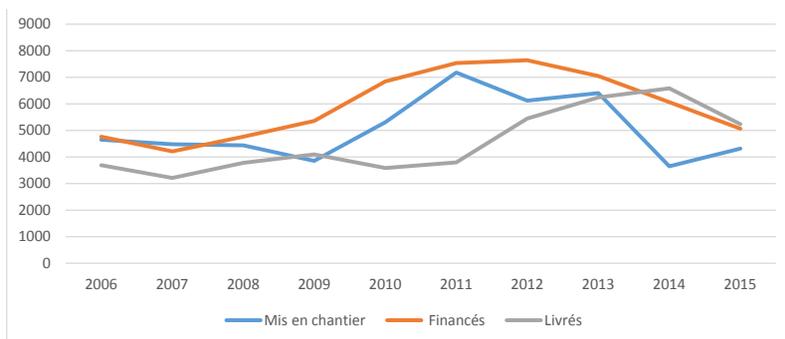
| Types de logements | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Construction neuve (locatif + accession) | 5930 | 5308 | 5686 | 6188 | 7492 | 8107 | 8236 | 7612 | 6622 |
| Locatif social | 4769 | 4209 | 4765 | 5356 | 6845 | 7536 | 7643 | 7047 | 6150 |
| Accession sociale à la propriété | 1161 | 1099 | 921 | 832 | 647 | 571 | 593 | 565 | 472 |
| Réhabilitation (parc social) | 417 | 1969 | 1983 | 2872 | 2576 | 2283 | 3862 | 2251 | 2894 |

Source ministère des Outre-mer année 2015, cité par OutreMag 2015 p.16.

¹⁴⁶ Entretien de la rapporteure avec Mahieddine Hedli, directeur Outre-mer de l'USH.

Tableau 6 : Nombre de logements locatifs sociaux financés, mis en chantier et livrés dans les DOM 2006-2015

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Mis en chantier | 4655 | 4479 | 4444 | 3855 | 5313 | 7180 | 6121 | 6409 | 3652 | 4322 |
| Financés | 4769 | 4209 | 4765 | 5356 | 6845 | 7536 | 7643 | 7047 | 6066 | 5069 |
| Livrés | 3689 | 3212 | 3779 | 4099 | 3584 | 3799 | 5446 | 6246 | 6586 | 5241 |



Source : ministère des Outre-mer, année 2016.

Ces données chiffrées montrent que les organismes HLM ont accru de manière significative, entre 2009 et 2014, le nombre de logements livrés, malgré le contexte difficile constitué par la crise sociale. L'accession sociale à la propriété s'est toutefois très fortement réduite.

« *Les perspectives de développement de l'offre d'habitat, tant en locatif social qu'en accession sociale et très sociale, renvoient à un enjeu de maîtrise des taux d'effort des ménages, dont les profils sont de plus en plus modestes* ». Les enjeux sont nombreux : relance de la construction, nécessité d'une diversification de l'offre des organismes HLM et du développement d'une offre abordable, locative, sociale et très sociale, intermédiaire, de foyers et de résidences sociales, de logements pour les jeunes¹⁴⁷...

4. Le plan logement Outre-mer 2015-2020

Un plan logement Outre-mer 2015-2020 a été signé le 26 mars 2015 par l'État, représenté par Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, par George Paul-Langevin, ministre des Outre-mer, et par Myriam El Khomri, secrétaire d'État à la Politique de la ville, ainsi que par treize partenaires du logement, dont l'USH et l'USH Outre-mer.

Cet accord-cadre national précise les engagements de l'État et de ses partenaires au niveau national pour relancer la production et la réhabilitation d'au moins 10 000 logements par an, de renforcer la lutte contre l'habitat insalubre, d'accélérer la rénovation des quartiers et de promouvoir la transition énergétique. Le mouvement HLM s'est pour sa part engagé, notamment sur la base des moyens de l'État et des collectivités locales, sur un objectif annuel

¹⁴⁷ Entretien de la rapporteure avec Mahieddine Hedli, directeur Outre-mer de l'USH.

de 6 000 logements sociaux en offre nouvelle (locative, accession sociale) et en réhabilitation du parc. L'objectif est d'inscrire l'action des opérateurs et de leurs partenaires dans des dynamiques durables et adaptées à chaque région et collectivité ultramarines.

L'article 3ter (nouveau) du projet de loi sur l'Égalité réelle Outre-mer est ainsi rédigé : « *La République s'assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les territoires d'Outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi . Cet objectif est décliné dans les instruments de mise en œuvre de la convergence prévue au titre II* »¹⁴⁸.

Sont aussi constatés l'importance des taux de logement insalubres dans les outre-mer et le ratio d'habitant.e.s par logement nettement supérieur à ceux constatés en métropole, ainsi que la transition démographique inachevée dans certains territoires (notamment Mayotte, Guyane, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie).

L'objectif des 150 000 logements prévus par le projet de loi vise à répondre à ces constats. Les dispositifs de financement spécifiques à l'Outre-mer que sont la LBU et les dispositifs (de défiscalisation, ainsi que de crédits d'impôts) spécifiques au logement social Outre-mer, ont montré leur efficacité en termes de livraison de logements, en particulier entre 2012 et 2014.

II. LES DIFFÉRENTS MARCHÉS DU LOGEMENT

A. Les marchés du logement

1. Définition du marché du logement

Un marché peut se définir en économie comme le lieu physique ou le cadre virtuel où se rencontrent une offre et une demande de biens ou de services, dont la confrontation aboutit à la fixation d'un prix.

Ce peut être aussi, dans une autre acception, la quantité ou la valeur totale d'une catégorie donnée de produits ou de services vendus pour une période donnée et sur une zone donnée.

Le marché du logement présente, par rapport à d'autres types de marchés, des particularités importantes.

D'une part, **c'est surtout un marché de l'occasion**. En effet, pour un parc total d'environ 34,5 millions de logements, dont près de 29 millions de résidences principales, le nombre de logements neufs construits par an s'établit, comme déjà noté, entre 300 000 et 400 000 logements, soit 1 % environ du parc seulement. L'offre est donc en très grande majorité constituée de logements déjà existants, qui sont libérés par leurs occupants.e.s précédent.e.s, puis loués ou mis en vente.

Jean-Claude Driant en rappelle les principaux paramètres quantitatifs dans son livre déjà cité *Les politiques de logement en France* : « *On recense en moyenne un peu plus de 2,5 millions d'emménagements par an, dont quelque 700 000 décohabitations et un peu plus d'1,8 million de ménages quittant un logement pour en occuper un autre (déménagements). Dans le même*

¹⁴⁸ Projet de loi sur l'Égalité réelle Outre-mer, dans sa version soumise au Sénat au 17 janvier 2017.

temps, sous l'effet des décès et des cohabitations nouvelles (formation de couples ...) environ 450 000 logements sont libérés chaque année. Au total, les déménagements, les disparitions et les formations de ménages produisent donc une offre annuelle de quelque 2,2 millions de logements dans le parc existant. Dit en d'autres termes, **un ménage à la recherche d'un logement aura, selon le rythme de la construction cette année-là, entre 5,5 et 7 fois plus de chances d'en trouver un dans le parc existant que grâce à la production neuve** »¹⁴⁹.

En valeur, toutefois, le différentiel entre marché de « l'occasion » et marché du « neuf » est nettement moindre, de l'ordre de deux tiers/un tiers : en 2013, ainsi, l'acquisition de logements neufs a représenté un peu plus de 40 Md€, celle de logements anciens un peu moins de 100 Md€¹⁵⁰.

C'est d'autre part **très largement un marché de la location**, alimenté surtout par les mobilités des ménages. Cette donnée peut surprendre, car, comme déjà indiqué, plus de 58 % des ménages sont propriétaires de leur logement en France, en 2013. Mais ce niveau élevé est le fruit d'un lent processus cumulatif dans la durée. A une année donnée, le nombre de logements qui se louent est très supérieur à celui des logements qui s'achètent. Les locataires, et en particulier les locataires du parc locatif privé, sont en effet beaucoup plus mobiles que les propriétaires, et une partie importante d'entre eux, notamment parmi les jeunes, passent pendant au moins une période de leur vie d'un logement locatif à un autre, avec des déménagements fréquents : selon Jean-Claude Driant, « environ 75 % des emménagements annuels se font dans les secteurs locatifs »¹⁵¹. Les biens immobiliers existants « tournent » en revanche relativement peu à la vente : selon le Conseil d'analyse économique, ils sont « sur le marché en moyenne une fois tous les dix-neuf ans »¹⁵².

Une note de Didier Cornuel¹⁵³ fournit des éclairages complémentaires sur les mécanismes des marchés du logement, dont des éléments sont repris ci-après de manière synthétique.

Le **produit** logement est, d'après Didier Cornuel, constitué par une construction sur une parcelle de sol, dans une combinaison à chaque fois spécifique de facteurs de production (matériaux de construction, équipements, travail), notamment en termes de densité d'utilisation du sol. L'usage du produit logement est un **service** dont la valeur économique est représentée par le loyer, loyer effectif quand le logement est locatif, loyer dit « imputé » lorsque l'occupant est le propriétaire. Sa détention confère un droit sur les recettes qu'il peut engendrer, ce qui fait du logement un **actif** corporel ou réel.

Comme l'ont noté plusieurs experts en entretien de la rapporteure, les prix et volumes en matière de production de logements ne sont pas déterminés à partir des coûts de production pour aller ensuite vers le prix de l'actif et vers le loyer, comme c'est le cas pour la plupart des biens. Alors qu'en économie, de manière générale, le prix d'un bien est déterminé

¹⁴⁹ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France* (2015), op. cit. p. 13.

¹⁵⁰ *Idem*, p. 149.

¹⁵¹ *Idem* p. 15.

¹⁵² Alain Trannoy, et Etienne Wasmer, Conseil d'analyse économique, « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », note du Conseil d'analyse économique n°2, (2013), p. 10.

¹⁵³ Didier Cornuel est professeur émérite d'économie à l'Université de Lille (Laboratoire LEM). Il est notamment l'auteur de *Économie immobilière et des politiques du logement* (2013) Bruxelles, De Boeck (2013).

par le coût de production, auquel on rajoute une marge, **dans le cas du logement, « ce sont les valeurs futures qui déterminent les valeurs présentes.** () *Comme le sol n'est pas produit, son prix est celui que les acquéreurs sont disposés à payer, soit directement, quand ils l'achètent eux-mêmes, soit indirectement par l'intermédiaire d'un promoteur.* () **Un promoteur anticipe le prix de vente du programme qu'il produit pour déterminer, par un compte à rebours, le coût foncier que le programme peut supporter** ». De même, un.e bailleur.resse qui a acheté un logement envisage de le louer à un certain niveau de loyer mais il réduira ses prétentions si ce niveau excède celui du marché. A l'inverse, si ses anticipations étaient inférieures au loyer du marché, il tendra à augmenter autant que possible le loyer qu'il demandera¹⁵⁴.

Enfin, les logements étant des biens hétérogènes, quasi tous différents selon leur lieu d'implantation, leur construction, leur étage, leur exposition, leur distribution, les catégories sociales de ménages habitant le quartier et les logements voisins, l'allocation des différents biens entre les demandeur.se.s potentiel.le.s s'opère selon un mécanisme qui s'apparente à celui des enchères : « *chaque demandeur.e définit le prix maximal qu'il est disposé à payer pour chacun d'eux. Les biens sont attribués au plus offrant en commençant par les plus désirables. Les prix (ou le loyer) de chaque bien est celui que propose celui à qui il est alloué. En définitive, c'est le.la demandeur.e qui fait le prix (ou le loyer). Là aussi, le fonctionnement du marché du logement diffère de celui des autres biens qui sont le plus souvent reproductibles à l'identique sans limite et donc parfaitement substituables* »¹⁵⁵.

Par exemple, en peu d'années, l'introduction d'une étiquette énergétique a influencé les niveaux de prix des biens immobiliers : selon qu'un même logement est coté A, B ou C, son prix ne sera pas le même.

Cette affirmation selon laquelle « *c'est le.la demandeur.euse qui fait le prix* » ne signifie bien entendu pas que l'acheteur.se soit toujours en position de force : pour se reporter à la typologie définie par Bernard Coloos déjà évoquée dans le point I C 2, c'est surtout le cas en zone détendue ou intermédiaire, ainsi que dans les périodes de baisse des prix du logement. À l'inverse, en zones tendues où l'offre de logement est insuffisante au regard de la demande, les vendeur.se.s sont en position d'exiger un prix d'achat ou un loyer élevé ; mais c'est *in fine* néanmoins la capacité d'un.e acheteur.se ou d'un.e locataire à accepter le prix demandé ou à offrir plus pour obtenir le bien convoité qui l'emporte. C'est du reste pour cette raison qu'a été mise en place la loi Alur afin de tenter de réguler en zones tendues la hausse jugée excessive des loyers.

¹⁵⁴ Didier Cornuel, article « Fonctionnement et grandes tendances du marché immobilier », *Cahiers français* n°388 (septembre-octobre 2015), la documentation Française, p. 40.

¹⁵⁵ *Idem*, p. 41.

2. Pourquoi ce ne peut pas être un (des) marché(s) comme les autres

Le logement constitue, à plusieurs titres, un bien particulier, à la fois parce que l'accès à ce bien essentiel s'est vu progressivement reconnaître comme un droit opposable dans notre pays, et parce que son caractère de bien durable en fait un élément essentiel de la vie des personnes et de leur identité, mais aussi, pour la majorité des ménages, de leur patrimoine.

L'affirmation progressive du droit au logement opposable

Disposer d'un toit constitue un élément essentiel à la vie d'une personne et entre dans le champ des « moyens convenables d'existence » évoqués par le Préambule de la Constitution de 1946 : « *La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence* »¹⁵⁶. Le Conseil constitutionnel en a souligné la portée en considérant dans sa décision du 19 janvier 1995 que « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle* ».

Sa reconnaissance comme un droit s'est affirmée dans notre pays de manière progressive, avec la mise en place d'éléments permettant de rendre ce droit de plus en plus effectif pour des bénéficiaires n'ayant pas les moyens de se loger dans des conditions normales de marché.

Le droit à l'habitat a été reconnu pour la première fois par la loi Quilliot du 22 juin 1982 : selon l'article 1^{er} de cette loi, « *le droit à l'habitat est un droit fondamental* », qui vient équilibrer le droit de propriété pour cofonder le rapport locatif. Après l'affirmation définitive du droit au logement par la loi du 6 juillet 1989 (loi Mermaz), la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson », a mis en place des éléments essentiels nécessaires à sa mise en œuvre :

- création dans chaque département d'un Fonds de solidarité pour le logement (FSL), afin de solvabiliser (cautions, prêts, aides) des ménages en difficulté pour accéder à un logement et/ou s'y maintenir ; en 2004, la loi relative aux libertés et responsabilités locales a fait du conseil départemental le responsable du FSL ;
- diversification de l'offre de logements accessibles aux ménages défavorisés, via la création de prêts locatifs aidés bonifiés et à subvention majorée (aujourd'hui PLA-I, prêt locatif aidé d'intégration), pour favoriser la construction de logements sociaux à loyer réduit ; le statut de la sous-location a par ailleurs été élargi à cette fin, en permettant à des associations agréées de louer à un.e bailleur.resse (privé.e ou social.e) un logement pour le sous-louer à titre temporaire à des personnes en insertion ou réinsertion sociale ;

¹⁵⁶ Préambule de la Constitution de 1946, alinéa 10 et 11.

- institutionnalisation de l'accompagnement social lié au logement des personnes en difficulté, pour les aider à s'insérer durablement dans le parc ;
- élaboration d'un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) par département, qui prend en compte le FSL, l'objectif d'accroître l'offre de logements accessibles aux personnes défavorisées et l'accompagnement social.

Le rôle central dans ce processus est confié aux départements, à égalité avec l'État, qui reste garant du principe de solidarité nationale. Des associations spécialisées jouent aussi un rôle majeur dans ce dispositif, en « *prenant en charge des pans entiers de l'offre d'hébergement, de logement et d'accompagnement des personnes en difficulté* »¹⁵⁷. Un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) est par ailleurs créé en 1992.

Des lois successives ont renforcé et prolongé ces éléments, pour aller vers l'opposabilité du droit au logement.

Le volet logement de la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions a créé un numéro unique départemental d'enregistrement des demandes de logement social et a défini le concept de « *délai anormalement long* », à partir duquel un.e demandeur.se peut recourir à une commission de médiation pour analyser sa situation. Cette loi crée aussi un nouveau régime juridique de réquisition des logements inutilisés et instaure, à compter du 1^{er} janvier 1999, une taxe sur les logements vacants (TLV) dans les agglomérations « *où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande* ».

La loi du 5 mars 2007 qui institue le Droit au logement opposable prévoit l'augmentation de l'offre de logements sociaux à loyer bas et de places d'hébergement, met en place les procédures visant à rendre effective l'opposabilité du droit au logement et prévoit en parallèle un droit opposable à l'hébergement.

Dans l'avis *Evaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo)*, le CESE rappelait à cet égard que « *la loi relative au Dalo est, depuis la loi de juin 1982 affirmant pour la première fois le droit à l'habitat et la loi de 1998 sur la lutte contre les exclusions, l'un des grands textes qui jalonnent une lutte de plus de deux siècles pour améliorer le logement des Français, en particulier les plus défavorisés* »¹⁵⁸.

Les procédures du droit au logement opposable combinent une phase amiable et une phase contentieuse. L'État, responsable de leur mise en œuvre sur l'ensemble du territoire national, est seul à pouvoir être condamné pour non-application du droit au logement. La loi Maptam du 27 janvier 2014 permet toutefois aux métropoles de choisir d'exercer cette compétence.

Pour déposer un recours au titre du Dalo, le.la requérant.e doit résider sur le territoire français de façon régulière, sans condition d'ancienneté de titre de séjour, ne pas être en mesure d'accéder par ses propres moyens à un logement décent ou indépendant ou de s'y maintenir, être de « *bonne foi* » et répondre aux conditions d'accès à un logement social.

¹⁵⁷ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, p. 170.

¹⁵⁸ Avis *Evaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, rapporté par Henri Feltz et Frédéric Pascal (2010), p. 7.

Pour déposer une demande, il.elle doit être titulaire d'un numéro unique départemental (régional en Île-de-France) de demandeur.se de logement social.

Les personnes susceptibles d'être reconnues au titre du Dalo doivent répondre à un ou plusieurs des critères suivants :

- être dépourvues de logement ;
- être menacées d'expulsion sans relogement ;
- être hébergées en structure d'hébergement ou en résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) de façon continue depuis plus de 6 mois ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition depuis plus de 18 mois ;
- être logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ;
- « à condition d'avoir à charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap » : être logées « dans un logement ne présentant pas d'éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, eau potable...) » ou dans des locaux manifestement sur-occupés (surface habitable inférieure ou égale à 16 m² pour un ménage sans enfant ou 2 personnes, plus 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour 8 personnes et plus) ;
- être demandeur.se d'un logement social depuis un délai excédant un « *délai anormalement long* », fixé dans chaque département, « *sans avoir reçu de proposition adaptée aux besoins* »¹⁵⁹.

Les commissions départementales de médiation ont en charge la voie amiable. Après examen des dossiers sous 3 mois (6 mois dans les DOM), la commission transmet au.à la préfet.e la liste des demandeur.se.s qu'elle considère prioritaires et urgent.e.s. Les demandeur.se.s prioritaires doivent alors être relogé.e.s dans un délai de trois mois (six mois dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'agglomération de plus de 300 000 habitant.e.s, et dans les départements d'outre-mer). Le relogement intervient principalement *via* le contingent préfectoral, mais aussi, depuis la « loi Boutin » de 2009, *via* Action Logement qui doit contribuer au Dalo : 25 % des attributions qui passent par sa filière doivent se faire au bénéfice de salarié.e.s ou de demandeur.se.s d'emploi désigné.e.s comme prioritaires.

Le recours contentieux permet à une personne reconnue prioritaire qui n'a pas reçu sous 3 ou 6 mois une proposition de logement adaptée de demander une décision de justice ordonnant à l'État de procéder au logement. Celle-ci peut être assortie d'une astreinte financière versée à un fonds national pour financer des acquisitions de foncier ou d'immeubles destinées à accroître l'offre de logement social.

Entre 2008 et 2014, près de 500 000 recours Dalo « logement » ont été déposés par la voie amiable (près de 560 000 si on y ajoute ceux pour l'hébergement), le nombre annuel des dépôts de recours amiable passant de 66 000 en 2011 à 86 000 en 2014 (76 000 en 2011 et 97 000 en 2014 si on ajoute l'hébergement). Mais le taux de décisions favorables des commissions de médiation ayant tendu à se réduire, le nombre de décisions favorables est resté relativement stable : un peu plus de 27 000 en 2008, près de 28 000 en 2014 pour le

¹⁵⁹ Comité de suivi de la loi Dalo : *Bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014*, n°10 (2015), p. 8.

Dalo « logement ». Plus de 82 000 ménages ont ainsi pu depuis 2008 accéder à un logement par le biais du Dalo. La mobilisation des logements attribués à des ménages reconnus au titre du Dalo s'accroît, atteignant 17 365 logements en 2014, mais le nombre des recours Dalo s'accroît aussi et près de 60 000 ménages restent à reloger en 2014. « *L'État a été condamné plus de 25 000 fois depuis 2008 pour ne pas avoir relogé dans les délais fixés par la loi. Cette situation a fait l'objet d'une décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 mai 2015 condamnant l'État français dans le cadre de sa saisine par une famille reconnue au titre du Dalo en 2010, toujours en attente d'un logement en 2014* »¹⁶⁰.

Le Dalo souligne ainsi que, y compris dans le droit positif, le logement n'est pas un bien comme un autre et que le marché du logement ne peut de ce fait être un marché tout à fait comme un autre.

Dans une grande partie de l'Île-de-France, et *a fortiori* dans une ville comme Paris, où la demande excède structurellement l'offre, cela conduit à des difficultés récurrentes, avec un risque que le logement dans la ville ne se structure entre logements pour les plus aisés.e.s et logements pour les plus aidés.e.s. Pourtant, une diversité de peuplement est nécessaire pour permettre la mixité sociale, facteur sur le long terme de cohésion sociale.

Un bien particulier, élément essentiel de la vie et du patrimoine de beaucoup de ménages

Le Logement est par ailleurs un bien particulier en ce qu'il constitue un **lieu de vie** et parfois, notamment pour des ménages ayant pu accéder tôt à la propriété ou au logement social et peu mobiles, le lieu d'une vie.

Davantage probablement que n'importe quel autre bien, il contribue à l'identité des individus : le lieu où l'on vit reflète pour une part ce que l'on est, chaque ménage l'aménage à sa manière, y passe souvent de nombreuses années (bien plus nombreuses par exemple que ce n'est le cas pour une automobile), il se charge de l'histoire et de la mémoire des personnes. C'est ce qui explique que des ménages locataires dans des quartiers en difficultés de la politique de la ville, en général perçus de l'extérieur comme des lieux où la vie est difficile, quittent à regret le logement social où ils ont vécu, même lorsqu'on leur propose un autre logement social neuf, en meilleur état et *a priori* plus attrayant. C'est le lieu de leur histoire. C'est tout aussi vrai, bien entendu, des logements que les ménages font bâtir, qu'ils achètent ou dont ils héritent.

Certaines collectivités territoriales mettent en place des initiatives d'habitat dédié aux personnes âgées. Il importe que ce soit des lieux ouverts, bien reliés aux commerces et aux services.

Le marché du logement est également marqué par le caractère patrimonial de ce bien. Choisir entre location et propriété revient sur le plan économique, pour les ménages qui disposent des moyens nécessaires pour pouvoir envisager d'acquérir un logement, à se poser la question suivante : ai-je intérêt à rester locataire ou serai-je plus riche à terme si je deviens propriétaire ? Acheter un logement peut en effet permettre d'économiser le prix d'un loyer ou, pour les ménages qui possèdent déjà leur logement, d'accumuler un capital

¹⁶⁰ Comité de suivi de la loi Dalo, *Le Bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014*, op. cit.

et/ou de se procurer un revenu locatif. Cela consiste aussi, comme le relève Jean-Claude Driant, à « différencier la fonction de consommation (ou service-logement : « quel que soit mon statut, je dois habiter dans un logement ») de celle d'investissement (ou actif-logement : « Je choisis de placer mon épargne dans mon logement plutôt que dans d'autres actifs financiers »¹⁶¹.

Près de deux ménages sur trois possèdent un patrimoine immobilier dans notre pays, qu'il s'agisse de leur résidence principale ou d'un autre logement : début 2015, 63 % des ménages métropolitains étaient dans ce cas selon l'INSEE, la détention de patrimoine immobilier ayant augmenté de 2,2 points entre 2004 et 2015. « Début 2015, près de 59 % des ménages métropolitains sont ainsi propriétaires de leur résidence principale ; par ailleurs, 18 % des ménages métropolitains possèdent un autre logement (résidence secondaire, logement vacant, loué ou mis à disposition gratuitement), taux relativement constant depuis la fin des années 1990 »¹⁶². Selon les estimations de l'INSEE, fin 2013, le patrimoine net des ménages en France se composait à hauteur de 64 % d'actifs immobiliers (logements et terrains bâtis) ; si, depuis les années 1990, l'augmentation du patrimoine des ménages résulte pour l'essentiel de la hausse des prix de l'immobilier, la valeur du patrimoine en constructions et terrains a stagné en 2013¹⁶³. Le CESE rappelait pour autant dans le *Rapport annuel sur l'état de la France en 2014* que « la pierre est encore pour beaucoup un placement, pour les uns une valeur refuge, pour d'autres une rente »¹⁶⁴.

Les propriétaires de logements locatifs privés sont très majoritairement des personnes physiques, moins de 2,4 % des logements locatifs privés appartenant en 2013 à une personne morale, les investisseurs institutionnels ayant tendu à se désengager durant les années 2000, notamment via des « ventes à la découpe ». Cela a favorisé un relatif émiettement de la propriété locative privée et une grande diversité de comportements des bailleurs. Cela rend le secteur du logement locatif privé complexe à gérer pour les politiques publiques.

Jean-Claude Driant soulignait en audition, de manière plus large, la particularité du logement au regard des politiques publiques de construction dans d'autres domaines, du fait de la place qu'y prennent les décisions individuelles des simples particuliers : même si les pouvoirs publics jouent un rôle d'orientation pour la construction de logement et mobilisent à cette fin des aides importantes, en la matière, « ce n'est pas la puissance publique qui fait, contrairement à ce qui vaut en matière de construction de lycées, de routes et d'aéroports : c'est nous, les ménages, les particuliers, qui déménageons, qui restons, qui partons, qui vendons, qui louons. Ceux qui construisent sont (pour une bonne part) tous ceux qui construisent des maisons individuelles. Il y a d'abord les particuliers. En ce moment, période de crise, un logement sur trois en France est construit par un particulier sur son terrain. Avant, c'était un sur deux »¹⁶⁵.

¹⁶¹ Jean-Claude Driant *Les politiques du logement en France*, op. cit. p. 15.

¹⁶² Rosalinda Coppoletta-Solotareff, Aline Ferrante, Maud Romani, « Le patrimoine des ménages début 2015 : repli de valeurs risquées au profit des produits sécurisés », *INSEE première* n°1574 (novembre 2015).

¹⁶³ Sylvain Humbertclaude et Léa Mauro, Fabienne Monteil, « Le patrimoine économique national en 2013 : deuxième année de stabilité », *INSEE première* n°1529 (décembre 2014)

¹⁶⁴ CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2014*, p. 125.

¹⁶⁵ Intervention de Jean-Claude Driant lors de la table-ronde du 24/02/16.

3. Grande disparité territoriale – viscosité

L'analyse de la situation du logement en France est souvent présentée en termes de moyenne, et les objectifs pour répondre aux besoins en logements définis à l'échelle nationale. A titre d'exemple, on dira qu'il faut construire X centaines de milliers de logements par an « en France », ou que le prix des logements a augmenté de tel pourcentage « en moyenne ». Mais les territoires diffèrent en termes d'attractivité et d'évolution d'une population dont la mobilité s'est très fortement accrue en longue période, et ces moyennes globales recouvrent et risquent de masquer des situations très contrastées.

Dans *Logement, pronostic vital engagé*, Gilbert Emont, ancien directeur général délégué du groupe immobilier de la Caisse des Dépôts et consignations, souligne l'illusion constituée par le recours à ces moyennes nationales si l'on veut comprendre les enjeux des questions de logement en France : « *une réponse globale potentiellement satisfaisante en moyenne ne peut évidemment faire l'affaire quand elle manque là où la demande s'exprime : la fongibilité de l'offre face à la demande, ou autrement dit, la réaffectation en zones tendues de logements disponibles générés abondamment dans les zones en déclin est une compensation impossible* »¹⁶⁶.

Les territoires sont concernés de manière très inégale et différente par les tensions en matière de logement.

Selon Gilbert Emont, seules cinq ou six régions (Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Aquitaine) connaissent de réelles tensions de marchés. Mais l'échelle de la région rend mal compte de la réalité à cet égard, car les régions associent des départements plutôt urbains et d'autres plutôt ruraux, dont les situations au regard du logement sont souvent différentes. Parmi les cinq ou six régions citées, certaines présentent des secteurs durablement détendus (notamment Midi-Pyrénées ou Aquitaine) ; à l'inverse, d'autres régions que ces cinq ou six connaissent des phénomènes de tension sur certains marchés particuliers en leur sein.

À une échelle plus réduite, il estime à une vingtaine environ le nombre des départements véritablement touchés par la crise du logement, mais là encore, les effets de moyenne cachent des situations différentes selon les territoires qui les composent. *In fine*, « *la seule réalité qui s'impose est bien la confrontation de marché où s'exprime pour l'essentiel la confrontation de l'offre et de la demande* »¹⁶⁷.

Les évolutions des prix des logements anciens ou des loyers sont un des indicateurs de l'ampleur de ces disparités territoriales. Certes, entre la fin des années 1990 et le début de l'année 2008, les prix des logements anciens et des loyers ont de manière générale beaucoup augmenté dans une grande partie de l'hexagone. Mais **les disparités en la matière ont été fortes selon les territoires** : ainsi, d'après l'INSEE, de 1998 à 2008, l'augmentation des prix des appartements anciens à l'achat a atteint + 185 % à Paris, + 156 % en petite couronne et + 142 % en grande couronne. De même, entre 2000 et 2010, les loyers ont davantage augmenté en moyenne dans l'agglomération parisienne (+32 %) qu'en province,

¹⁶⁶ Gilbert Emont, avec la collaboration de Nathalie Droulez *Logement, pronostic vital engagé*, Economica (2012) et Gilbert Emont et Soazig Dumont, *Marché du logement : l'empreinte des territoires*, Economica (2015), p. 13.

¹⁶⁷ Entretien de Gilbert Emont avec la rapporteure le 29 mars 2016 et Gilbert Emont, avec la collaboration de Soazig Dumont, *Marché du logement, l'empreinte des territoires* Economica (2015).

y compris dans les grandes agglomérations (+ 29 % dans les agglomérations de plus de 100 000 habitant.e.s, + 25 % dans les petites et moyennes agglomérations)¹⁶⁸.

Par ailleurs, compte tenu des niveaux de prix initiaux, la disparité des coûts du logement est considérable selon les territoires : ainsi, « *le prix des appartements anciens est 3,4 fois plus élevé en Île-de-France (4540€/m²) que dans le Limousin (1340 €/m²)* »¹⁶⁹ ; de même, le niveau des loyers au mètre carré est plus de deux fois plus élevé à Paris qu'en province, « *le loyer mensuel pratiqué au m² pour l'ensemble du parc locatif privé (étant) de 20,8€/m² à Paris, de 15,7€/m² en proche banlieue et de 9,1€/m² en province* »¹⁷⁰.

Jean-Claude Driant souligne l'amplification de ces disparités dans la période récente : « *Entre 1998 et la crise de 2007-2008, l'écart entre la situation de l'Île-de-France et celle du reste du pays s'est considérablement creusé : par exemple, on est passé de 500 à 1000 € le m² à Maubeuge, mais à Paris on est passé de 4 000 € à 8 000 € le m². Les conditions d'accès au marché du logement, à l'accession à la propriété, mais aussi à la location, se sont considérablement différenciées selon les territoires. De ce fait, la question des besoins en logements est principalement une question locale* »¹⁷¹.

La très forte concentration géographique des recours déposés au titre du Droit au logement opposable (Dalo) est un autre signe des contrastes existant selon les départements quant aux difficultés d'une partie de la population à accéder au logement. En 2014, d'après le comité de suivi de la loi Dalo, **57 % des recours amiables Dalo au niveau national ont été déposés dans les huit départements franciliens**, alors que l'Île-de-France représente moins de 19 % de la population de France métropolitaine. La même année, trois départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur (**Bouches-du-Rhône, Alpes-Maritimes, Var**) et six départements hors Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur (**Gironde, Haute-Garonne, Hérault, Loire-Atlantique, Nord, Rhône**) ont enregistré plus de 1 000 recours : **ces neuf départements représentent ensemble 28 % des recours. « 85 % des recours, soit 73 272 recours pour l'année 2014, se concentrent donc sur 17 départements. Ces territoires sont ceux où l'offre de logements aux loyers accessibles ne permet pas de répondre à la demande. Ils représentent les secteurs clefs pour l'application du droit au logement opposable et devraient faire l'objet d'une action prioritaire des pouvoirs publics »**¹⁷².

Cette situation n'est pas nouvelle : dans l'avis *Evaluation relative à la mise en œuvre du Dalo*, déjà cité, le CESE soulignait déjà que « *Le problème le plus évident est l'absence d'un nombre suffisant de logements sociaux dans les zones dites « tendues » (les régions Île-de-France, PACA et Nord-Pas-de-Calais), et les départements d'Outre-mer, c'est-à-dire là où la demande de logements bon marché est très supérieure à l'offre. Ces zones tendues sont les grandes*

168 Philippe Gallot, Elodie Leprévost, Catherine Rougerie « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », INSEE première n°1350 (mai 2011).

169 Note *Famille et logement*, adoptée par le Haut Conseil de la Famille (mai 2012), p. 56.

170 Ministère de l'Égalité des territoires et du logement *L'évolution des loyers du parc locatif privé en 2011, les principaux résultats*, Note du 13 juin 2012, p. 2.

171 Intervention de Jean-Claude Driant à la table-ronde « Observation des besoins en logements » du 24 février 2016 devant la section Aménagement durable des territoires.

172 Comité de suivi de la loi Dalo *Le bilan du droit au Logement opposable pour la période 2008-2014*, n°10, (2015) p. 15.

agglomérations qui concentrent les entreprises et les emplois, mais aussi où les prix du logement sont les plus élevés. C'est en particulier le cas de la région parisienne »¹⁷³.

A l'inverse, 83 départements ont enregistré moins de 1 000 recours en 2014. Ensemble, ils représentent 15 % des recours au niveau national. Parmi eux, 30 départements ont enregistré de 120 à 999 recours en 2014 ; quant aux 53 départements comptant moins de 120 recours en 2014, ils ne représentent ensemble que 2,1 % des recours. « *Dans les secteurs dits détendus, les situations de mal logement trouvent généralement une solution avant d'avoir à mobiliser le dispositif du Dalo »¹⁷⁴.*

Le rapport du Comité de suivi de la loi Dalo met en exergue quatre agglomérations parmi les plus peuplées qui pourraient de ce fait figurer parmi les départements potentiellement soumis à des problèmes de logement, mais enregistrent un nombre relativement faible de recours au titre du Dalo au regard de leur population, car des solutions sont trouvées en amont : il s'agit du Bas-Rhin, de l'Isère, de la Seine-Maritime et de l'Ille-et-Vilaine. Parmi eux, « *le département d'Ille-et-Vilaine fait figure d'exemple avec seulement 10 recours déposés en 2014. La politique de logement dynamique mise en place par la ville de Rennes depuis plus de 20 ans se traduit clairement par un faible nombre de recours au Dalo. Dans ce département, la commission de médiation n'intervient qu'en ultime recours, après échec des filières classiques d'accès au logement »¹⁷⁵.*

Comme déjà noté en point IA3, à partir de la deuxième moitié des années 2000, les territoires dits « tendus » ont été de manière générale confrontés à un manque de fluidité du marché, liée notamment à la baisse de la rotation, notamment dans le parc social, ainsi qu'au ralentissement de l'accession à la propriété. Ces évolutions ont été particulièrement sensibles dans les grandes villes et dans l'agglomération parisienne.

Pour y remédier, les politiques publiques se sont efforcées de stimuler la production de logements locatifs *via* des produits défiscalisés. Mais, au moins jusqu'à la réforme du dispositif Scellier en 2009, une part importante des constructions qui en ont résulté n'a pas été localisée dans les territoires où les besoins étaient les plus urgents. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs : d'une part, la construction de logement constitue une activité économique importante, et les acteur.rice.s de territoires détendus, notamment les élu.e.s, œuvrent pour essayer d'obtenir le classement de leur commune en zone éligible, de manière à y soutenir l'activité et, le cas échéant, à attirer si possible de nouveaux habitant.e.s dans les logements ainsi créés. Par ailleurs, le foncier disponible est souvent à la fois plus abondant et à moindre coût dans les secteurs relativement détendus, permettant des prix immobiliers moindres qu'en zones tendues, où les prix du foncier sont tirés vers le haut par la demande.

Selon un rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, « *les études existantes montrent la capacité des aides existantes, notamment fiscales, à exercer un réel soutien conjoncturel à l'investissement et à l'activité du bâtiment. (...) En revanche, ces aides ne répondent que très partiellement à la croissance de la demande et aux besoins de certaines zones très tendues. (...) L'investissement locatif aidé, malgré l'amélioration apportée*

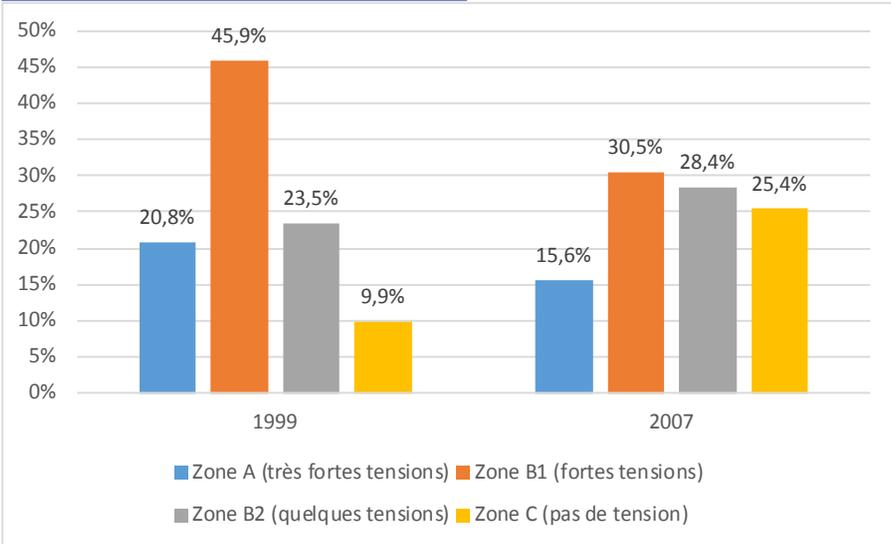
¹⁷³ CESE, avis *Evaluation relative à la mise en œuvre du Dalo*, op. cit. p. 7.

¹⁷⁴ Comité de suivi de la loi Dalo *Le bilan du droit au Logement opposable pour la période 2008-2014*, op. cit.

¹⁷⁵ Comité de suivi de la loi Dalo *Le bilan du droit au Logement opposable pour la période 2008-2014*, op. cit. p. 20.

par le « zonage » du Scellier, ne parvient pas à répondre aux besoins des zones les plus tendues (A1 bis), compte tenu notamment du coût du foncier. Il oriente un peu mieux la construction vers les zones moyennement tendues (B1 et B2) »¹⁷⁶.

Graphique 3 : Répartition par zones de tensions entre offre et demande des constructions de logements locatifs permises par les mécanismes d'incitation fiscale



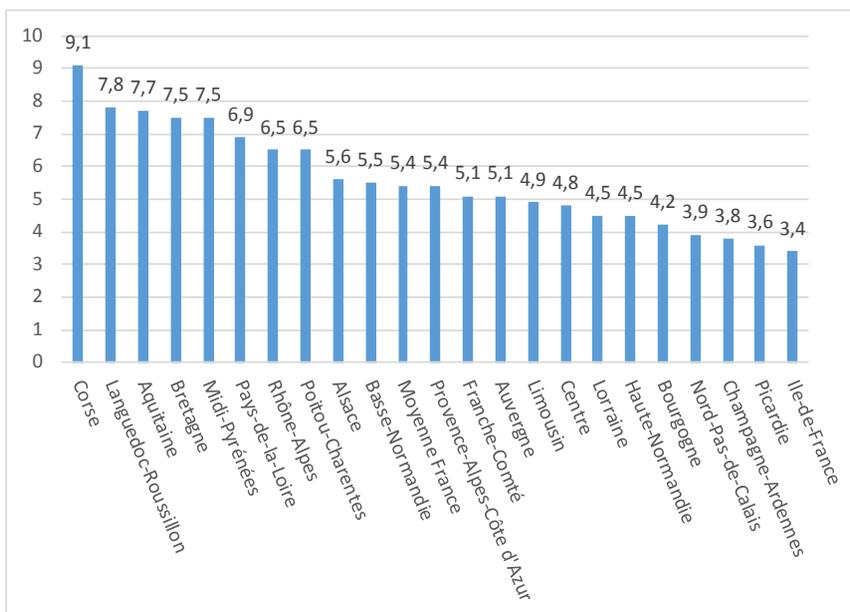
Source : Inspection générale des Finances 2011, cité in revue *Variances* n°45, octobre 2012.

¹⁷⁶ Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (juin 2011), p. 79.

Ainsi, comme le relevait le rapport sur *Le logement autonome des jeunes*, la construction de nombreux logements dans des villes petites ou moyennes de province sous l'influence de dispositifs d'incitation fiscale relevant notamment du Robien – dont la rentabilité supposée relevait tant sur le prix d'achat plus faible dans ces zones que sur l'exonération fiscale d'une partie des loyers – s'est révélée un désastre financier pour beaucoup des petits propriétaires qui l'ont financée : ceux-ci ont en effet peiné à trouver des locataires, faute de demande suffisante, et « les lotissements ainsi créés risquent dans certains cas de se transformer d'ici quelques années en copropriété dégradée »¹⁷⁷.

De manière plus générale, la construction neuve depuis une quinzaine d'années n'a pas toujours été la plus dynamique là où les besoins en logements apparaissent les plus criants, ce qui pose question quant à l'apport qui en est résulté pour satisfaire les besoins des ménages : l'exemple le plus criant est l'Île-de-France, région où le taux de construction pour 1 000 habitant.e.s est le plus faible avec 3,4 logements construits pour 1 000 habitant.e.s, soit un peu moins que Champagne-Ardenne (3,6 logements pour 1 000 habitant.e.s), seule région dont la population n'a pas progressé entre 1990 et 2011, et 2,3 fois moins qu'en Languedoc-Roussillon (7,8 logements construits pour 1 000 habitant.e.s).

Graphique 4 : Nombre de logements neufs construits pour 1 000 habitant.e.s (moyenne annuelle 1998-2014)



Source : SOeS, Commissariat général au développement durable.

Enfin, y compris dans les territoires où il existe de la vacance, les logements existants disponibles, parfois « vieillots », ne correspondent pas toujours aux nouvelles orientations de la demande (cuisine américaine, isolation, etc.) et, en partie de ce fait, ne trouvent pas forcément preneur.se.s, contribuant là aussi à la viscosité du marché.

4. Besoin de double sécurisation : locataire + propriétaire

En France, 40 % environ des ménages sont locataires de leur logement, dont plus de la moitié dans le parc privé.

Un bon équilibre et une bonne régulation des relations entre locataire et propriétaire importent dans ce cadre, pour tenir compte à la fois du droit au logement et de la nécessité que les propriétaires aient intérêt à louer leur bien.

Les règles qui encadrent les relations entre le.la bailleur.resse. privé.e et son.sa locataire sont en grande majorité définies par la loi de juillet 1989, avec des compléments introduits par la loi de février 2008 et par la loi ALUR du 24 mars 2014. Elles traduisent la recherche du nécessaire équilibre entre la sécurisation des locataires, et notamment des plus fragiles d'entre eux.elles, et celle des propriétaires¹⁷⁸.

La durée du bail est fixée par la loi de 1989 à trois ans au minimum pour un.e bailleur.resse personne physique (hors meublés, dont le bail est d'un an, et locations saisonnières). Si le.la bailleur.resse est une personne morale, la durée du bail est au minimum de six ans. Le.la propriétaire ne peut résilier le bail avant terme et, à terme, la reconduction est acquise pour la même durée, sauf en cas de vente du bien loué ou de relogement de proches parents. En cas de mise en vente du logement, le.la locataire en place est prioritaire pour l'acquérir au prix du marché et doit être averti.e de la cessation du bail par un préavis de six mois. Le.la locataire peut pour sa part résilier le bail à tout moment avec un préavis de trois mois, sauf en zone tendue où cette durée est ramenée à un mois.

L'évolution annuelle des loyers est aussi encadrée : sa hausse ne peut dépasser un indice fixé par la puissance publique (sauf travaux d'amélioration), fondé dorénavant sur l'évolution des prix à la consommation pour former l'indice de référence des loyers (IRL). Le montant des loyers est encadré en zones tendues, la loi ALUR déterminant un loyer de référence et fixant l'évolution du loyer à la relocation (c'est-à-dire en cas de changement de locataire), qui ne peut pas aller au-delà de l'IRL.

Le dépôt de garantie du.de la locataire auprès du.de la propriétaire est depuis la loi de février 2008 fixé à un mois de loyer. Le cautionnement (c'est-à-dire le recours à un.e tiers payeur.se) est interdit quand le.la bailleur.resse a souscrit une assurance pour impayés (sauf quand le logement est loué à un.e étudiant.e, celui.celle-ci disposant plus rarement de revenus en propre). Cette assurance privée couvre loyers impayés, dégradations et éventuels frais de contentieux. Cette assurance, payante, a évolué dans le temps : à compter du 1^{er} janvier 2016, la Garantie universelle des loyers (GUL) prévue par la loi ALUR doit en

178 Cf. Sandrine Levasseur « La réglementation des relations propriétaires/locataires », *Logement et marché immobilier*, Cahiers français n°388 septembre-octobre 2015, p. 34-39, sur lequel s'appuie ce point.

principe se substituer à la garantie des risques locatifs (GRL), mais les décrets relatifs à son application n'ont pas pour l'instant été publiés.

Comme cela a déjà été indiqué *supra*, les partenaires sociaux ont récemment mis en place le dispositif Visale (Visa pour le Logement et l'Emploi) qui vise à fournir une garantie de loyer aux salarié.e.s et aux jeunes locataires du parc locatif privé, en particulier ceux.celles entrant dans un emploi, du fait de la précarité de leur situation. La garantie, distribuée sous forme de cautionnement gratuit, couvre en cas de défaillance du.de la locataire les impayés de loyers et charges sur la durée initiale du bail, soit pendant 3 ans, le.la locataire restant redevable auprès d'Action Logement du remboursement de sa dette. L'objectif est de couvrir 150 000 ménages par an à échéance de 4 ans pour un coût annuel de 120 M€¹⁷⁹.

Les règles en matière de rupture du contrat de bail pour loyers impayés, nuisances au voisinage, etc., ont été spécifiées, quant aux étapes de la procédure et aux délais à respecter, par la loi de 1989, et renforcées par la loi ALUR : une trêve hivernale suspend les expulsions du 1^{er} novembre au 15 mars ; la procédure d'expulsion doit être mise en œuvre par un.e huissier.ère ; le rôle d'organismes tels que la Commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) est renforcé pour favoriser la prise en charge en amont des impayés de loyers et éviter les expulsions.

Pour les bailleur.resse.s personnes morales, bailleurs du secteur social ou personne morale du secteur privé gérant un portefeuille de logements locatifs, la problématique est différente : certes, ils.elles doivent aussi gérer avec efficacité leur parc de logements, mais le nombre des logements gérés favorise une répartition des risques, une professionnalisation de la relation entre bailleur.resse.s et locataires et un accompagnement, en particulier s'agissant des locataires les plus fragiles.

5. Quel équilibre construction/rénovation ?

Comme déjà noté, le logement est un bien à la durée de vie en général relativement longue, la construction neuve représentant chaque année de l'ordre d'1 % seulement du stock de logements (entre 250 000 et 400 000 logements neufs construits par an depuis la fin des années 1970). Une part importante du parc des logements est ainsi ancienne : sur 28 millions de résidences principales en France métropolitaine, un peu plus d'un quart (27 %) a été construit avant 1948, et 70 % du parc ancien de 1970 existent encore en 2013. Comme le note Jean-Claude Driant, « *le rajeunissement global du parc résulte donc beaucoup plus de la construction neuve que de la disparition du stock ancien* »¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Entretien de la rapporteure avec Marie-Angèle Lopez, présidente de l'APAGL et avec Lucie Cahn, directrice générale, le 30/03/16.

¹⁸⁰ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, op. cit. p. 25.

Tableau 7 : Évolution de l'ancienneté des résidences principales

| Époques de construction | 1970 | | 2013 | |
|-------------------------|---------------|---------|--------|---------|
| | 1948 ou avant | 10 889 | 66,4 % | 7 621 |
| 1949 ou après | 5 518 | 33,6 % | 20 456 | 72,9 % |
| Ensemble | 16 407 | 100,0 % | 28 077 | 100,0 % |

Source : INSEE, Enquêtes logement.

Près de 40 % du parc des résidences principales ont par ailleurs été construits entre le début des années 1950 et la fin des années 1970, période de construction particulièrement forte.

L'ancienneté de construction des logements varie selon le type d'espace : ainsi, dans l'espace rural, 40 % des résidences principales ont été construites avant 1915, contre 25 % sur l'ensemble de la France¹⁸¹.

L'enjeu de la rénovation, de la réhabilitation et de la mise aux normes de confort des logements est donc majeur. Le CESE souligne l'importance de cette dimension dans plusieurs de ses travaux. L'avis *Le logement de demain : pour une meilleure qualité de vie*, rapporté par Cécile Felzines (2005), note ainsi l'importance des évolutions dans les modes d'habiter : place croissante donnée à la cuisine, qui devient un lieu de convivialité, ainsi qu'à la salle de bains, qui mue pour nombre de ménages en un lieu de relaxation ; transformation de la chambre en un espace polyvalent, où l'on dort certes encore, mais qui se transforme aussi en espace de travail, de détente, où les enfants peuvent recevoir des ami.e.s ; exigence croissante en termes d'isolations phoniques, etc. L'avis relève les enjeux qui en découlent en termes de rénovation des logements¹⁸². L'avis *Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, rapporté par Anne de Bethencourt et Jacky Chorin, déjà cité, note pour sa part les perspectives économiques, sociales et environnementales offertes par l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et formule des préconisations pour que ces opportunités soient mieux mises à profit¹⁸³. Le CESE a, à nouveau, entrepris d'élaborer sur cette thématique un rapport et avis, intitulé *La qualité de l'habitat, condition environnementale du bien-être et du vivre ensemble*, dont le terme est prévu au premier semestre 2017. Dans l'attente de ses conclusions, il ne sera pas davantage fait ici référence à cet aspect.

Mais rénover des logements anciens - et pour certains dégradés - coûte cher, souvent bien davantage que de construire un logement neuf, en particulier s'il s'agit de revoir complètement l'isolation thermique, de même que la performance énergétique au regard des normes actuelles. Ainsi, par exemple, un.e particulier.ère dans une petite ville, qui

¹⁸¹ Rapport *Bien vieillir à domicile : enjeux d'habitat, enjeux de territoires*, Muriel Boulmier (2010).

¹⁸² CESE, avis *Le logement de demain : pour une meilleure qualité de vie*, rapporté par Cécile Felzines (2005).

¹⁸³ CESE, avis *Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, rapporté par Anne de Bethencourt et Jacky Chorin (2013).

voulait rénover complètement une maison ancienne, notamment avec isolation thermique des murs, a eu intérêt financièrement à détruire sa maison et reconstruire sur place une maison neuve aux normes en vigueur.

Cette même petite ville (10 000 habitant.e.s) dispose de très nombreuses maisons à vendre, qui ne trouvent pas preneur.se car elles ne répondent pas aux besoins des acheteur.se.s potentiel.le.s. La ville crée des lotissements pour construire des maisons neuves pour répondre à cette demande.

Cette problématique s'inscrit toutefois dans un contexte très différent selon les territoires qu'elle concerne, et notamment selon qu'il s'agit de quartiers urbains ou d'espaces ruraux, de zones tendues ou détendues.

Dans les régions et les communes où les prix du foncier et de l'immobilier sont élevés, les coûts découlant des rénovations ne constituent qu'une part relativement limitée du prix d'un logement, et rénover peut s'avérer une opération rentable sur le plan économique, du fait des droits de mutation et frais d'agence immobilière que cela évite. En revanche, le coût d'une rénovation pose des problèmes accrus dans les communes situées en zones détendues, où la pression de la demande et les coûts des logements neufs sont moindres. Cette problématique est prégnante dans beaucoup de zones rurales ainsi que dans des villes petites ou moyennes où le prix des biens et des loyers est en général relativement faible car les coûts de rénovation n'en sont pas rendus moindres pour autant, ce qui permet difficilement de rentabiliser les opérations de rénovation.

Benoist Apparu, ancien ministre du logement et député maire de Châlons-en-Champagne, évoquait en audition la situation de sa ville. Châlons-en-Champagne compte 50 000 habitant.e.s, avec deux bailleur.resse.s sociaux.ales disposant chacun de 5 000 logements environ. La tension sur le marché y est très faible, les prix immobiliers ayant baissé dans la ville de 40 % en moyenne sur les dix dernières années. Il observait que dans un tel contexte, l'essentiel des besoins n'est pas de produire des logements neufs supplémentaires mais de parvenir à reconquérir l'immobilier existant et donc de travailler sur l'ancien. Toutefois, sur le plan économique, c'est l'inverse qui est rentable : *« faire construire un immeuble complet en centre-ville par les bailleur.resse.s sociaux.ales revient de l'ordre de 1 300 à 1 400 € du m². Alors que, pour faire une bonne réhabilitation sur de l'immobilier ancien de centre-ville, qui a parfois été complètement abandonné depuis quinze ans, il faut ajouter environ 1 500 € du m², soit un prix de revient autour de 3000 € le m² »*. Benoist Apparu soulignait que seuls les opérateur.rice.s public.que.s de logement HLM peuvent porter ce type d'opérations, car ils ont la capacité d'emprunter et d'investir sur quarante ans dans une logique d'intérêt général sans avoir à se focaliser sur la seule rentabilité immédiate. Une logique de rentabilité immédiate pourrait au contraire inciter à laisser se construire des logements pavillonnaires dans un rayon de 20 km autour de la ville, le foncier n'y étant pas cher. Mais cela conduirait à poursuivre le mitage et l'artificialisation des sols, alors que les logements anciens de la ville-centre resteraient vacants et continueraient à se dégrader.

Illustrations de politiques du logement social en territoires détendus : aperçus de la situation en Bourgogne et en Côte d'Or*

La Bourgogne est constituée de quatre départements, l'Yonne, la Côte-d'Or, la Nièvre et la Saône-et-Loire. Son territoire est très largement rural, avec 1,65 millions d'habitants en 2013 pour 31 582 km², soit une densité de 52 habitant.e.s au km². Certains territoires de la région, y compris urbains, sont confrontés à la disparition ou à la fragilisation d'entreprises industrielles importantes, et/ou à un recul démographique. Le parc locatif social comprend dans cette région 110 000 logements locatifs sociaux avec un taux de vacance qui atteint en moyenne près de 10 % selon Christophe Bérion, directeur d'Orvitis HLM habitation (Côte d'Or). La répartition du parc HLM et le taux de vacance des logements sociaux varient toutefois fortement selon les territoires de la région.

D'après Christophe Bérion, il y aurait aujourd'hui en Bourgogne, de manière structurelle, trop de logements locatifs par rapport aux besoins, là où ceux-ci sont localisés. L'Union sociale pour l'habitat de la région Bourgogne a conduit une réflexion en la matière. Christophe Bérion notait à ce sujet que « *Même si ce n'est pas forcément le cas en Côte-d'Or, en Région Bourgogne, aujourd'hui, il faut que l'on arrive à financer 7 000 démolitions (de logements locatifs sociaux) qui le plus souvent ne sont pas prises en charge dans le cadre de l'ANRU. C'est un sujet important. Ces logements comportent de l'amiante (ce qui nécessite un désamiantage). Le désamiantage est l'une de nos préoccupations principales* ».

M. Bérion a pris l'exemple du département de la Côte-d'Or, qui compte 555 000 habitant.e.s, dont 250 000 sur l'agglomération dijonnaise et le reste sur un département au territoire très étendu, composé de 706 communes. La population du département progresse très légèrement ou stagne, avec de fortes variations selon les territoires. L'office départemental gère 13 000 logements et est présent dans 140 communes. Son taux de vacance est de l'ordre de 4 %, avec un patrimoine situé aux deux tiers environ en zones détendues. La Côte-d'Or comprend, sur le plan du logement, des territoires en zone dite B2 (moyennement tendu), ainsi que des territoires en zone dite 3 ou zone C, qui correspondent en grande partie aux territoires ruraux**. Les offices publics d'HLM*** mettent en œuvre des politiques commerciales dynamiques depuis dix ans, visant à répondre de manière rapide aux demandes de logement qui leur sont adressées, mais se heurtent à plusieurs types de difficultés.

Il existe une déconnexion, en zones détendues, entre le coût de construction des logements et le prix auquel il est possible de louer les logements sociaux ainsi construits. Cet aspect importe pour les organismes HLM où la détermination des loyers est très encadrée. Sur le Grand Dijon, en zone 2, les loyers sont supérieurs de 20 % aux loyers de la zone rurale, dite C. Quand des élu.e.s souhaitent que l'office public HLM développe des logements sociaux en dehors du Grand Dijon, les loyers de ces logements situés en zone C seront inférieurs de 20 % à ceux de la zone 2, alors que les aides des collectivités locales et celles de l'État seront pratiquement les mêmes que pour la construction de logements sociaux situés dans le Grand Dijon. Cela conduit les organismes HLM à mobiliser davantage de fonds propres (plus de 20 %) pour mener des opérations en zones rurales et équilibrer ces opérations, alors que l'incertitude est grande sur la possibilité de pouvoir louer dans la durée les logements ainsi construits pour rentabiliser les opérations sur le long terme, le cycle de remboursement des investissements dans le logement social se situant à 40 ou 50 ans.

Dans ces zones rurales relativement « détendues », le problème posé n'est pas lié au foncier. La question du foncier est résolue via des montages mis en œuvre depuis longtemps, tels que des mises à disposition de terrains par les collectivités, des cessions à l'euro symbolique et/ou des baux emphytéotiques. Un problème majeur y est constitué par le prix de revient des opérations de construction de logements sociaux. Les opérations immobilières construites en zone 3 sont souvent de petites opérations, comprenant entre 10 et 20 logements ; dans des zones plus tendues, les opérations sont plus importantes, ce qui permet d'absorber plus facilement les charges fixes. « *On arrive globalement à construire, coût du foncier inclus, autour de 2 000 € hors taxes sur des communes du Grand Dijon ; sur le reste du département, on est autour de 1 900 € hors taxes du mètre carré de surface habitable. Ainsi, au final, le prix de revient d'une opération en zone rurale n'est guère inférieur à celui constaté en zone 2, alors que les loyers sont structurellement inférieurs en zone rurale par rapport à des zones plus tendues. De ce fait, il est devenu beaucoup plus difficile de réaliser des opérations en zone rurale* ». Les offices HLM sont toutefois présents dans différents types de territoires, tendus et détendus, ce qui peut permettre une certaine mutualisation entre opérations.

Se pose aussi la question de la baisse des subventions : « *en 2008, il y avait sur les opérations, en moyenne, 35 % de subvention d'accompagnement des collectivités et de l'État. Là où, avant, j'avais 35 % en moyenne d'accompagnement de subvention sur mes projets d'investissement, j'ai, en 2015, en moyenne 10 % d'accompagnement des collectivités et de ce qui reste de l'aide de l'État, la TVA à taux réduit, l'exonération des taxes foncières, ainsi que l'APL. En 2008, le 1 % accompagnait encore Orvitis sur le développement d'une offre nouvelle par rapport à des besoins sur l'ensemble du département. Par effet de ricochet, Action Logement ne l'accompagne plus sur les territoires détendus, même s'il y a des besoins exprimés par des entreprises. Et surtout, j'ai une baisse d'environ 20 % des subventions depuis 2008* ».

Les dispositifs de défiscalisation successifs appliqués à la construction de logements locatifs du secteur privé (de Robien, Scellier, etc.) ont contribué à la création d'une offre de logements locatifs privés qui entrent en concurrence directe avec le logement social. C'est surtout le cas en territoires détendus, où les niveaux de loyers proposés sur ces logements défiscalisés viennent en concurrence avec ceux du parc HLM. Les propriétaires de ces logements relevant du parc privé baissent les loyers, pour essayer de louer.

Une autre difficulté est constituée par la paupérisation d'une partie de la population, et notamment d'une part des locataires de logements locatifs sociaux. Les offices publics d'HLM de Côte d'Or comptent en effet parmi leurs locataires un nombre croissant de retraités.e.s du monde agricole auxquel.le.s leur retraite permet juste de payer les charges de ces logements mais pas de payer le loyer.

Se pose par ailleurs une question de rééquilibrage de l'offre pour l'adapter à la demande. Christophe Bérion prenait en audition l'exemple d'Orvitis, dont le patrimoine comprend 90 % de logements collectifs et 10 % de logements individuels. Or, aujourd'hui, en secteur rural, « *un locataire aspire plutôt à un habitat individuel ou intermédiaire, plutôt qu'à un habitat collectif, d'où l'importance de la restructuration du parc existant* ». Y compris dans des zones rurales où il n'est pas constaté de tension sur le marché du logement, le parc locatif n'est plus adapté au souhait des habitants.e.s. Dans des logements construits voici seulement 25 ans, l'architecture des bâtiments ne répond plus nécessairement aux attentes de la population et des locataires qui veulent aujourd'hui un logement accessible en termes financiers, fonctionnel et peu coûteux en fonctionnement. Se pose aussi un problème d'adaptation du parc de logements au vieillissement de la population, auquel les offices d'HLM s'efforcent de répondre. « *Aujourd'hui, on se doit d'offrir une offre qui n'existe pas sur le parc existant, c'est pour cela que nous avons des besoins de démolition. On avait créé des logements pour accueillir des familles qui travaillaient dans l'industrie, aujourd'hui on a un parc avec de grands logements non accessibles, ce qui n'est pas très adapté pour les personnes âgées* ».

Se pose alors la question du coût des rénovations. « *Quand on a des rénovations à plus de 40 000 € le logement, l'État a-t-il encore la capacité d'accompagner ces opérations, ou ne faut-il pas faire le choix de faire vivre le produit jusqu'au bout et, à horizon de 10 ans, le démolir et recréer une offre nouvelle plus adaptée aux besoins des territoires ? C'est la grande question qu'il faut que l'on ait aujourd'hui, d'où la nécessité de nous accompagner par rapport à des projets de démolition* ».

Pour recomposer un nouveau produit afin de répondre aux besoins exprimés dans le territoire, selon Christophe Bérion, « **il est nécessaire que les organismes bailleurs sociaux soient plus présents au travers des documents d'urbanisme, PLU, PLUI.** *Aujourd'hui, ils sont trop souvent absents des débats ou y sont associés trop tardivement. () Si une offre nouvelle de logements est créée sur ces territoires, inévitablement, cela attirera les clients du parc existant qui le quitteront pour aller dans ces parcs neufs. Forcément, c'est au détriment de ce qui existe aujourd'hui* ».

L'absence d'Observatoire local du logement est une difficulté, avoir des éléments d'observation et donc un observatoire pour les fournir étant l'un des premiers éléments nécessaires pour la construction d'une politique locale du logement. Cela suppose d'avoir quelqu'un pour le porter ; l'État y contribue mais ne porte pas des observatoires locaux complets, ce qui renvoie à des questions de portage des politiques locales : « *A Dijon, nous travaillons avec le président de la FNAIM, Jean-François Buet, avec le représentant de l'INPI, Jean Perrin, avec Christian Baffy, président des ESH. Il n'y a pas de cloisonnement. Mais il n'y a pas d'observatoire du logement* ». Selon Christophe Bérion, à Dijon, il y aurait aujourd'hui 2 000 logements vacants dans le parc privé mais les données en la matière ne sont pas partagées. Aussi, les acteurs locaux du logement souhaitent « *monter un observatoire du logement parc privé/parc social, pour véritablement mesurer le taux de vacance* ». Un fichier partagé de la demande a été créé en 2010. « *Nous avons été précurseurs du service du SNE. Aujourd'hui, nous avons des statistiques très claires. En Côte-d'Or, il y a 11 632 demandes **** de logement en instance, dont à peu près 9 000 pour le Grand Dijon et moins de 3000 pour le reste du département* ».

Christophe Bérion notait, en conclusion de son intervention, l'utilité qu'il y aurait en territoires détendus à pouvoir bénéficier de souplesse dans la gestion des attributions de logements sociaux : « *j'ai attribué 21 logements en dépassement de plafond de ressources, sur 7 500 attributions. Quand on parle de mixité, dans ces territoires détendus, (il faudrait pouvoir bénéficier de) la souplesse d'attribuer un logement vacant depuis longtemps à des familles qui auront une mobilité géographique. Nous avons des commissions d'attribution des logements d'une très grande transparence. Un client qui se présente veut avoir un logement en 72 heures, sinon il part dans le parc privé, qui le logera dans la mesure où il a des logements vacants. () J'ai travaillé longtemps sur des zones tendues ; aujourd'hui, je suis sur des zones détendues. **On ne peut pas avoir une politique du logement unique qui va s'appliquer sur tout le territoire, sur les zones tendues et détendues** ».*

Christophe Bérion indiquait avoir rencontré, avec les acteur.rice.s du logement locatif social de Bourgogne, ses collègues d'Auvergne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine. Les problèmes sont proches dans ces autres régions, confrontées aux conséquences de difficultés industrielles et/ou démographique de certains territoires sur les politiques publiques et privées de l'habitat. Ces cinq associations régionales qui représentent 20 % du parc social et 12 % des logements sociaux de France, ont élaboré ensemble Un manifeste pour une autre politique de l'habitat****. « Plutôt que de nous donner des subventions, il faudrait nous donner plus de capacité d'innovation, de souplesse pour répondre à des enjeux des territoires détendus »..

* Ce point se fonde sur l'intervention devant la section lors d'une table-ronde, le 6/4/2016, de Christophe Bérion, directeur d'Ovitis HLM habitation (Côte d'Or), dont il reprend de larges extraits.

** Comme noté dans le chapitre I de ce rapport, ces zones visent à traduire l'état de tension (ou non) des marchés locaux du logement. Cette classification a des traductions concrètes pour la possibilité (ou non) d'y construire des logements locatifs bénéficiant de dispositifs de défiscalisation de type Robien ou Scellier, par exemple. Les dispositifs fiscaux sont ouverts en zone A1 et B1, c'est-à-dire les zones les plus tendues. En zone B2, ils sont ouverts sur dérogation locale, si les élu.e.s en font la demande (ce peut être pour soutenir la construction locale, pour répondre à la demande de logements et/ou dans l'espoir d'attirer de nouveaux.elles habitant.e.s). En zone C, les dispositifs de défiscalisation ne s'appliquent pas à la construction de logements locatifs.

*** Il existe, en Côte d'Or, plusieurs bailleur.resse.s intervenant de manière différente. Sur l'agglomération dijonnaise, outre ORVITIS, deux autres acteur.ice.s sont présent.e.s dont l'un.e est directement lié.e à cette agglomération : DIJON HABITAT, devenu, depuis janvier 2017, Grand Dijon Habitat. Sur plus de 9.500 logements (et équivalents), 93 % sont collectifs et 7 % sont des logements individuels. Si les logements les plus anciens de leur parc date de 1929 (La Maladière), près d'un tiers de celui-ci a moins de 20 ans. Grand Dijon Habitat loge environ 20 000 personnes, dont plus de 7 500 enfants. SCIC Habitat Bourgogne qui est la plus ancienne Entreprise Sociale pour l'Habitat de Bourgogne. A ce titre, elle construit, réhabilite et gère un patrimoine de près de 8 600 logements dans l'agglomération dijonnaise, où est implantée la plus grande partie de son parc locatif, mais également en Saône-et-Loire, dans l'Yonne et dans la Nièvre. S'y ajoute le bailleur social Villeo dont le parc de 5964 logements (au 31/12/2014) sur le département de la Côte d'Or (4159 logements) et la Saône-et-Loire. Enfin, interviennent aussi en Côte d'Or deux coopératives HLM (le Toit Bourguignon et Bourgogne Habitat) qui font de l'accession sociale sécurisée à la propriété.

**** 35 % de ces demandes sont faites par des ménages déjà logés dans le parc Hlm (soit des demandes de mutation à l'intérieur du parc social).

***** Le manifeste est téléchargeable sur le site www.habitat-bourgogne.org.

De manière plus générale, dans la plupart des territoires métropolitains, il est devenu courant que les habitant.e.s d'un quartier en ville, ou d'un bourg dans le rural ou le périurbain, se montrent hostiles à la construction de logements près de chez eux.elles. Ce malthusianisme déjà ancien s'appliquait surtout aux logements sociaux dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Il concerne aujourd'hui plus largement la construction de logements, la densification étant en général refusée au nom de la préservation de la qualité de vie. La rénovation/extension, qui pourrait dans certains cas offrir une alternative utile à la construction de logements neufs, se heurte de même souvent, outre à la complexité des règles d'urbanisme comme le notait François Carlier, délégué général de la CLCV, aux réticences des riverain.e.s, qui n'hésitent parfois pas à déposer des recours. Aussi, il importe que, dans une opération d'intensification urbaine, le projet de construction permette une amélioration de la qualité de vie des habitant.e.s afin qu'il soit accepté¹⁸⁴.

Ces discours hostiles à la construction neuve trouvent parfois des relais dans les campagnes électorales à l'échelon communal, certain.e.s candidat.e.s promettant de bloquer toute construction. Les maires, élu.e.s de proximité détenteur.rice.s du permis de construire, peuvent aussi y être incité.e.s en ce qu'un projet de densification du logement nécessite d'être accompagné d'une offre d'équipements publics (transports en commun, écoles, etc.), qui entraînent des coûts importants. Mais c'est oublier, à la fois que cela engendre aussi une valorisation du foncier disponible et des recettes fiscales pour les collectivités, et que ce gel est souvent, à terme, très préjudiciable au dynamisme d'une collectivité.

Par ailleurs, ces attitudes de refus généralisé trouvent en général vite des limites, quand des jeunes souhaitant décohabiter à proximité du domicile de leurs parents ne trouvent aucune solution pour se loger à des prix compatibles avec leurs revenus.

La rénovation des villes et des bourgs centres constitue d'autant plus un enjeu que ceux-ci sont susceptibles, du fait de la concentration de population qu'ils permettent, d'accueillir un certain nombre de services répondant aux fonctions de centralité : écoles, commerces et services de proximité, systèmes de transports collectifs, etc. Dans plusieurs de ses travaux récents, le CESE a souligné l'importance de cette relative proximité entre l'habitat et les principaux services dont les populations ont besoin, dans une logique d'accessibilité, de qualité de vie et de développement durable. La difficulté peut tenir à ce que la rénovation et le maintien ou l'arrivée d'une nouvelle population sont nécessaires pour permettre le maintien ou l'implantation de services et de commerces, eux-mêmes nécessaires pour pouvoir attirer ces populations dans une interaction réciproque.

C'est encore plus vrai avec le vieillissement de la population, qui se poursuit : l'avis du CESE *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement* cite les enquêtes de Béatrice Chaudet auprès de personnes âgées autonomes vivant en résidence non médicalisée : ces travaux montrent que celles-ci sortent deux à trois fois par semaine, principalement à pied, dans un rayon de 500 mètres à 1 kilomètre de

¹⁸⁴ Entretien de Daniel Goldberg, député, avec la rapporteure, le 23/03/16.

chez eux.elles, notamment pour se rendre à la boulangerie, au marché et à la pharmacie¹⁸⁵.

La proximité entre habitat et services, et donc la rénovation des bourgs et des villes centres, est de ce fait essentielle notamment pour les personnes âgées dont la part dans la population s'accroît mais aussi pour les familles et pour les jeunes.

Les actions de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH), établissement public administratif créé en 1971, visent à prendre en compte ces diverses dimensions dans la mise en œuvre de la politique nationale de développement et d'amélioration du parc de logements privés existant. À cette fin, l'Agence encourage la réalisation de travaux de rénovation en accordant des aides aux propriétaires occupant.e.s modestes et aux syndicats de copropriétés en difficultés. Ces travaux doivent répondre à des finalités d'intérêt général : transition énergétique, lutte contre le mal logement (résorption de l'habitat indigne, rénovation de quartiers d'habitat ancien dégradés, redressement des copropriétés en difficultés), adaptation des logements à la perte d'autonomie liée à l'âge ou aux handicaps. L'ANAH aide aussi les propriétaires bailleur.resse.s privé.e.s avec une contrepartie sociale et une maîtrise des loyers dans l'objectif de faciliter l'accès au parc privé des ménages modestes¹⁸⁶.

Près des trois quarts des actions de l'ANAH interviennent dans le cadre de programmations communes avec les collectivités locales, notamment *via* les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et près de la moitié des aides de l'ANAH sont délivrées par des collectivités (conseils départementaux et établissements publics de coopération intercommunale) qui en sont délégataires. Un programme vise la revitalisation du cœur des « centres bourgs » en zones rurales ou périurbaines. L'ANAH intervient aussi dans des centres anciens de villes petites ou moyennes, où l'habitat répond mal aux besoins actuels des ménages, en visant à préserver une mixité sociale.

L'Agence a accordé en 2015 près de 675 M€ d'aides (y compris le fonds d'aide à la rénovation thermique pour un montant de 140 M€). Ces aides, par leur effet de levier, ont permis d'engager un volume de travaux de 1,35 Md€.

Le programme « Habiter mieux » de lutte contre la précarité énergétique s'est traduit en 2015 par la rénovation de près de 50 000 logements (plus de 150 000 logements rénovés au total depuis 2011).

La lutte contre l'habitat indigne et très dégradé a mobilisé 125 M € en 2015. Cette intervention évolue de manière à prioriser les actions inscrites dans des projets de territoires en accompagnant les programmes des collectivités qui souhaitent réinvestir leur parc ancien. Outre les aides incitatives aux propriétaires, l'agence soutient des projets de

¹⁸⁵ CESE, *Avis Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (2014) p. 28, et Béatrice Chaudet, *Handicap, Vieillesse et accessibilité : exemples en France et au Québec*, Thèse de l'Université d'Angers (2009).

¹⁸⁶ Ce point s'appuie sur l'entretien de la rapporteure, le 18 mai 2016 avec Nathalie Appéré, députée, présidente de l'ANAH, ainsi qu'avec Blanche Guillemot, directrice générale de l'ANAH, et Clément Dial.

recyclage foncier portés par les collectivités en facilitant la réalisation d'opérations lourdes (RHI/THIRORI).

L'action de l'ANAH s'inscrit dans le cadre du plan gouvernemental et de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement et contribue à l'objectif fixé par le Président de la République d'adaptation de 80 000 logements aux contraintes liées à l'âge et au handicap. Depuis 2012, près de 55 000 logements ont été financés à ce titre par l'ANAH sur le territoire hexagonal (plus de 15 000 logements adaptés en 2015).

Les actions en faveur des copropriétés fragiles ou dégradées interviennent dans le cadre de la loi ALUR et du plan triennal de mobilisation lancé par le gouvernement en octobre 2015. Plus de 17 000 logements ont été aidés en 2015 dans ce cadre, dont 26 % au titre de la rénovation énergétique.

L'ANAH participe aussi au développement d'une offre de logements privés à loyers et charges maîtrisés pour faciliter l'accès au logement des personnes les plus modestes.

Ces diverses missions s'inscrivent dans le Contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'ANAH, adopté en mars 2015¹⁸⁷.

L'ANAH joue ainsi un rôle important d'accompagnement et d'incitation pour la rénovation de l'habitat ancien. Du fait du niveau élevé de certaines dépenses de rénovation, qui nécessitent une restructuration considérable du bâti (structure, surface, etc.) avec des perspectives de revente relativement faibles en zones détendues comme déjà noté, les aides consenties ne peuvent répondre dans ces zones à une partie des rénovations.

Cela pose, plus largement, la question de la prise en compte, dès la conception d'un bâtiment, de la mixité des usages afin de faciliter ultérieurement sa rénovation et sa réaffectation éventuelle à un autre usage que celui auquel il avait été initialement affecté (transformation d'un commerce ou d'un bureau en logement, par exemple, ou inversement).

Enfin, les aides de l'ANAH intervenant en abondement des dépenses consenties par les ménages ne suffisent pas indépendamment de leur utilité à couvrir l'ensemble des prestations nécessaires, notamment lorsque les ménages propriétaires d'un logement sont pauvres et n'ont de ce fait pas les moyens de financer par eux-mêmes une partie des travaux.

La question de l'équilibre entre rénovation et reconstruction de l'habitat a pris une forme particulière dans nombre des grands ensembles urbains construits entre les années cinquante et les années soixante-dix. Beaucoup de ces quartiers relevant de la politique de la ville connaissent, au début des années 2000, une dégradation importante du cadre de vie. La loi du 1^{er} août 2003 a créé l'Agence nationale de rénovation urbaine et engagé le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour réhabiliter près de 200 quartiers prioritaires par des efforts portant principalement sur le bâti. Ce programme majeur a pris la forme d'une restructuration urbaine, ainsi que de démarches de reconstitution et de diversification de l'offre de logements dans près de 200 quartiers parmi les plus fragiles. Au 1^{er} juin 2011, les 395 projets approuvés par le comité d'engagement de l'ANRU portaient notamment sur la réhabilitation de près de 300 000 logements sociaux,

¹⁸⁷ Entretien de la rapporteure avec Nathalie Appère, le 18 mai 2016.

la résidentialisation de 317 000 logements, la démolition de 130 000 logements et la reconstitution de 125 000 logements.

Dans l'avis *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)*, le CESE saluait les avancées importantes permises par ce « programme majeur et reconnu », faisait des propositions pour « remédier aux insuffisances du PNRU I (dont la moitié restait alors à exécuter), ainsi que pour assurer dans la durée son financement. Il formulait par ailleurs des préconisations pour le lancement rapide d'un PNRU II, jugé indispensable.

Dans ce même avis, ainsi que dans l'avis *Avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine*, le CESE notait toutefois que, alors que la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003 prévoyait un principe de financement du PNRU à parité entre l'État et l'UESL (autrefois 1 % logement), principe respecté jusqu'à 2009, « Mais, l'ANRU montant en puissance, l'État s'est retiré du financement, transférant la charge sur l'UESL et les bailleur.resse.s sociaux.ales. Le CESE appelait alors l'État à la tenue stricte de ses engagements pour la mise en œuvre intégrale, sans retard, du PNRU I et ce, jusqu'en 2020 ». Il demandait par ailleurs « la programmation d'une réduction progressive et conséquente de la subvention à l'ANRU, versée par l'UESL ». Il semble que la situation n'ait pas évolué à cet égard, le financement de l'ANRU continuant à être assuré principalement par l'UESL et par les organismes HLM¹⁸⁸.

Le programme de rénovation urbaine s'est depuis poursuivi. D'après la Cour des comptes, fin 2014, 123 920 logements avaient été détruits sur les 151 470 programmés et 99 840 reconstruits et livrés sur les 140 980 prévus, tout en favorisant une plus grande mixité sociale : la proportion de logements sociaux dans l'habitat des quartiers prioritaires est passée à la faveur des opérations de rénovation urbaine de 65 % à 55 %¹⁸⁹. L'ANAH intervient aussi dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, en liens avec l'ANRU.

En dehors de l'ANRU, le dispositif « Périmètre de restauration immobilière (PRI) » vise à imposer à un.e propriétaire ou à une copropriété la réalisation de travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour but la transformation des conditions d'habitabilité de logements¹⁹⁰. Ce dispositif est utilisé comme alternative à la procédure de rénovation urbaine. Un périmètre de restauration immobilière peut concerner un immeuble ou un groupe d'immeubles vétustes, situés ou non dans des quartiers anciens et peut s'appliquer à l'échelle d'un quartier, d'un îlot ou d'un immeuble. Il est précédé d'une enquête de faisabilité et d'une déclaration d'utilité publique des travaux, après délimitation du périmètre indispensable pour engager la DUP des travaux.

6. Le logement intermédiaire

Si près de 60 % des ménages sont aujourd'hui propriétaires en France, le parcours résidentiel de beaucoup de ceux.celles qui ne le sont pas, notamment parmi les jeunes, est

¹⁸⁸ CESE, avis *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)*, rapporté par Marie-Noëlle Lienemann (2011), p. 16 et 22, et avis *Avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine (articles 1,5,7 et 12)*, rapporté par Hugues Martin et Isabelle Roudil (2013), p. 7.

¹⁸⁹ Cour des comptes *Rapport public annuel 2016* : chapitre « La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser », p. 308.

¹⁹⁰ Cf. : Code de l'urbanisme, articles L. 313-4 à L. 313-4-4 et R 313-23 à 29 ; décret n°2007-817 du 11 mai 2007.

devenu plus difficile depuis la très forte augmentation des prix immobiliers intervenue à la fin des années 1990. Entrer dans le parc social est problématique sur une partie du territoire, notamment en zones littorales et dans les grandes villes, car l'offre et la rotation y sont faibles. En sortir n'est guère moins difficile dans les zones tendues et en particulier en Île-de-France, les loyers des logements locatifs privés étant, en région parisienne, au moins deux fois supérieurs à ceux des logements sociaux et, en cas de problèmes financiers du ménage concerné, accéder à nouveau à un logement social est long et malaisé. Quant à l'accès à la propriété, il est rendu hypothétique pour beaucoup de ménages ne possédant pas un premier bien immobilier ou ne bénéficiant pas d'un héritage : le nombre de ménages ayant quitté le parc HLM pour devenir propriétaires a été de 165 000 seulement entre 2010 et 2013, alors qu'il atteignait près de 300 000 ménages entre 1999 et 2002¹⁹¹. Cette baisse de la primo-accession, malgré une reprise très récente, contribue d'autant à celle du nombre de logements locatifs sociaux libérés, réduisant le nombre d'attributions prononcées chaque année dans le parc social, au détriment notamment des jeunes ménages des catégories sociales modestes.

À partir des années 70, la fluidité du parcours résidentiel était facilitée par l'existence d'un parc de logements développé sur notre territoire à travers les sociétés immobilières d'investissement et des institutionnel.le.s (compagnies d'assurances, caisses de retraite et mutuelles) allant jusqu'à 130 000 logements.

Ces logements principalement situés dans les zones de forte densité urbaine où une tension sur le marché locatif se faisait jour, répondaient à une demande forte des couches moyennes.

Pour des raisons d'arbitrage financier et de mesures fiscales avantageuses, l'ensemble du secteur institutionnel s'est désengagé à partir de 1995 de ce patrimoine, provoquant des ventes massives, diminuant ainsi l'offre locative accessible financièrement pour de très nombreux ménages.

La part des logements locatifs privés appartenant à une personne morale a diminué de 2,5 % durant cette période. La France figure ainsi aujourd'hui parmi les pays européens où la part du parc immobilier locatif détenue par les institutionnel.le.s est la plus faible.

Dans une région comme l'Île-de-France, où les prix immobiliers sont particulièrement élevés, les difficultés résidentielles se sont élargies aux classes moyennes.

Comme le note le CESE dans le Rapport annuel sur l'état de la France en 2014, « au total, les marches pour changer de statut sont désormais devenues infranchissables, notamment parce que le fossé entre le plafond du locatif social et le plancher du loyer du secteur libre s'est creusé de manière inexorable ».

Dans ce contexte de tension persistante, un plan de relance de logements neufs intermédiaires a été conçu à partir de 2014 permettant d'envisager la construction de

¹⁹¹ Cf. Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, op. cit., p. 14.

30 000 logements à des loyers maîtrisés se situant entre 15 à 20 % au-dessous des loyers du secteur libre.

Pour ce faire, des avantages fiscaux ont été accordés (TVA à 10 % et exonération de TFTP) permettant de dégager un rendement convenable comparé aux placements financiers en emprunt d'état et de la conjoncture des taux bas, voire négatifs.

Il semble toutefois que nombre d'investisseur.e.s institutionnel.le.s souhaitent, quand ils réalisent un investissement immobilier locatif, pouvoir s'en désengager à un terme relativement court (de l'ordre de cinq à sept ans, par exemple) pour assurer une meilleure rentabilité de l'opération. Un équilibre est à trouver dans ce domaine, de manière à permettre une stabilité suffisante des investissements en échange des avantages accordés.

André Yché, directeur de la Société nationale immobilière (SNI), filiale de la Caisse des Dépôts, notait en entretien avec la rapporteure le rôle que peut jouer en ce domaine l'épargne institutionnelle publique (Fonds de réserve des retraites, Etablissement de retraite additionnelle de la Fonction Publique, Fonds de Prévoyance militaire et de l'aéronautique, IRCANTEC, Caisse des Dépôts, etc.), notamment en région parisienne et dans les zones les plus tendues, où les agent.e.s public.que.s peinent particulièrement à se loger. Il rappelait que, lancé en juillet 2014, le Fonds de logements intermédiaire (FLI) dispose d'une capacité d'investissement de 1,8 Md€, correspondant à environ 10 000 logements. Les logements du fonds, situés pour près de la moitié en Île-de-France, et pour 40 % en Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, sont proposés en moyenne 15 % en dessous du prix de marché. Certain.e.s investisseur.e.s, tel.le.s l'établissement des retraites additionnelles de la Fonction publique, ou PREFON Retraite, association à but non lucratif principalement orientée vers l'épargne retraite des fonctionnaires, ont acquis en contrepartie de leur investissement un droit contractuel de priorité sur une part des logements du fonds : l'investisseur.e a alors la possibilité de désigner un.e ou des employeur.se.s public.que.s qui seront chargé.e.s de proposer des candidat.e.s à ces logements, ceux.celles-ci devant toutefois répondre aux plafonds de ressources et aux exigences de solvabilité fixés par la réglementation¹⁹².

Il semble toutefois que le développement de cette offre locative en nombre suffisant doit passer par une réserve foncière ciblée, par exemple en destinant 20 % des zones d'aménagement des territoires concernés à ce type d'appartements, comme le pratique depuis 2006 la ville de Paris.

B. Les enjeux et les rôles des différents acteur.rice.s du marché : une multiplicité de marchés

1. Les acteur.rice.s : intermédiaires et financeur.se.s

En réponse à la question comment mieux répondre aux besoins en logements dans les territoires est souvent évoquée la complexité résultant de la multiplicité des acteur.rice.s, comme indiqué par plusieurs personnalités reçues en audition et notamment Marie-Noëlle Lienemann, qui soulignait « *L'une des raisons de ces difficultés tient à la multiplicité*

¹⁹² Entretien d'André Yché avec la rapporteure.

des intervenants et des paramètres, concourant à des blocages qui peuvent s'accumuler. Il y a certes des politiques publiques et des acteur.rice.s public.que.s, mais ce ne sont pas les seul.e.s acteur.rice.s, loin de là. Il en résulte in fine une certaine illisibilité quant à l'engagement et à la stratégie de la Nation pour assurer à nos concitoyens le droit au logement, un logement abordable là où les foyers en ont besoin, favoriser un parcours résidentiel pour les ménages au cours de leur vie, assurer un brassage et une mixité sociale, un **aménagement du territoire harmonieux et des villes durables ...** »¹⁹³.

En effet, outre les collectivités publiques, et parce que les personnes en recherche de logement que ce soit pour une acquisition ou une location doivent s'en remettre le plus souvent aux professionnel.le.s, de nombreux.se.s acteur.rice.s jouent un rôle important qu'ils soient gestionnaires, intermédiaires ou même particulier.ère.s (déjà traité au point II- A-2 -b) *Un bien particulier, élément essentiel de la vie et du patrimoine de beaucoup de ménages*. Ne seront donc abordées ici que les acteur.rice.s intermédiaires et financeur.se.s.

↳ Les intermédiaires

Comme le constate Sylvie Landriève dans son ouvrage *L'immobilier, une passion française*¹⁹⁴, de nombreux intermédiaires perçoivent une rémunération selon un pourcentage appliqué au montant de la transaction qu'ils accompagnent, ce qui leur donne un intérêt direct à ce que les prix des transactions et leur nombre soient élevés et, si possible, augmentent.

L'ensemble des intermédiaires (notaires, agent.e.s immobilier.ère.s, et depuis les années 1990, avocat.e.s d'affaires et banquier.ère.s), sont rémunéré.e.s si l'affaire se conclut. Ils.elles jouent un rôle important pour faciliter le rapprochement entre acquéreur.se.s et vendeur.se.s, notamment en opérant un regroupement des annonces de biens à vendre, ainsi qu'en permettant à l'acheteur.se potentiel.le de visiter et de repérer des biens proches de ses attentes, mais aussi pour sécuriser les transactions.

À certaines périodes, quand l'augmentation des prix immobiliers dans une partie importante des territoires devient telle qu'une part croissante des ménages, et notamment des primo-acquéreur.se.s, se trouve découragée ou empêchée d'acheter, jusqu'à faire chuter le nombre des transactions, les intermédiaires ont intérêt à une baisse des prix suffisante pour faire repartir le marché. C'est notamment ce qui s'est produit dans notre pays après 1991 où la très forte augmentation des prix des logements anciens, particulièrement prononcée en Ile-de-France, avait débouché sur une baisse très forte des transactions, jusque vers 1997.

L'intermédiaire que rencontre habituellement l'acquéreur.se est **l'agent.e immobilier.ère**. Mandaté par le.la vendeur.se, son activité est encadrée par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, dite loi Hoguet, qui régit l'activité immobilière en France. Elle consiste principalement « à organiser la publicité et les visites du bien à vendre pour trouver un.e acquéreur.se ». L'agent.e immobilier.ère peut par ailleurs

¹⁹³ Audition de Marie-Noëlle Lienemann, ancienne ministre, Sénatrice, présidente de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM, le 10 février 2016.

¹⁹⁴ *L'immobilier, une passion française* ; Sylvie Landriève ; édition Demopolis, 2016.

dans certains cas accompagner les deux parties dans leurs démarches réglementaires. « *Il est payé sur la transaction, le plus souvent par l'acquéreur.se, surtout s'agissant des transactions entre particulier.ère.s* »¹⁹⁵.

L'agent.e immobilier.ère, dont les honoraires sont libres, perçoit en France en moyenne une commission de l'ordre de 6 % sur chaque transaction immobilière conclue.

Autre intermédiaire pour réaliser une vente ou une acquisition immobilière, incontournable pour l'acquéreur : **le.la notaire**. Le montant du service apporté par l'étude notariale est en proportion du prix de vente du bien, dont le taux est fixé par l'État. Sa prestation sera facturée selon les sommes suivantes :

- **Émoluments** : l'émolument est la somme perçue par le.la notaire en contrepartie d'une prestation dont le tarif est réglementé. Le montant est identique quel que soit le.la notaire choisi.
- **Débours ou déboursés** : Les déboursés sont les sommes que le.la notaire paye pour le compte du client pour la réalisation d'une prestation. Ces sommes servent à rémunérer les différent.e.s intervenant.e.s et/ou à payer le coût de différents documents.
- **Honoraire** : L'honoraire est la somme perçue par le.la notaire en contrepartie d'une prestation dont le montant n'est pas réglementé. L'honoraire est librement convenu par le.la client.e avec son notaire. Il s'agit par exemple d'une consultation juridique non liée à un acte notarié, telle qu'un conseil en droit familial. Quelle que soit la prestation effectuée, le.la notaire doit indiquer à l'avance à son.sa client.e le montant estimé des frais à régler.
- **Droits d'enregistrement**. Le.la notaire se charge de reverser les sommes au Trésor public. Le montant des droits se décompose en plusieurs droits proportionnels perçus par l'État, le Département et la Commune concernés.

La taxe départementale, théoriquement fixée à 3,80 %, a été portée à 4,5 % par la quasi-totalité des Départements. La taxe communale a un taux de 1,20 %.

Une taxe nationale au profit de l'État est égale à 2,37 % du montant du droit départemental.

Le nombre des agences immobilières s'adapte à l'évolution des marchés immobiliers et fluctue dans le temps, tendant à s'accroître quand des prix sont élevés et que le nombre de transactions immobilières augmente, et à se réduire dans les périodes où le nombre de transactions immobilières diminue. Le nombre des offices notariaux varie dans des proportions beaucoup moindres.

Les collectivités territoriales, notamment les départements, principaux bénéficiaires des droits de mutation, ainsi que les communes ou leurs EPCI, mais aussi l'État, ont intérêt à des prix immobiliers élevés conjugués à un nombre d'achats/ventes important, car cela alimente directement leurs ressources fiscales, indirectes et directes. Ce point est abordé ultérieurement et n'est donc pas davantage développé ici.

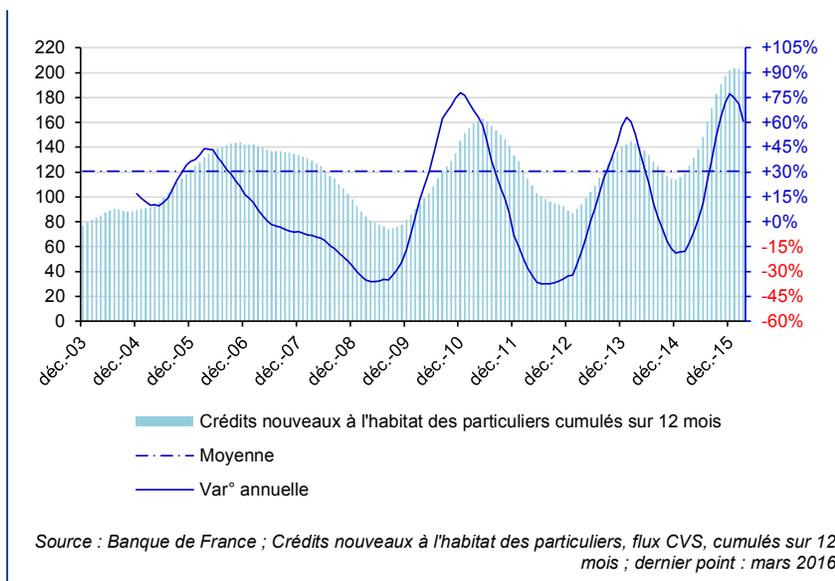
¹⁹⁵ Sylvie Landrière, *L'immobilier, une passion française*, op. cit.

↳ *Financier.se.s*

S'agissant de l'habitat privé, **les banques**, principales financeuses du logement en accordant des crédits à l'habitat aux particuliers ont vu en 2015, l'activité sur le marché immobilier résidentiel marquer une nette reprise, favorisée par des taux d'intérêt à long terme qui se maintiennent à des niveaux historiquement bas. Sur le marché de l'ancien, le nombre de transactions a ainsi progressé de 16 % en un an, repassant au-dessus de sa moyenne de long terme, tandis que sur le marché du neuf, la reprise qui avait débuté fin 2014 s'est confirmée avec une hausse des ventes de 17,9 %. Ce regain d'activité s'observe dans un contexte de stabilisation des prix qui, sur le marché de l'ancien après trois années de baisse continue, affichent un léger repli de seulement 0,1 % sur la France entière, Paris (+0,3 %) et la Province (+0,2 %) enregistrant une légère progression.

Dans ce contexte, la production de crédits à l'habitat des banques françaises a marqué un net rebond en 2015, progressant de 77,2 % selon les chiffres de la Banque de France¹⁹⁶.

Graphique 5 : Production des prêts à l'habitat (en milliards d'euros)



¹⁹⁶ *Le financement de l'habitat en 2015 ; Analyses et synthèses, ACPR Banque de France, n° 71, juillet 2016.*

En novembre 2016, la production de crédits a été de 216,3 milliards d'euros sur 11 mois. Si ce chiffre marque une progression de 15,3 % par rapport à la même période de l'année précédente, il assure avant tout au marché de dépasser son record annuel atteint sur l'ensemble de 2015 avec 203,2 Md€. Juste pour le mois de novembre 2016, les banques ont accordé 27,5 Md€ de financements, selon les chiffres de la Banque de France, soit près de 1 Md€ de prêts par jour... Jamais un mois n'avait été aussi spectaculaire en matière de prêts immobiliers. Les raisons de cette envolée sont principalement dues à des taux extrêmement bas et à la perspective d'une remontée, devenue effective en fin d'année. Une part importante de ces prêts est toutefois consécutive à des opérations de renégociation de crédits déjà consentis.

S'agissant du logement locatif social, l'État, *via* la **Caisse des dépôts**, propose des prêts encadrés d'une durée maximum située entre 30 et 50 ans pour financer l'acquisition du foncier et de biens immobiliers existants et le coût de construction ou d'amélioration des logements. Aujourd'hui premier.ère financeur.se du logement social, la Caisse des dépôts est présente aux côtés des bailleur.resse.s sociaux.ales depuis 120 ans. Le logement social est aujourd'hui encore financé grâce aux fonds déposés sur les livrets d'épargne réglementés (livret A, livret de développement durable), que la Caisse des dépôts centralise à 65 %.

Facteur déterminant de l'attractivité des territoires, le logement se place au premier rang des priorités stratégiques du groupe Caisse des dépôts, qui intervient en tant que prêteur, opérateur et promoteur. En 2013, les prêts sur fonds d'épargne ont ainsi permis de financer 105 000 nouveaux logements sociaux, soit l'équivalent d'une ville de 250 000 habitant.e.s.

Action Logement¹⁹⁷ (ex 1 % Logement) gère paritairement depuis plus de 60 ans la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC). Toutes les entreprises du secteur privé non agricole employant au moins 20 salarié.e.s au cours de l'année civile écoulée, sont redevables du versement de la PEEC, soit plus de 220 000 entreprises employant 14 millions de salarié.e.s potentiellement bénéficiaires.

Depuis sa création, le rôle d'Action Logement s'est considérablement renforcé dans la politique de renouvellement urbain et le développement du logement social, de même que s'est accrue sa place dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat aux côtés des collectivités territoriales. Action Logement assure ainsi la quasi-totalité du financement de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) et contribue par les investissements immobiliers de l'Association Foncière Logement (AFL) à la mixité sociale des quartiers. La mission première d'Action Logement, acteur de référence du logement social en France, est de faciliter le logement pour favoriser l'emploi. Grâce à son implantation territoriale au plus près des entreprises et de leurs salarié.e.s, ses équipes mènent sur le terrain, deux missions

¹⁹⁷ <http://www.actionlogement.fr>

principales : construire et financer des logements sociaux et intermédiaires, prioritairement dans les zones de forte tension immobilière et accompagner les salarié.e.s dans leur mobilité résidentielle et professionnelle, afin de faciliter leur accès au logement et ainsi à l'emploi.

Action Logement dispose notamment d'un parc de 877 000 logements sociaux ainsi que de 71 000 logements intermédiaires. En 2015, près de 30 000 logements nouveaux ont été programmés, et 25 000 livrés.

En matière de location, Action Logement favorise l'accès à un large choix de logements dans le parc locatif social, intermédiaire et privé. Elle propose aux salarié.e.s un prêt sans frais ni intérêt pour financer leur dépôt de garantie (avance LOCAPASS) dans la limite de 500 €, des garanties de loyer dans le parc social avec la Garantie LOCA-PASS ou dans le parc privé avec le cautionnement VISALE, dispositif déjà décrit *infra*.

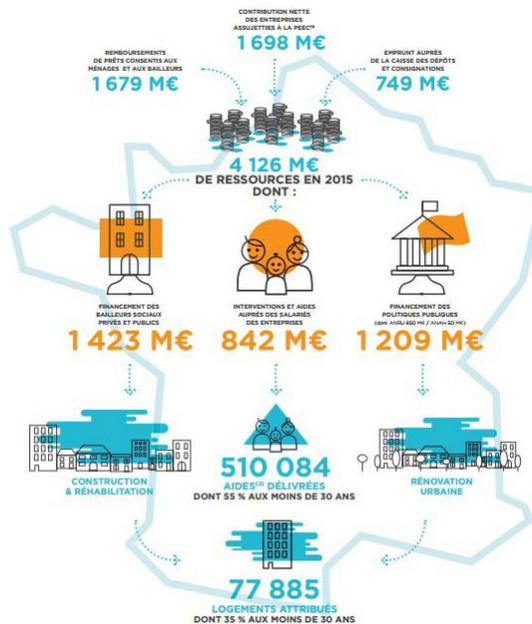
Action Logement peut également consentir des prêts à taux avantageux aux salarié.e.s pour l'acquisition d'une résidence principale en remplacement du prêt principal et propose un conseil en financement. Des prêts travaux et agrandissements sont aussi proposés ainsi qu'un accompagnement sur mesure pour réussir sa mobilité professionnelle, avec le CIL PASS Mobilité et l'aide Mobili-PASS¹⁹⁸.

Comme le note le rapport *Place des jeunes dans les territoires ruraux*¹⁹⁹, les dernières années ont été marquées quant au logement de jeunes par la signature d'un Accord national interprofessionnel avec la mise en place du Mobili Jeune et le développement de l'accompagnement à la colocation, entre autres. Une plateforme « logements des alternant.e.s » a été développée en partenariat avec les conseils régionaux. Elle est accessible depuis les sites des centres de formation des apprenti.e.s, ainsi que sur les sites des partenaires d'Action Logement.

¹⁹⁸ Source : Groupe Action Logement : *le projet Action Logement*.

¹⁹⁹ CESE, *avis Place des jeunes dans les territoires ruraux*, rapporté par Bertrand Coly et Danielle Even (2016).

Carte 6 Les chiffres clés d'Action Logement en 2015



2. La question foncière

Deux récents rapports d'inspection du CGEDD montrent les conséquences en matière de production de logements, de la disparition du rôle des Directions départementales de l'équipement (DDE) en matière d'ingénierie publique, notamment dans le domaine de la veille foncière²⁰⁰.

La connaissance des possibilités de mobilisation du foncier est essentielle, notamment à la production de logements sociaux. En effet, alors que la majorité du foncier se trouve aujourd'hui dans le diffus, sa mobilisation requiert un effort d'identification qui, dans l'ensemble, demeure plutôt faible.

S'agissant des communes carencées (au sens de l'article 55 de la loi SRU), la mise à disposition pour les communes des informations foncières détenues par les EPCI ou par l'État est nécessaire pour une meilleure compréhension des enjeux, et il importe que cette information soit connue et débattue par les acteur.rice.s concerné.e.s. Mais, au niveau des collectivités locales, la veille foncière demeure embryonnaire en raison d'un manque d'ingénierie à disposition et coûteuse et complexe à mobiliser auprès des partenaires (Établissements publics fonciers ou bureaux d'études). Le volet foncier des documents

²⁰⁰ Il s'agit des rapports : *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi SRU (relative à la solidarité et au renouvellement urbain) deuxième phase*, rapport CGEDD n°10304-02, établi par Guillaume Lamy, Isabelle Raymond-Marge et Alain Weber, et du rapport *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des besoins de logements prévus dans les programmes locaux de l'habitat (PLH)*, rapport n°010372-01, établi par Jean-Louis Helary, Alain Lecomte, coordinateur, Françoise Seignoux et Alain Weber, sur lesquels s'appuie ce point introductif.

d'urbanisme (PLU) ou programmatiques (PLH) reste à de rares exceptions très insuffisant quant au repérage des fonciers rentables à moyen terme.

La plupart des communes sont en effet de petite taille (moins de 10 000 habitant.e.s en moyenne) et ne disposent pas d'un état des lieux à jour des gisements fonciers de leur territoire. Les établissements publics fonciers développent des outils de connaissance du foncier mais l'emploi de ces instruments est freiné par le cadre conventionnel dans lequel s'inscrit leur activité vis-à-vis des communes carencées.

De ce fait, à l'issue du Comité interministériel à l'Égalité et à la citoyenneté du 13 avril 2016, l'État a décidé de mettre en ligne un certain nombre d'informations.

Une augmentation forte des prix du foncier depuis dix ans

Répondre aux enjeux en matière de foncier suppose que soient mis sur le marché, là où sont les besoins, des terrains en quantité suffisante pour pouvoir répondre à la demande de construction de logements et ce à des prix compatibles avec le pouvoir d'achat dont disposent les ménages. Or, depuis le milieu des années 2000, « *les évolutions des prix des terrains dans les agglomérations sous tension pèsent de plus en plus sur le coût du logement et rendent la construction de logements abordables difficile* »²⁰¹.

Les prix des terrains, notamment des terrains à bâtir, ont, depuis une dizaine d'années, très fortement augmenté. L'enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) conduite depuis 2006 par le Commissariat général au développement durable (CGDD), montre que sur la période 2006-2014, l'augmentation des prix du foncier a été plus prononcée que celle des coûts de construction. **L'achat du terrain représente désormais, en 2014, près d'un tiers des coûts de l'investissement immobilier pour les maisons individuelles**²⁰². En 2015, toutefois, le prix au mètre carré des terrains s'est, après quatre années de hausse, stabilisé à 79 € : il est constant par rapport à 2014²⁰³.

D'après l'association Consommation, Logement et Cadre de vie (CLCV), le coût du foncier se serait accru près de trois fois plus vite que le coût du logement²⁰⁴.

Le prix moyen du mètre carré en France a ainsi augmenté de 71 % entre 2006 et 2014 (il est passé de 46 € à 79 €), alors que le prix moyen du mètre carré bâti augmentait dans le même temps de « seulement » 26 % (passant de 1 031 € en 2006 à 1 306 € en 2014)²⁰⁵.

Des augmentations variables selon les territoires

Les prix au mètre carré des terrains ont augmenté entre 2006 et 2014 dans toutes les régions, mais dans des proportions variables : la hausse a été de 23 % en Île-de-France (avec une valeur toutefois trois fois supérieure à la moyenne nationale), de 52 %

²⁰¹ Assemblée nationale, Rapport d'information sur *La mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, présenté par Daniel Goldberg (2016), p. 15.

²⁰² CGDD, « Le prix des terrains à bâtir en 2014 » *Chiffres & statistiques* n°685 (octobre 2015). L'EFPB concerne l'ensemble des permis délivrés une année N à des particuliers pour construire une maison individuelle en secteur diffus. De ce fait, l'unité statistique est le terrain à bâtir faisant l'objet d'un permis de construire pour une maison individuelle.

²⁰³ CGDD SOeS DATA Lab "Le prix des terrains à bâtir en 2015", octobre 2016 (EPTB).

²⁰⁴ CLCV *Politique du foncier et logement, analyse, étude de cas et positions* (septembre 2015), p. 19.

²⁰⁵ Chiffres issus du rapport *La mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, déjà cité, présenté par le député Daniel Goldberg.

en Rhône-Alpes, jusqu'à 123 % en Basse-Normandie, où celle-ci a été la plus élevée. Cette augmentation est par ailleurs généralisée, puisqu'elle touche non seulement les zones tendues mais aussi celles qui le sont moins.

Les disparités entre territoires ruraux ou urbains sont aussi très fortes : ainsi, pour les particulier.ère.s ayant acquis un terrain en 2014 en vue d'y construire une maison individuelle, le prix du mètre carré de terrain s'est établi en moyenne à 79 €, mais avec une valeur qui varie de 47 € en zone rurale à 310 € dans l'aire urbaine francilienne²⁰⁶. Les particulier.ère.s ont donc dû adapter leur projet immobilier, en réduisant la surface des terrains achetés : celle-ci est passée de 1 332 m² en 2006 à 969 m en 2014 (réduction de 27,3 %). Cette double évolution (hausse du prix moyen du mètre carré de terrain et réduction de la taille des parcelles) s'explique pour partie par « *l'évolution de la répartition géographique des achats de terrains observée depuis 2010. En effet, la part des terrains achetés en zones rurales a diminué au profit des terrains achetés dans les unités urbaines, caractérisés par des coûts de transaction plus élevés et des surfaces plus petites* »²⁰⁷.

Une étude menée par la CLCV en Aquitaine montre par ailleurs que les coûts du foncier et le ratio prix du foncier sur prix du logement peuvent varier dans des proportions importantes entre deux localités voisines, sans que des raisons évidentes (densité, proximité de la mer, présence de vignobles, etc.) le justifient. En Aquitaine, la part du prix du foncier dans le prix total d'une opération de construction immobilière peut ainsi aller de moins de 10 % à plus de 50 %²⁰⁸. Lors de son audition par la section, François Carlier, délégué général de la CLCV, notait ainsi à titre d'exemple que, à proximité de Libourne, deux intercommunalités proches et assez comparables présentent des différences importantes quant au prix du foncier. Il soulignait que cela lui semble militer pour la mise en place de baromètres locaux des prix, ceux-ci existant en matière de prix immobiliers mais pas en matière de prix du foncier²⁰⁹.

La rareté relative du foncier est souvent mise en avant pour expliquer ce phénomène. Mais la France métropolitaine est relativement peu dense (117 habitant.e.s au km²), beaucoup moins que ne l'est par exemple un pays comme l'Allemagne, où les prix du foncier et de l'immobilier sont pourtant nettement moindres que dans notre pays. Selon Vincent Renard (*revue d'études foncières*), « *Enquête après enquête, on constate qu'il existe, à l'exception réduite de quelques tissus urbains saturés, dont Paris intra muros, un gisement substantiel de terrains techniquement et juridiquement urbanisables. Les terrains existent, mais les propriétaires, publics ou privés, ne veulent pas les vendre* ».

L'exemple de l'Île-de-France, région où le prix du foncier est particulièrement élevé, est à cet égard éclairant. Si le Schéma directeur de la région Île-de-France fixe l'ambition de construire 70 000 logements par an d'ici 2030, cet objectif est pour l'instant loin d'être atteint ces dernières années. La Cour des comptes, qui s'est plusieurs fois penchée sur cette question, souligne la complexité des politiques de l'habitat dans cette région, du fait à la fois de la rareté relative du foncier sur ce territoire mais aussi d'une gouvernance

²⁰⁶ L'enquête sur le prix des terrains à bâtir, Cédric Cailly, *La revue foncière*, janvier-février 2015.

²⁰⁷ Autorité de la concurrence, avis n°16-A-21 du 17 novembre 2016, relatif à la demande d'avis de l'association CLCV sur le fonctionnement concurrentiel du secteur du foncier constructible, p. 11.

²⁰⁸ CLCV Politique du foncier et logement, analyse, étude de cas et positions (2015), p. 19.

²⁰⁹ Audition de la CLCV par la section.

parfois défailante. Elle identifie 20 000 hectares disponibles à l'urbanisation dans les plans d'occupation des sols (POS) et les PLU franciliens en 2011. L'Observatoire régional du foncier en Île-de-France avance quant à lui le chiffre de 9 400 hectares de foncier libre ouvert à l'urbanisation. Toutefois, ces chiffres ne garantissent pas pour autant que « *le foncier constructible soit localisé là où se trouve la demande solvable de logements, ni que les terrains en zone constructible soient destinés à la construction de logements, ni que cette offre foncière potentielle soit réellement mobilisable (rétention des propriétaires fonciers, absence de projets de construction)* ».

Méthode du compte à rebours, effet de levier et effet de cliquet

Nombre d'analystes soulignent que les liens de cause à effet entre prix du foncier et prix du logement, complexes, ne sont pas univoques. Toutefois, ils.elles s'accordent pour considérer que, sur le moyen/long terme, c'est la demande sur le marché immobilier qui détermine les prix des terrains²¹⁰ selon la méthode dite du « compte à rebours ». Interviennent aussi en la matière un effet de levier et un effet de cliquet dont le principe est brièvement décrit ci-après²¹¹.

Pour savoir si un projet immobilier est réalisable, un.e promoteur.e raisonne selon un « compte à rebours ». Il.elle établit d'abord une estimation du prix immobilier final auquel il.elle espère vendre son programme (« prix de sortie »), qui détermine ses recettes prévisionnelles. Il.elle évalue ensuite les coûts liés à la réalisation de l'opération : charge foncière, dont le prix du terrain ; coûts de construction (matériaux, main-d'œuvre) ; coûts de structure et autres frais (techniques, financiers, marge, etc.). En déduisant du prix de sortie (c'est-à-dire des recettes qu'il peut espérer) les autres coûts incompressibles, il.elle obtient alors le prix maximum qu'il.elle peut proposer au.à la propriétaire du terrain pour réaliser l'opération.

Les ménages qui décident de faire construire une maison individuelle adoptent une démarche voisine : ils partent du budget global qu'ils peuvent consacrer à l'achat du terrain et de la maison et le comparent au prix des logements. Le prix maximum auquel ils peuvent acquérir le terrain est donc obtenu en calculant la différence entre ce budget global et les coûts de construction estimés.

Quand les prix immobiliers augmentent, les prix du foncier s'accroissent de manière plus que proportionnelle en raison de la compétition qui en résulte sur les terrains potentiellement disponibles. La hausse en valeur absolue du prix du mètre carré de terrain se répercute en effet très largement sur les prix du foncier, produisant un effet de levier, (*via* le mécanisme du compte à rebours) plus que sur les coûts de production, qui varient peu à court terme²¹².

En revanche, quand les prix de l'immobilier baissent, ceux du foncier baissent aussi mais dans une mesure moindre. La plupart des propriétaires foncier.ère.s préfèrent en effet

²¹⁰ Cf. Autorité de la concurrence, avis n°16-A-21 du 17 novembre 2016, op. cit. ou rapport du groupe de travail de l'ORF « *Réduire les coûts du foncier : quels leviers ?* » ou Sandrine Levasseur, « *Éléments de réflexion sur le foncier et sa contribution au prix de l'immobilier, revue de l'OFCE n°128.*

²¹¹ La méthode du compte à rebours a déjà été brièvement évoquée au point II A.

²¹² Cf. Autorité de la concurrence, avis n°16-A-21 du 17 novembre 2016.

attendre une phase plus favorable pour vendre leur terrain plutôt que de risquer de le brader. « *Il faut ainsi attendre plusieurs années de décroissance des prix immobiliers pour que les propriétaires fonciers acceptent de modifier à la baisse la valeur de leur bien* ». Cette rétention est favorisée par la faiblesse du coût de portage du foncier non bâti : contrairement à un logement vide, un terrain non bâti n'engendre en effet que très peu de coût d'entretien et la taxation par le système fiscal de la détention de terrains constructibles est faible.

Le foncier tend donc à amplifier la hausse des prix immobiliers en phase ascendante du marché immobilier et à ralentir le repli des prix immobiliers quand le marché est baissier.

Une rente foncière ?

Des décisions publiques influent de manière très importante sur la variation de la valeur d'un bien foncier dans le temps. C'est notamment le cas de l'obtention de droits à construire sur un terrain qui en était jusque-là dépourvu. Par ailleurs, la réalisation d'aménagements publics ou la construction d'équipements publics, voire leur anticipation, jouent à la hausse ou à la baisse sur la valeur d'un terrain pour son propriétaire. A titre d'exemple, la valeur attendue par un.e propriétaire d'un terrain tend à augmenter fortement quand est annoncée à proximité la création d'un nouveau réseau de transports, d'une gare ou d'une école. Cette valorisation individuelle du coût d'investissements publics s'apparente à une sorte de « rente ». « *Ce sujet pose la question de la captation par un particulier des retombées des investissements de la collectivité et donc la nécessité de maîtriser bien en amont les prix et de partager les évolutions parfois substantielle de la valeur ajoutée* »²¹³. Certes, les collectivités publiques perçoivent des taxes sur l'immobilier (foncier bâti et non bâti, taxe d'habitation, droits de mutation) mais celles-ci ne pèsent que faiblement sur le vendeur d'un terrain ainsi revalorisé, surtout si celui-ci le détenait depuis longtemps.

Les enjeux de limitation de l'artificialisation des sols, de préservation des sols agricoles mais aussi de limitation des trajets domicile/travail, dans une logique de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de lutte contre la précarité énergétique, ont conduit dans la période récente à privilégier des stratégies de densification et de « construction de la ville sur la ville ». De ce fait, une grande partie des gisements de foncier constructible se trouvent aujourd'hui dans le secteur diffus, en particulier dans les grandes agglomérations.

Le rapport d'information déjà cité sur *La mobilisation du foncier privé en faveur du logement* mentionne à cet égard le cas de Montpellier, ville qui connaît une forte croissance démographique mais qui s'est engagée depuis longtemps dans une politique d'expansion urbaine maîtrisée : dans cette ville, « *50 % de la construction de logements se réalise dans le diffus, c'est-à-dire dans des secteurs déjà urbanisés où les parcelles de foncier mobilisables sont de petites tailles. Les 50 % restants sont construits dans le cadre de grandes opérations d'aménagement de type ZAC. Les opérations dans le diffus peuvent concerner à la fois des*

213 *Rapport sur la mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, présenté par Daniel Goldberg, op. cit., p. 23.

terrains nus en zone urbaine (de type « dents creuses ») ou des terrains bâtis pouvant faire l'objet d'une densification ».

Il en résulte plusieurs conséquences : tout d'abord, la mobilisation de foncier en secteur diffus requiert une démarche d'identification et de recensement à une échelle très fine, ces terrains étant souvent morcelés ou occupés. De plus, dans le diffus, se posent fréquemment des problèmes d'indivision de la propriété des terrains (plusieurs personnes étant collectivement propriétaires du même bien sans avoir nécessairement la même stratégie patrimoniale), voire même sans que l'on sache toujours, au fil des successions, qui est propriétaire. Cela complique les démarches et suscite des blocages pour les opérateurs immobiliers souhaitant acquérir les terrains en question. Par ailleurs, une fois ces difficultés levées, réaliser des projets sur ce foncier « d'occasion » souvent complexe et parfois pollué, suppose une remise en état du terrain qui engendre des coûts pour permettre une nouvelle construction. Daniel Goldberg souligne de ce fait dans son rapport **la nécessité de mettre en place des stratégies publiques cohérentes pour identifier le foncier mobilisable et rendre plus transparent le marché foncier.**

Des mesures favorisant la mobilisation du foncier.

Des mesures récentes visent à favoriser une meilleure mobilisation du foncier public et privé.

La loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production modifie et amplifie le dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement. Ce nouveau dispositif augmente les taux de décote applicables à la valeur vénale des biens de l'État et de ses établissements publics mobilisés en faveur de la production de logements, notamment sociaux, ceux-ci pouvant désormais atteindre jusqu'à 100 % de décote sur le prix de cession. La loi étend aussi le champ d'application du dispositif de cession avec décote, notamment aux biens bâtis. Le législateur a par ailleurs introduit des clauses anti-spéculatives pour permettre à l'État et à ses établissements publics de s'assurer des contreparties de leur effort financier et de limiter les « effets d'aubaine ». À cette fin, sont instaurées des modalités de contrôle de l'effectivité de la réalisation dans un délai de cinq ans du programme de construction. Le dispositif prévoit la publication, par arrêté préfectoral, de listes régionales énumérant les terrains susceptibles d'être mobilisés pour la production de logements. Les préfets de région se sont vu confier un rôle de pilotage stratégique du dispositif pour élaborer les listes régionales de mobilisation du foncier public, pour identifier à l'été 2014 un vivier de terrains prioritaires, mais aussi pour suivre l'effectivité de la construction des logements sur les terrains ainsi cédés. Une commission nationale de l'aménagement de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), présidée par Thierry Repentin, a aussi été installée en juillet 2014. Au niveau national, le président de la République a fixé un objectif de 60 cessions pour l'année 2016, avec ou sans décote.

Dans son 2^{ème} rapport, la CNAUF note que sur l'année 2015, l'État et ses opérateurs, notamment SNCF immobilier, ont dépassé cet objectif, cédant 70 terrains qui permettront de construire plus de 7 900 logements, dont 55 % de logements privés et 45 % à vocation sociale. « *S'agissant du bilan de l'application de la loi du 18 janvier 2013, 13 terrains ont été vendus selon ce dispositif en 2013 et 2014, et 20 terrains en 2015. Au total, depuis 2013, l'effort*

financier consenti par l'État pour les seules cessions encadrées par ces dispositions est de l'ordre de 77 millions €, dont 48,5 millions € pour les 19 cessions en 2015. (Dans les bilans transmis par les préfets de région), même si la proportion du foncier public est relativement faible par rapport aux objectifs de production de logements sociaux, à l'exception de l'Île-de-France, certaines cessions peuvent jouer un rôle moteur pour le lancement d'opérations »²¹⁴.

La libération du foncier constitue de manière plus générale l'un des piliers de la relance de la construction de logements mise en œuvre en 2015. Des mesures fiscales temporaires étaient ainsi destinées à créer un « choc d'offre » de terrains constructibles. A notamment été mis en place un alignement du régime de la taxation des plus-values des terrains à bâtir sur celui des immeubles bâtis. Un abattement exceptionnel de 30 % sur l'imposition des plus-values immobilières de terrains à bâtir, valable un an, a par ailleurs été introduit. Cette dernière mesure, temporaire, peut avoir un effet d'accélérateur mais le risque est grand qu'elle comporte pour une large part un effet d'aubaine sur des projets de cessions déjà envisagées, alors que le problème de mobilisation du foncier est récurrent. **Cela plaide alors sans doute pour la mise en place de mesures fiscales pérennes liées à des documents de planification d'urbanisme plus opérationnels, plutôt que pour des « chocs » sur une année donnée**²¹⁵.

C. Il n'y pas un mais des prix de l'immobilier

1. Une hausse des prix des logements et des loyers

Les travaux menés par Jacques Friggit au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) montrent que, entre 1965 et le début des années 2000, la hausse des prix immobiliers en France est restée relativement proche de celle de l'ensemble des prix à la consommation. Pendant cette période, l'indice du prix des logements en France augmentait de manière tendancielle comme le revenu par ménage, ne s'écartant guère de plus de 10 % de cette tendance longue²¹⁶. Ce phénomène de faible variation des prix immobiliers par rapport à l'évolution du revenu par ménage est souvent qualifié par les spécialistes de l'immobilier de « tunnel de Friggit », celui-ci l'ayant mis en évidence dans le cadre des études qu'il a conduites sur l'évolution des prix immobiliers en longue période.

Le marché immobilier avait certes connu dans les années 1980 une première phase de hausse des prix, très prononcée à Paris et dans certaines villes particulièrement recherchées : entre 1982 et 1991, les prix parisiens s'étaient accrus de 190 %, ceux de l'ensemble du territoire augmentant de 80 %, tandis que l'indice des prix à la consommation s'accroissait pour sa part de 50 % sur la même période. Pour les prix immobiliers nationaux, l'essentiel de cette hausse répondait à « une sorte de rattrapage après la forte inflation des années 1974-1983, qui n'avait touché l'immobilier résidentiel que dans une moindre mesure »²¹⁷ ; à Paris, cette hausse correspondait à une phase d'euphorie spéculative constatée à la même

²¹⁴ CNAUF, *Rapports sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement* de janvier 2015 et février 2016.

²¹⁵ Assemblée nationale, commission des affaires économiques, *Projet de loi de finances pour 2016, Égalité des territoires et logement*, Avis n°3112 tome 11, rapporté par Daniel Goldberg, p. 9.

²¹⁶ Entretien de la rapporteure avec Jacques Friggit, Ingénieur général au Conseil général de l'environnement et du développement durable, le 29/03/2016.

²¹⁷ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, (2015) op. cit, p. 40.

période dans diverses métropoles des pays développés. Mais cette phase de hausse s'était achevée en 1991, le marché se retournant : de 1992 à 1997, les prix parisiens baissaient de plus de 30 %, les prix nationaux, stables, décrochant pour leur part par rapport à l'inflation. Ces trois ou quatre années d'accalmie des prix immobiliers avaient, avant l'an 2000, favorisé une reprise de la primo-accession.

A partir du début des années 2000, les prix des logements ont connu une **nouvelle phase de hausse particulièrement forte qui a duré près de dix ans et a cette fois concerné la plus grande partie du territoire et pas seulement des villes très recherchées** : « de 1998 à 2010, la hausse des prix des logements anciens (+141 %) a été beaucoup plus rapide que celle des revenus par unité de consommation (+43 %). (Sur la même période), **les loyers ont augmenté en moyenne un peu moins vite que les revenus**, au rythme moyen de 2,4 % par an, soit + 33 % », mais un peu plus en revanche que les prix à la consommation, en hausse sur la période de 21 %²¹⁸.

Une étude du Centre d'Analyse Stratégique confirme ces tendances et la déconnexion marquée depuis le début des années 2000 entre l'évolution des revenus des ménages et celle des prix des logements ainsi que **la déconnexion relative entre augmentation des prix des logements et hausse des loyers**. Selon cette étude, « au cours des trente dernières années, le prix réel (corrige de la hausse du niveau général des prix) des logements anciens a été multiplié par deux, tandis que les loyers réels progressaient de 30 % »²¹⁹.

De plus, « les indices des loyers et des prix des logements anciens traduisent des évolutions à qualité constante, c'est-à-dire qu'ils ne tiennent pas compte des changements de la structure du parc des logements loués ou vendus : amélioration du confort, évolution du nombre de pièces ou de la surface par personne, etc. »²²⁰. Or, comme déjà noté, le confort des logements et leur taille moyenne se sont beaucoup accrus sur la période en France : la hausse réelle des prix payés par les acquéreur.se.s et les locataires a donc été de ce fait encore plus marquée que celles des indices précités.

2. Des évolutions différenciées selon les territoires

Les disparités en la matière sont toutefois très fortes selon les territoires : Jacques Friggit notait en entretien avec la rapporteure que les hausses de l'indice des prix des logements de 2000 à 2010 se sont étagées entre + 59 % dans le Territoire de Belfort et + 138 % à Paris, dans les Bouches-du-Rhône et dans les Alpes-Maritimes, où elles ont été les plus élevées. Par ailleurs, sur la même période, les loyers ont davantage augmenté en moyenne dans l'agglomération parisienne (+32 %) qu'en province (+ 29 % dans les agglomérations de plus de 100 000 habitant.e.s, + 25 % dans les petites et moyennes agglomérations)²²¹.

Compte tenu des niveaux de prix initiaux, la disparité des prix du logement est considérable selon les territoires. Pour simplifier, on peut noter que la tension immobilière et les prix sont particulièrement élevés à Paris et dans sa première couronne ; puis viennent

218 Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », de Philippe Gallot, Elodie Leprévost et Catherine Rougerie, *INSEE Première* n°1350 (mai 2011), p. 1.

219 « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », de Mahdi Ben Jelloul, Catherine Collombet, Pierre-Yves Cusset, Clément Schaff, *Note d'analyse* n°221 avril 2011.

220 « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », *INSEE Première* n°1350, op. cit.

221 « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », op. cit.

de grandes métropoles régionales où la demande est soutenue par les dynamiques économiques et démographiques. Dans les autres parties du territoire métropolitain, les situations sont beaucoup plus contrastées, certaines villes et des territoires ruraux connaissant des baisses de prix importantes. Ainsi, « *début 2015, avec un budget total de 300 000 €, un ménage pouvait acheter 326 m² à Saint-Etienne, 120 m² à Toulouse et 46 m² dans l'arrondissement le moins cher de Paris, (à savoir le XIX^e, soit un écart de 1 à 7)* »²²². Cet écart et son évolution reflètent l'ampleur des inégalités territoriales qui se sont creusées en quinze ans en matière de logement ». De même, les écarts sont très significatifs en matière de loyers au mètre carré, y compris parmi les villes les plus chères : ainsi à Paris, les loyers de relocation, fournis par l'Observatoire des loyers de la région parisienne (Olap), ont augmenté de plus de 75 % entre 1999 et 2014, passant de 13,20 à 24,20 € le m² en moyenne (contre 10,20 € à Lyon, par exemple)²²³.

Une étude de l'INSEE analyse le ratio correspondant au niveau de loyer rapporté au prix estimé d'un même logement s'il était mis en vente. Cette étude montre la forte baisse de ce ratio, l'augmentation des prix d'achat des logements anciens ayant en moyenne été nettement supérieure à l'augmentation des loyers, mais aussi l'importance des disparités territoriales à cet égard. Ainsi, d'après l'INSEE, « *le loyer annuel des appartements du secteur libre représentait 7,4 % de leur prix en 1996 (rapport médian). Il est descendu à 4,1 % en 2006, conséquence de la hausse très élevée des prix comparativement à celles des loyers* ». Mais toutes choses égales par ailleurs, « **ce ratio est maximal pour les petits logements, dont les loyers sont plus élevés, et décroît quand la surface augmente** ». Par ailleurs, s'il est « *plus faible à Paris et dans les agglomérations de plus de 200 000 habitant.e.s, ainsi que dans la petite couronne de la région parisienne, où les prix sont les plus élevés, (...) à Paris et en petite couronne parisienne, le ratio loyer/prix a moins baissé que la moyenne entre 1996 et 2006, conséquence d'une augmentation des prix mais aussi des loyers plus élevée qu'ailleurs* »²²⁴.

Il importe donc que les réponses à trouver en matière de logement prennent pleinement en compte cette dimension territoriale.

3. Des facteurs de hausse diversifiés

Un grand nombre de facteurs peut contribuer à expliquer la hausse des prix des logements anciens et des loyers et diverses études récentes se sont efforcées d'approcher leur rôle respectif. Certains de ces aspects ont déjà été évoqués *infra*, d'autres le seront dans la suite de ce rapport. On en donnera donc dans ce point une présentation synthétique.

Une première explication possible est constituée par la pénurie de logements. Michel Moullart, professeur à l'Université Paris-Ouest la Défense, considérait en entretien avec la rapporteure qu'il manquerait en France de l'ordre de 900 000 à 1 million de logements²²⁵. Selon ses estimations, « *il faut construire 500 000 logements neufs par an pendant une dizaine d'années* »²²⁶. Si l'existence d'un manque de logements est reconnu par la plupart

²²² Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France* (2015), op. cit. p. 42.

²²³ *Idem*.

²²⁴ INSEE Première n°1350, « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », op. cit.

²²⁵ Entretien de Michel Moullart avec la rapporteure, le 08/04/2016

²²⁶ « Il faut construire partout en France », de Michel Moullart, in *Revue Constructif* n°32, juin 2012.

des analystes, son ampleur fait débat (cf. point I A 1 b du présent rapport) et ne suffit pas à expliquer l'augmentation très forte des prix immobiliers. **Jacques Friggit soulignait en entretien avec la rapporteure que l'insuffisance du rythme de la construction peut constituer un facteur explicatif, mais de second ordre.** « En effet, l'élasticité du prix des logements par rapport à leur nombre²²⁷ apparaît de l'ordre d'1 à 2 % : même la construction d'un million de logements supplémentaires (soit 3 % du parc) n'aurait diminué que de 3 à 6 % le prix des logements. De plus, si l'évolution de l'offre et de la demande de « service logement » avait influé sur le prix des logements, elle aurait également dû influencer sur les loyers. Or, dans les années 2000, l'indice INSEE des loyers n'a pas augmenté plus rapidement que le rythme parallèle au revenu par ménage qu'il avait suivi dans la période précédente »²²⁸. De même, à part en Île-de-France, il n'a pas été constaté une augmentation du nombre de personnes par logement, qui aurait dû logiquement suivre une situation de pénurie marquée de logements. Parmi les pays européens, la France fait du reste partie de ceux qui, de manière globale et malgré des niveaux de tension différents selon les territoires, dispose d'un stock de logements important : notre pays compte 509 logements pour 1000 habitant.e.s contre 539 en Espagne et 516 en Allemagne, mais 449 aux Pays-Bas, 436 au Royaume-Uni et 433 en Italie. La France fait aussi partie des pays où l'on construit le plus : cinq logements construits en 2013 pour 1000 habitant.e.s contre trois en Allemagne²²⁹.

Contribue par ailleurs au manque de fluidité des marchés immobiliers ainsi qu'à l'augmentation du prix des logements, le niveau relativement élevé des coûts liés à la mutation en France. Ceux-ci comprennent les droits de mutation à titre onéreux (DTMO), avec notamment diverses taxes départementales et communales, les « frais de notaire » proportionnels au montant de la transaction (émoluments du/de la notaire proprement dits, frais liés à la publicité foncière et des frais annexes), auxquels s'ajoutent les éventuels frais d'agence immobilière. Selon une étude de l'OCDE, la France fait partie, avec la Belgique et la Grèce, des pays où les coûts liés à une transaction immobilière sont les plus élevés²³⁰. L'étude déjà citée de l'Institut Montaigne note que les DTMO créent une rigidité sur le marché du logement et peuvent dissuader voire empêcher un ménage d'acheter un bien correspondant à l'évolution de ses besoins (besoin de mobilité géographique lié par exemple à un changement d'emploi, besoin d'agrandissement lié à un agrandissement de la famille ou au contraire besoin de logement de taille plus réduite en cas de départs des enfants). L'étude souligne toutefois que ce frein à la mobilité joue particulièrement en périodes de stagnation ou de baisse des prix de l'immobilier, pendant lesquelles les frais de transaction ne peuvent être amortis rapidement par une plus-value lors de la revente du bien²³¹.

227 C'est-à-dire que, devant la hausse de la demande, la construction devrait s'ajuster en augmentant, et ainsi modérer voire annuler l'augmentation des prix immobiliers induite par l'accroissement de la demande.

228 Entretien de Jacques Friggit avec la rapporteure et article de Jacques Friggit « Le prix des logements à Paris sur huit siècles », revue *Variance* (octobre 2012) p.43.

229 Institut Montaigne, *Politique du logement : faire sauter les verrous*, (juillet 2015), p. 6.

230 Etudes économiques de l'OCDE, Union européenne, mars 2012.

231 Institut Montaigne *Politique du logement : faire sauter les verrous*, op. cit. p. 52 à 54.

Si les DTMO peuvent effectivement constituer un frein à la mobilité, ils ne jouent quoi qu'il en soit que de manière marginale dans la hausse des prix immobiliers.

Un deuxième ordre de facteurs explicatifs est lié à l'offre de logements : selon l'Institut Montaigne, « **au niveau de l'offre, les prix ont été tirés par une augmentation des coûts de la construction qui résulte, au moins partiellement d'une amélioration de la qualité des logements liée à l'accroissement des normes de construction** »²³². Jacques Friggit observait toutefois en entretien avec la rapporteure que l'augmentation de la qualité des logements n'avait pas été plus rapide depuis 2000 que dans la période antérieure, et que cela ne pouvait donc expliquer que de manière relativement marginale l'augmentation des prix des logements. Une étude de France stratégie (ex Conseil d'analyse stratégique) analyse les diverses composantes possibles de ce phénomène. Elle relève que les gains de productivité dans la construction, traditionnellement élevés par rapport à ceux du reste de l'économie, auraient connu un ralentissement à partir du début des années 1990, ce qui tendrait à faire augmenter le prix du bâti²³³. Toutefois, d'après une étude du CSTB, cet effet serait limité²³⁴. Le rapport *Analyse de l'évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment*²³⁵, *préconisations en matière de simplification réglementaires* permet de compléter ces constats et de les actualiser. Selon ce rapport, de 1997 à 2012 soit sur quinze ans, les évolutions des prix dans l'immobilier résidentiel auraient été les suivants à fin 2012 : les prix des appartements neufs, au m², auraient augmenté de 103,3 % (source ECLN/MEDDE) ; le prix des logements anciens, au m², aurait augmenté de + 156,1 % (source INSEE-Notaires) ; les prix du bâtiment, mesurés par les évolutions de l'indice du coût de la construction (ICC) se seraient accrus sur la même période de + 54,9 % (source INSEE) ; l'indice des prix entretien-amélioration se serait pour sa part accru de + 51,9 % au cours des trois dernières années (1999/2012) (IPEA : source MEDDE). Aussi, selon ce rapport « *les hausses des prix bâtiment sur quinze ans ressortent globalement 2 à 3 fois moins rapides que celles des prix de ventes* ». Le prix des logements neufs a ainsi augmenté beaucoup plus vite que le coût de la construction depuis la fin des années 1990²³⁶.

Un facteur de hausse des prix immobiliers réside dans l'accroissement du prix des terrains à bâtir, déjà évoqué au point précédent (II B 2). Mais selon Jacques Friggit, « *le prix des logements est peu influencé par celui des terrains à bâtir : l'élasticité du prix des logements par rapport à la taille du parc n'étant que d'environ - 1 ou - 2, une augmentation du nombre de terrains destinés à la construction (par modification de la réglementation ou par mise en vente) diminue peu le prix des logements. En revanche, le prix auquel les vendeurs potentiels de terrains sont prêts à les vendre influe sur le nombre de logements construits* »²³⁷. Dans cette analyse en

²³² *Idem*, p. 13.

²³³ Conseil d'analyse stratégique (CAS) « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », note d'analyse n°221 (2011).

²³⁴ Arènes J-F, Elias P. et Weiss N. *Les conséquences économiques des évolutions législatives, réglementaires et normatives* (2005 et 2006) CSTB.

²³⁵ Rapport *Analyse et évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment : préconisations en matière de simplification réglementaire*, FFB, rapport du groupe de travail présidé par Olivier Tomassini, p. 5 et 13 (2013)

²³⁶ Rapport *Analyse et évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment : préconisations en matière de simplification réglementaire*, FFB, op. cit., p. 5 et 13 (2013)

²³⁷ Jacques Friggit, *Les prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme, cours immobilier 2016*, ENPC, diapositive 174.

effet, et selon la logique du « compte à rebours » déjà décrite, c'est la hausse du prix des logements qui a entraîné celle du prix des terrains, au moins autant que l'inverse.

L'étude déjà citée du CAS sur *L'évolution des prix du logement en France depuis 25 ans* met en avant d'autres explications pour cette très forte hausse des prix, notant entre autres le rôle de l'évolution des conditions de financement : **la baisse des taux d'intérêt nominaux et réels a en effet favorisé un allongement de la durée d'emprunt** (en 2009, les emprunts de durée égales ou supérieures à 20 ans représentaient 57 % des emprunts, contre 16 % en 2001) **et une progression de l'endettement immobilier des ménages** : « *les encours totaux de crédit, qui étaient restés stables à 30 % du PIB dans les années 1980 et 1990, ont doublé entre 1999 et 2010* ». **Selon le CAS, l'assouplissement des conditions de financement expliquerait plus de la moitié de l'augmentation des prix dans l'immobilier ancien**²³⁸. Jacques Friggit mettait aussi l'accent sur ce facteur lors de son entretien avec la rapporteure et notait que, alors que les ménages empruntaient pour acquérir une résidence principale sur 15 ans environ en 2000, ils empruntaient sur une durée sensiblement plus longue, de l'ordre de 20 ans, en 2015²³⁹. Aurait joué aussi en ce sens, selon le Conseil d'analyse économique, la perception de l'immobilier comme une valeur refuge²⁴⁰.

Dans le *Rapport annuel sur l'état de la France en 2014*, le CESE note ce rôle joué par les conditions de financement du crédit immobilier et la part des achats de logements dans l'endettement des ménages : « **Il semble également que les modifications intervenues dans les conditions de crédit (allongement de la durée de prêt, stabilisation puis baisse des taux de prêt) aient constitué le principal facteur de soutien à la demande et, partant, le moteur de la hausse des prix. La totalité des encours des crédits immobiliers est de 857,1 milliards en 2012, soit 77 % des crédits octroyés aux ménages** »²⁴¹.

Ainsi, la baisse des taux d'intérêt réels à un niveau proche de leur plus bas historique (les taux d'intérêt à long terme, une fois déduite l'inflation, sont passés de 3,6 % en 2000 à 1,5 % en 2008 et à 2,1 % au 3^{ème} trimestre 2015) et l'augmentation de la durée d'emprunt des ménages qu'elle a permis, tout en favorisant la solvabilisation d'une partie des ménages et en leur permettant d'acheter un logement, a joué un rôle majeur dans l'augmentation des prix immobiliers.

²³⁸ CAS, *note d'analyse n°221* (2011).

²³⁹ Entretien de Jacques Friggit avec la rapporteure et Jacques Friggit : « Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme », op. cit. p. 184.

²⁴⁰ Alain Trannoy et Etienne Wasmer, Conseil d'analyse économique : « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », note n°2, février 2013. p. 5.

²⁴¹ CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2014*, rapporté par Hélène Fauvel (2014), p. 112.

4. Conséquences en termes de taux d'effort et impact sur l'investissement

L'augmentation des prix des logements depuis le début des années 2000 a des incidences importantes sur le pouvoir d'achat des ménages, et notamment des locataires du secteur privé, dont les taux d'effort se sont particulièrement accrus.

La mesure du coût du logement dans le budget des ménages se fonde traditionnellement sur le taux d'effort, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses liées à l'habitation principale et les revenus²⁴². Selon l'INSEE en France métropolitaine, un ménage consacre en moyenne 18,3 % de ses revenus à se loger en 2013. Sont comptabilisées parmi ces dépenses de logement pour les propriétaires, les remboursements d'emprunt (capital et intérêts) pour l'achat du logement, la taxe foncière, ainsi que les charges de copropriété. Pour les locataires, elles incluent les loyers et les charges locatives. Pour tou.te.s, elles comprennent la taxe d'habitation, ainsi que les dépenses d'eau et d'énergie liées à l'habitation. Les aides au logement sont déduites de ces dépenses : il s'agit d'un taux d'effort « net ».

Le taux d'effort net global pour l'ensemble des ménages augmente relativement peu, mais la hausse est plus sensible pour les ménages modestes (du premier quartile de revenu par unité de consommation) et les locataires, notamment ceux du secteur privé. L'accès à la propriété devient plus difficile pour les ménages modestes. Le taux d'effort moyen serait plus élevé pour les ménages accédant à la propriété (qui ont encore un emprunt à rembourser pour l'acquisition de leur logement) et pour les locataires du secteur privé (respectivement 28 % et 27 % en 2013). Il s'avère un peu en deçà pour les locataires du secteur social (24 %). Il est nettement plus faible pour les propriétaires non accédant.e.s (9 %), qui n'ont plus à faire face aux charges de remboursement de leur résidence principale²⁴³.

L'augmentation des prix immobiliers pose aussi question en termes d'équité entre les générations : elle favorise en effet une segmentation des marchés du logement entre les « *insiders* » souvent relativement âgé.e.s, qui ont pu devenir propriétaires avant la forte augmentation des prix et n'en ont donc pas subi les conséquences, voire ont pu en bénéficier, et les *outsiders*, constitué.e.s notamment par les jeunes générations : les jeunes accèdent en effet avec difficulté à la propriété, surtout ceux et celles issu.e.s des catégories modestes qui ne bénéficient pas d'un héritage important ; ils.elles peinent aussi à accéder à un logement social et, particulièrement mobiles, ils.elles doivent faire face à des loyers élevés dans le parc privé. « *Entre 1998 et 2010, le pouvoir d'achat immobilier des 20-25 ans a été divisé par deux en moyenne dans les principales métropoles de province, et est devenu quasiment nul à Paris. À l'inverse, les plus de 65 ans ont perdu de 1998 à 2010 en moyenne « seulement » un dixième* »

²⁴² Ce point s'appuie sur l'étude de l'INSEE, *Les conditions de logement en France*, Collection INSEE Références, Edition 2017, p. 160.

²⁴³ INSEE, *Les conditions de logement en France*, collection INSEE références, Edition 2017, p. 160 et 161.

de leur pouvoir d'achat immobilier dans les principales métropoles régionales et un quart à Paris »²⁴⁴.

Jacques Friggit relève que **la baisse des taux d'intérêt n'a pas suffi à compenser la hausse du prix des logements par rapport au revenu par ménage**. Ainsi, « pour acheter le même logement ancien, un primo-accédant à la propriété doit s'endetter sur 21 ans en 2015 contre 15 ans en 1965 ou en 2000 ... mais une durée de 21 ans peut être accordée par les prêteurs en 2015 ». La part des primo-acheteur.se.s parmi les ménages ayant acheté leur résidence principale dans l'ancien au cours des quatre années précédentes est par ailleurs passée en France métropolitaine de 56 % pour 1999-2002 à 51 % pour 2003-2006 et à 48 % pour la période 2010-2013²⁴⁵.

La hausse des loyers plus modérée que celle des prix immobiliers, (comme notée au point II C 1) **a eu par ailleurs des incidences en termes d'arbitrage de portefeuilles de placements pour les investisseur.e.s institutionnel.le.s** : cette divergence s'est en effet traduite par une baisse des rendements locatifs qui a largement contribué à la forte réduction de la proportion d'immobilier résidentiel dans les portefeuilles des institutionnel.le.s au cours des vingt-cinq dernières années. Selon l'enquête 2016 de l'Association Française des investisseur.e.s institutionnel.le.s (Af2i), « l'exposition en immobilier ne représente actuellement que 5 % du total des actifs gérés par ces derniers, alors qu'elle était deux fois plus élevée il y a vingt-cinq ans. L'immobilier résidentiel, qui représentait un tiers de l'exposition totale en immobilier il y a vingt-cinq ans, n'en représente plus qu'un quart ».

La situation française en la matière est spécifique : dans la plupart des autres pays développés, la part d'immobilier dans les portefeuilles des investisseur.e.s institutionnel.le.s est nettement supérieure à celle constatée en France.

Mais, aujourd'hui, le niveau particulièrement bas des taux d'intérêt sur la dette publique pourrait rendre à nouveau compétitif le placement en logement.

Pour un.e investisseur.e institutionnel.le, l'investissement en immobilier résidentiel permet de prendre en compte dans son portefeuille, des facteurs fondamentaux économiques et monétaires tels que l'évolution de la démographie, du revenu disponible et du patrimoine des ménages, que ne présentent pas de manière aussi directe les autres catégories d'actifs. Les fluctuations des loyers des logements sont par ailleurs beaucoup moins volatiles que celles des loyers de bureaux et de commerces. La formation des prix sur le marché des logements est en effet largement régie par les comportements des ménages qui raisonnent en termes de valeur d'utilité, de valeur refuge et d'arbitrage de relativement long terme entre achat et location, ce qui fait de l'immobilier résidentiel un produit moins spéculatif, d'une volatilité proche de celle des obligations (c'est-à-dire faible) et intéressant

²⁴⁴ Etude « L'évolution du pouvoir d'achat immobilier selon l'âge des ménages », réalisée par l'Université Paris-Dauphine et le Crédit Foncier (2014), citée par Institut Montaigne *Politique du logement : faire sauter les verrous*, (2015), p. 15.

²⁴⁵ Jacques Friggit, *Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme*, diapositive 27 et 193, estimation 2010-2013 provisoire.

pour un.e investisseur.e de long terme dans le cadre d'une stratégie de diversification de portefeuille.

Le faible niveau actuel des taux d'intérêt et ses caractéristiques pourraient donc notamment jouer en faveur du retour des investisseur.se.s institutionnel.le.s dans le logement intermédiaire, dont l'enjeu a déjà été noté.

D. La crise du logement en Île-de-France

« La crise du logement présente des analogies, mais aussi des différences, avec celle des années 50. Il s'agit avant tout aujourd'hui d'une crise de l'offre et d'une panne de la production neuve, dont les premières victimes sont les jeunes, les nouveaux venus dans la région, ainsi que les familles. Mais le contexte dans lequel cette crise se déploie a changé : faible croissance économique, précarisation de l'emploi et accroissement des disparités sociales, vieillissement de la population, parc vieillissant, défi énergétique et environnemental, crise des finances publiques, etc. La crise du logement apparaît ainsi comme une expression condensée de mutations sociales et économiques qui dépassent les seuls acteur.rice.s du logement !... »²⁴⁶.

Ce constat partagé par l'ensemble des acteur.rice.s auditionné.e.s - entreprises, syndicats de salarié.e.s, bailleur.esse.s sociaux.ales, CESER Île-de-France... - a fait l'objet d'un diagnostic²⁴⁷ présenté au Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) en juin 2015 et préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH).

La synthèse ci-dessous reprend les éléments essentiels de ce diagnostic²⁴⁸ à travers 3 parties : les principaux chiffres donnant des repères, l'environnement institutionnel et la gouvernance des politiques de l'habitat présentant le rôle des différent.e.s acteur.rice.s, enfin les éléments clés du diagnostic réalisé.

1. L'Île de France en chiffres

- 12 millions d'habitant.e.s répartis au sein de 5 départements, avec des volumes de population par département sensiblement proches – de 1,199 à 1,601 million – hormis Paris (2,241 millions d'habitant.e.s)²⁴⁹. Une population qui augmente de 60 000 personnes/an sous l'effet d'un fort excédent naturel (+ 110 000).
- 5,7 millions d'emplois. L'Île-de-France accueille 35 % des cadres vivant en France.
- Des échanges migratoires avec la province, déficitaires et marqués par l'arrivée de personnes seules et le départ de familles et de retraité.e.s : 98 000 ménages entrants (58 % de personnes seules, 14 % de familles) par an et 127 000 ménages sortants par an²⁵⁰ (41 % de personnes seules, 30 % de familles).

²⁴⁶ Gérard Lacoste directeur général adjoint Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) Ile-de-France – Livre Blanc de l'AORIF juin 2014.

²⁴⁷ Ce diagnostic a été réalisé par l'IAU Île-de-France et Fors Recherche sociale.

²⁴⁸ L'ensemble des chiffres et des constats – sauf indication contraire - sont issus du document « Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement – Séance plénière du comité régional de l'habitat et de l'hébergement du 2 juillet 2015 – Fors Recherche sociale & IAU Ile de France ».

²⁴⁹ Estimation Insee 2014.

²⁵⁰ Insee 2011.

- Une structure sociale très contrastée entre grande richesse et grande pauvreté : en 2012, le niveau de vie au-dessus duquel se situent les 10 % de ménages les plus aisés est cinq fois supérieur à celui au-dessous duquel se trouvent les 10 % de ménages les plus modestes (3,3 % en province)²⁵¹.
- Des densités de populations très variables en fonction des départements (habitant par hectare urbain en 2012).

Schéma 1 : Densité de population dans les départements d'Ile-de-France en 2012

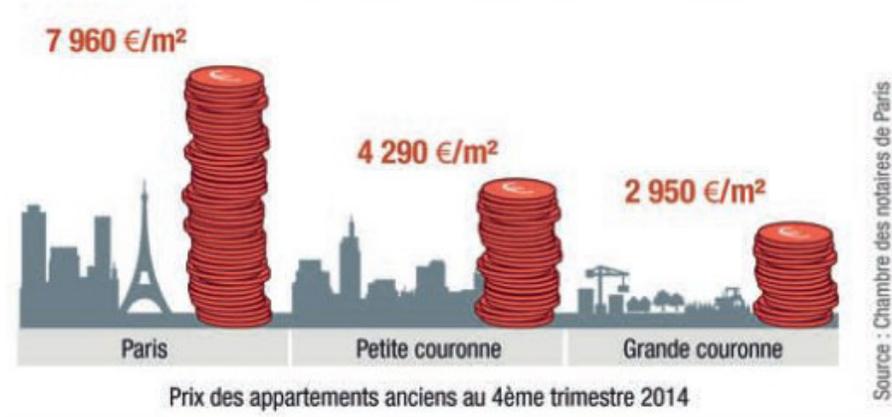


Sources : IAU IdF MOS 2012, Insee RP 2012

- Le parc immobilier comptait 5.5 millions de logements en 2011 constitué de 73 % de logements collectifs, occupé pour moitié par des propriétaires.
- La surface des logements a augmenté entre 1978 (25 m² par personne) et 2013 (32 m² par personne) de 28 % tandis que l'inconfort a chuté fortement, passant de 21.8 % à 0.9 %. Cependant, le surpeuplement (18 %, concentré à Paris et en Seine Saint Denis) reste beaucoup plus important qu'en province (4,7 % des logements) et touche en priorité les plus modestes.
- Les prix des appartements anciens, relevés au 4^{ème} trimestre 2014, sont élevés mais présentent de grandes disparités territoriales.

251 Insee - DGFIP - CNAF - CNAV - CCMSA - 2012.

Schéma 2 : Prix des appartements anciens au 4^e trimestre 2014 en Ile-de-France



Source : Observatoire des notaires de Paris.

Les prix des logements évoluent plus vite que les revenus, le prix d'achat moyen d'un appartement ancien au m² et en € correspond à presque 2 fois le revenu moyen mensuel des ménages en € en 2014 alors qu'il était à parité en 1996.

- 578 000 demandeur.se.s de logements sociaux pour 85 000 attributions en 2014, au sein d'un parc de 1,2 millions de logements sociaux.
- 950 000 personnes mal-logées dont 42 000 sans domicile personnel²⁵² et 22 000 copropriétés fragiles (soit 20 % des copropriétés).

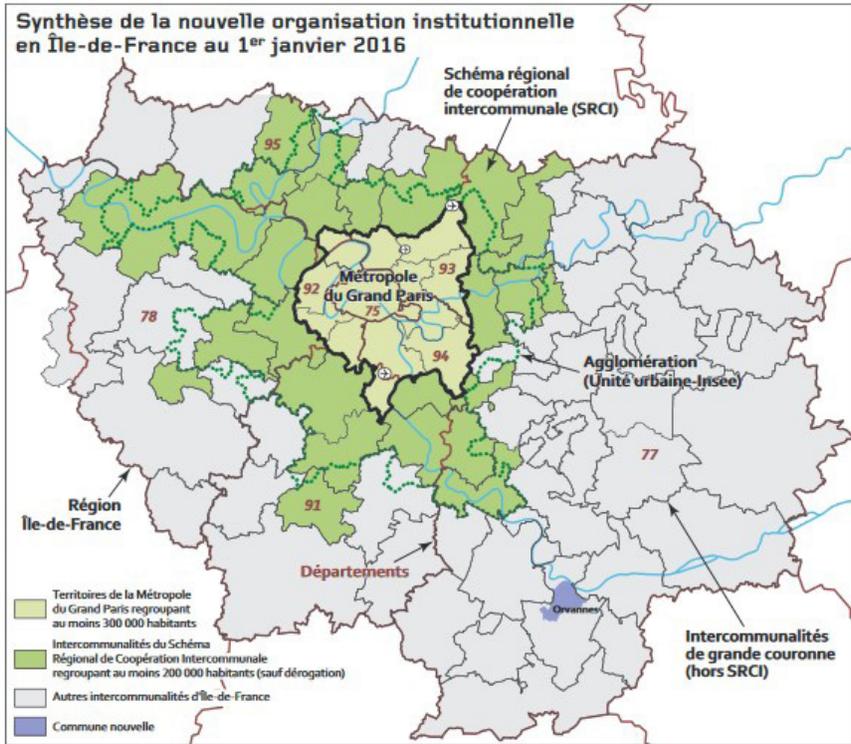
2. L'environnement institutionnel et la gouvernance des politiques de l'habitat

L'Île-de-France est riche de nombreuses collectivités²⁵³ : 1 278 communes, 8 départements, une Région et 82 intercommunalités au 1^{er} janvier 2016. Créée au 1^{er} janvier 2016, la Métropole du Grand Paris (MGP) regroupe les communes de la petite couronne (départements 92, 93 et 94), et sept communes de la grande couronne (départements 91 et 95) qui se sont prononcées en faveur du rattachement à la Métropole. Elle comprend 131 communes et 12 territoires (Paris et 11 établissements publics territoriaux). Elle concerne au total 7 millions d'habitant.e.s et regroupe 3,9 millions d'emplois. La carte ci-dessous montre les trois couronnes de la région Île de France : la Métropole du Grand Paris dans la zone centrale, l'aire urbaine de Paris au sein de laquelle les EPCI devront atteindre un seuil minimum de 200 000 habitant.e.s et les territoires ruraux.

²⁵² Fondation Abbé Pierre – 2015.

²⁵³ L'Atelier parisien d'Urbanisme Apur - 1^{er} janvier 2016.

Carte 7 : Synthèse de la nouvelle organisation institutionnelle en Île-de-France au 1^{er} janvier 2016



Ainsi la réforme territoriale²⁵⁴ a remanié profondément la gouvernance du territoire francilien dans ses structures, ses périmètres et ses compétences. En matière de politique de l'habitat, l'échelon régional est renforcé avec la création au 1^{er} juillet 2014, par la loi MAPTAM, d'un **comité régional de l'habitat et de l'hébergement** (CRHH) d'Île-de-France chargé d'« assurer la cohérence des politiques de l'habitat et de l'hébergement en Île-de-France ». Présidé par le.la représentant.e de l'État en région et le.la président.e du conseil régional, il élabore un **schéma régional de l'habitat et de l'hébergement** (SRHH) qui fixe les objectifs globaux et leurs déclinaisons territoriales au niveau de chaque EPCI.

Cependant, la Métropole du Grand Paris (MGP) devra attendre le 1^{er} janvier 2017 pour exercer les compétences en matière d'habitat que la loi lui reconnaît.

La MGP est chargée d'élaborer un schéma métropolitain de cohérence territoriale et un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement, celui-ci tenant lieu de PLH. Il devra être compatible avec le schéma directeur de la région d'Île-de-France et prendre en compte le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement. En revanche, les compétences en matière

²⁵⁴ Extrait de *Réforme territoriale : un environnement institutionnel en transition* – Union sociale pour l'habitat – février 2016.

de politique de la ville et de **plan local d'urbanisme intercommunal** (PLUI) relèvent des nouveaux établissements publics territoriaux (EPT) créés par la loi NOTRe, constitués d'au moins 300 000 habitant.e.s et dont le périmètre s'appuie sur celui des EPCI existants.

La constitution de réserves foncières, les opérations d'aménagement, de restructuration urbaine, d'amélioration du parc immobilier, de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre seront exercées de plein droit par les EPT si elles ne sont pas reconnues d'intérêt métropolitain, lequel doit être défini pour le 31 décembre 2017. En tout état de cause, ces compétences échapperont aux communes.

Dans le cadre de l'élaboration du SCoT métropolitain, la Métropole du Grand Paris adoptera un cahier de recommandations pour l'élaboration des PLUI. Elle sera associée à l'élaboration de ceux-ci et émettra un avis. Il est à noter que, sur le territoire du Grand Paris, les PLU seront automatiquement intercommunaux.

Cette nouvelle gouvernance devrait permettre de renforcer le chaînage entre politique de l'habitat, urbanisme et aménagement, sur des territoires plus cohérents.

3. Diagnostic élaboré pour le comité régional de l'habitat et de l'hébergement en juillet 2015.

Le diagnostic réalisé par Fors et par l'IAU Île-de-France présente 3 enjeux majeurs et parmi les francilien.ne.s né.e.s en Île-de-France, l'âge médian auquel ils.elles quittent le logement de leurs parents (décohabitation) se situe en 2011 à 25 ans, soit un âge plus élevé de deux ans que celui des jeunes né.e.s dans une autre région²⁵⁵ :

- **l'offre de logements ne peut en l'état répondre aux besoins de tous les Francilien.ne.s ;**
- **une offre d'accueil et d'accompagnement qui peine à répondre aux besoins des personnes défavorisées ou en situation d'exclusion ;**
- **la qualité de l'habitat et du cadre de vie : des réalités disparates.**

Les éléments essentiels en sont présentés ici.

Un état des lieux de l'offre de logements disponible et des conditions de son développement

Les niveaux de prix historiquement élevés ont un impact pour tous :

- Jeunes et ménages modestes sont quasiment exclus du marché de l'accession ;
- Des choix résidentiels plus contraints, de nouvelles fragilités vis-à-vis du logement.
- Des tensions entre choix du logement et choix d'une localisation résidentielle ;
- Un accès au logement difficile et des conditions de vie dégradées pour les ménages les plus fragiles, notamment les familles monoparentales ;
- Des difficultés qui touchent également les classes moyennes.
 - Des niveaux de loyers rendus supportables par les aides au logement : un rôle stabilisateur déterminant pour les locataires (près d'un million de foyers franciliens perçoivent une aide au logement).

²⁵⁵ Institut d'urbanisme d'Île-de-France : *note de synthèse* n°701 (septembre 2015).

- *La production neuve est insuffisante* : 45 000 logements construits par an depuis 20 ans, pour des besoins évalués à 70 000 logements par an ;
- Cette construction qui a connu une légère embellie au cours des dernières années, se répartit de façon égale entre le cœur de l'agglomération (Paris et la proche couronne) et les départements de grande couronne, surtout au pourtour de l'agglomération ;
- Les leviers fiscaux jouent un rôle déterminant dans le soutien de cette production, elle-même affectée par l'instabilité de la législation ;
- On assiste à une concentration de la promotion privée et à un recentrage de l'activité dans trois directions : les logements pour investisseur.se.s en quête de défiscalisation, les ventes en VEFA aux bailleur.resse.s sociaux.ales, les résidences spécialisées.

La production locative sociale est soutenue mais la demande de logements très sociaux est en croissance :

- Au cours de la dernière décennie, le logement social représente le quart de la production et on peut noter une forte hausse des projets financés au cours des dernières années ;
- Parmi ces logements sociaux, les PLAI destinés aux ménages les plus modestes représentent 10 % de la production de la dernière décennie et près du quart des projets récemment agréés ;
- Mais dans le même temps, la demande reste élevée avec 578 000 demandeur.se.s, et très sociale : 71 % de la demande de logements sociaux émane de ménages de cette catégorie la plus sociale (PLAI).

Des disparités sociales et territoriales qui se creusent :

- Le renforcement de la hiérarchie du marché immobilier francilien (prix et loyers du secteur libre) éloigne les accédant.e.s à la propriété du centre de l'agglomération ;
- Certes, la loi SRU contribue à un léger rééquilibrage de la localisation du logement social mais celui-ci ne peut être que très progressif et moins de 40 communes concentrent 50 % du parc social ;
- Dans le parc social, le vieillissement de la population s'accompagne d'une baisse de la mobilité... et du nombre d'attributions.

Enfin, le diagnostic a soulevé de forts enjeux d'amélioration de la connaissance et des outils d'observation sur :

- La réalité des volumes de la construction et des coûts des opérations ;
- Les financements publics consacrés au logement en Île-de-France (Comptes Régionaux du Logement ?) ;
- Un manque d'outils d'observation du parc privé en pleine mutation ;
- Les pratiques des acteur.rice.s en matière d'attributions, de prévention des expulsions.

Un état des lieux des réponses en matière d'hébergement et d'accès au logement

De la rue au logement : une évolution des dispositifs en réponse à la massification des besoins :

- De la rue au logement, une fluidité des parcours améliorée mais des obstacles qui demeurent ;
- Malgré l'augmentation de l'offre d'hébergement et de logement adapté et une amélioration de la fluidité entre les dispositifs, des limites perdurent ;
- Une demande très fortement impactée par les flux migratoires ;
- Des difficultés d'accès au logement qui, en bout de chaîne, touchent l'ensemble des dispositifs ;

Une concurrence de fait des publics prioritaires et des risques d'éviction et de non recours des publics les plus vulnérables ;

- Un volume de demande supérieur à l'offre, qui génère des effets de priorisation à toutes les étapes ;
- Des phénomènes de non-recours ou de renoncement ;
- Une complexité des dispositifs, facteur de non recours ; un enjeu d'accès aux droits.
- Un enjeu de répartition territoriale de l'offre et d'inter-départementalisation des dispositifs ;
- Des disparités territoriales qui perdurent ;
- Une tension permanente entre un enjeu de maintien ou d'amélioration des équilibres territoriaux et celui d'une réponse adaptée aux besoins exprimés par les ménages.

Un enjeu d'amélioration du repérage des ménages prioritaires pouvant accéder au logement ;

Un enjeu d'amélioration des politiques d'attribution des logements sociaux dans le sens d'une plus grande équité et d'une plus grande transparence ;

Un enjeu de coordination des acteur.rice.s et des institutions pour une prise en charge cohérente des ménages en situation d'exclusion ;

De la veille sociale au SIAO unique : un effort d'harmonisation des pratiques mais des difficultés encore importantes pour une vision globale et intégrée des besoins et des réponses à l'échelle régionale :

- La domiciliation administrative, un enjeu de structuration pour répondre de manière équilibrée sur le territoire à la massification des besoins ;
- Un cloisonnement institutionnel qui peut s'exercer au détriment des publics ;
- Une articulation plus que jamais nécessaire avec les autres politiques.

Un enjeu de renforcement et de coordination des réponses aux besoins d'accompagnement social et médico-social (troubles psychologiques, addictions, etc...) :

- Des intervenant.e.s qui se trouvent démun.i.e.s pour apporter une réponse adaptée aux problèmes de santé des personnes hébergées ;
- Des accompagnements encore trop segmentés à la diversité des publics : vers une approche globale.

Un enjeu de structuration et de pilotage des dispositifs d'observation sociale à l'échelle régionale :

- Des situations de mal logement elles-mêmes sont difficiles à repérer et en tout cas à quantifier : cabanisation, camping, squats, hébergement précaire dans le logement d'un tiers, etc. ;
- Une incitation à structurer l'observation de la demande de logement social dans le cadre de la mise en place de plans partenariaux de gestion de la demande.

Un état des lieux de la qualité de l'habitat et du cadre de vie

Le logement et l'accès à l'emploi, les mobilités quotidiennes :

- Il faut en moyenne 41 minutes aux actif.ive.s francilien.ne.s pour rejoindre leur lieu de travail, mais plus d'une heure pour un.e francilien.ne sur 5.

Cela tient à une forte concentration de l'emploi, notamment dans le cœur et l'ouest de l'agglomération ;

- Hors navette domicile-emploi : des pratiques quotidiennes très axées sur la proximité et un renforcement des polarités de grande couronne ;
- Des politiques engagées en faveur d'une plus grande articulation entre développement de logements et aménagements tels que l'aménagement autour des nouvelles gares.

Un parc dont l'insertion urbaine et la qualité s'améliorent, des opportunités fortes pour l'avenir :

- Les impératifs du développement durable pleinement intégrés tels que les normes applicables à la construction neuve ou encore les exigences nouvelles en matière d'aménagement ;
- Des opportunités fortes de création de quartiers de qualité autour du développement du Nouveau Grand Paris, mais des inquiétudes de la part des opérateur.rice.s du logement spécifique et de l'hébergement face aux effets de concurrence foncière ;
- Avec le PNRU (Programme national de rénovation urbaine), un effort sans précédent a été engagé au bénéfice de 126 quartiers d'habitat social franciliens et devrait se poursuivre. Si le cadre de vie de ces quartiers a été métamorphosé, la diversification des logements (et du profil social des habitant.e.s) qui les compose reste néanmoins modeste.

Une urbanisation dense et ancienne qui se traduit par d'importants volumes de parc à traiter :

- Un parc ancien qui s'est amélioré mais un grand nombre de logements occupés par des ménages modestes qui n'ont pas toujours les moyens de les entretenir ;
- De forts enjeux d'adaptation au vieillissement ;
- La rénovation énergétique du parc, un enjeu sanitaire et économique majeur : 360 000 ménages en situation de précarité énergétique ;

- Des enjeux techniques et financiers complexes de réhabilitation du parc social, et notamment en ce qui concerne la capacité des bailleur.resse.s à faire face au désamiantage d'une partie de leur parc dans un contexte de forte occupation.

Des dynamiques de dégradation de l'habitat inscrites dans un marché immobilier très tendu et hiérarchisé :

- Un habitat indigne prégnant : un marché refuge pour les plus fragiles des candidat.e.s au logement ;
- Les copropriétés fragiles et dégradées en Île-de-France, une bombe à retardement ?;
- Dans le processus de recomposition permanente d'une offre refuge pour faire face à l'ampleur des besoins des ménages captifs de ce sous marché.

De nouvelles pratiques résidentielles, des innovations portées par les habitant.e.s :

- Ces dernières années, des opérations d'habitat participatif ou des montages innovants de partage ou de transformation du logement se font jour. Si les volumes produits restent marginaux, ces initiatives témoignent des aspirations croissantes des habitant.e.s pour des pratiques collaboratives et personnalisées.

Enfin, le diagnostic a soulevé là aussi de forts enjeux liés à la connaissance et aux outils de veille :

- Les mutations du tissu pavillonnaire : entre opportunités et risques de dégradation ;
- L'identification précoce des besoins locaux d'adaptation, d'amélioration du parc privé ;
- Le repérage en amont des dégradations liées à l'habitat indigne ;
- Le repérage des copropriétés fragiles ;
- L'observation des marchés fonciers locaux : veille sur l'évolution des prix et des volumes d'activité.

Zoom : Le dispositif d'encadrement des loyers à Paris*

Le dispositif d'encadrement des loyers est en vigueur à Paris depuis le 1^{er} août 2015. Il sera étendu à partir de 2018 à 412 communes de l'agglomération parisienne : les 3 départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et certaines communes des Yvelines, du Val-d'Oise, de l'Essonne et de la Seine-et-Marne. A Paris, les loyers des contrats conclus à compter du 1^{er} août 2016 devront donc être fixés dans une double limite : en fonction du loyer appliqué à l'ancien locataire dans les conditions fixées chaque année par décret pris dans l'ensemble des agglomérations dites tendues et dans la limite des valeurs fixées par arrêté préfectoral dans les conditions du nouveau mécanisme d'encadrement du niveau des loyers.

Nouvelles modalités de fixation des loyers des logements à Paris :

Le loyer au mètre carré des logements mis en location ne peut pas excéder le loyer de référence majoré de 20 % correspondant aux caractéristiques du logement. Si le loyer de base prévu dans le contrat est supérieur au loyer de référence majoré en vigueur à la date de signature du contrat, le locataire peut contester son loyer judiciairement.

Toutefois, lorsque le logement présente certaines caractéristiques de localisation ou de confort déterminantes pour la fixation du loyer notamment par comparaison avec les logements de la même catégorie situés dans le même secteur géographique, le bailleur peut fixer un loyer supérieur au loyer de référence majoré en appliquant un complément de loyer au loyer de base, lorsque celui-ci est égal au loyer de référence majoré correspondant au logement.

Le montant de ce complément de loyer et les caractéristiques le justifiant doivent être mentionnés dans le contrat de location. Le locataire dispose d'un délai de trois mois pour contester ce complément de loyer en saisissant d'abord la commission départementale de conciliation compétente, et, en l'absence d'accord entre les parties, en ayant recours au juge.

Connaître son loyer de référence :

Les loyers de référence correspondant à chaque catégorie de logement peuvent être consultés sur une carte interactive présente sur le site internet de la DRIHL.

Le territoire de Paris est découpé en quatorze secteurs géographiques regroupant 80 quartiers dans lesquels ont été fixés des niveaux de loyers de référence exprimés en euros au mètre carré **en fonction du type de location (meublée ou non), du nombre de pièces, et de l'époque de construction.**

Ces loyers de référence ont été déterminés à partir des données représentatives des loyers du marché locatif local produites par l'OLAP, observatoire agréé par le ministre du logement.

Zoom : Le.la Médiateur.rice Régional.e de la Construction de Logements**

Directement rattaché auprès du.de la Préfet.ète, le.la **Médiateur.rice Régional.e de la Construction de Logements** a pour mission de contribuer au déblocage de projets de construction de logements.

Sur un territoire aussi tendu que l'Île-de-France, les délais pour faire émerger un projet immobilier sont parfois longs et en inadéquation avec le besoin d'émergence rapide de l'offre de logements. Acteur.rice indépendant.e de l'administration, sa fonction de médiation doit permettre de débloquer par exemple certains permis de construire, d'accélérer le déblocage de financements ou de trouver des compromis entre les parties lorsqu'un désaccord bloque le projet. Son objectif est donc de débloquer les projets de construction en souffrance et de les amener au lancement effectif.

Il.elle peut être saisi.e par tout acteur.rice institutionnel.le en lien avec la construction de logement notamment les communes, les groupes du logement social (ESH), les préfet.ète.s départementaux.ales, etc. Véritable guichet unique, il.elle peut ainsi recenser l'ensemble des projets en souffrance et préparer l'éventuelle action de l'État pour débloquer les opérations concernées.

Le.la Médiateur.rice Régional.e de la Construction de Logements rendra compte de son activité au Comité régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH) tous les trimestres.

Depuis sa nomination, le.la Médiateur.rice a été officiellement saisi.e par plusieurs promoteur.e.s et bailleur.resse.s sociaux.ales pour débloquer des projets entre 50 et 130 logements dans quatre départements franciliens. Il.elle a également reçu des demandes de conseils, d'éclaircissements et de facilitation de contacts avec les services.

Les projets sur lesquels il.elle a été saisi.e sont tous conformes au PLU, mais sont contestés par les maires qui les considèrent comme trop denses. Les demandes successives de diminution du nombre de logements conduisent à dénaturer les projets et à remettre en cause leur faisabilité.

Zoom : Louez solidaire et sans risque à Paris***

Paiement garanti du loyer et des charges, remise en état de l'appartement en cas de dégradation, gestion locative par un organisme agréé, possibilité de défiscalisation, autant d'avantages proposés par la ville de Paris à travers un dispositif avantageux et solidaire: **«Louez solidaire et sans risque»**.

Ce dispositif est une solution afin de mobiliser les propriétaires de logements privés pour confier leurs biens à des organismes spécialisés partenaires de la Ville de Paris, et permettre ainsi à des familles actuellement logées à l'hôtel d'accéder à un logement de qualité. Le.la propriétaire confie son appartement à un.e partenaire conventionné.e par la Ville pendant une durée de 3 ou 6 ans et se voit garanti en contrepartie le paiement des loyers, des charges, l'entretien et la remise en état du logement. Le partenaire s'assure également de l'occupation paisible des lieux par les occupant.e.s.

L'association SOLiha Habitat & Territoires Île-de-France est missionnée par la Ville de Paris pour gérer le dispositif « Louez solidaire et sans risque ».

* Site internet de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.

** Site internet de la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement.

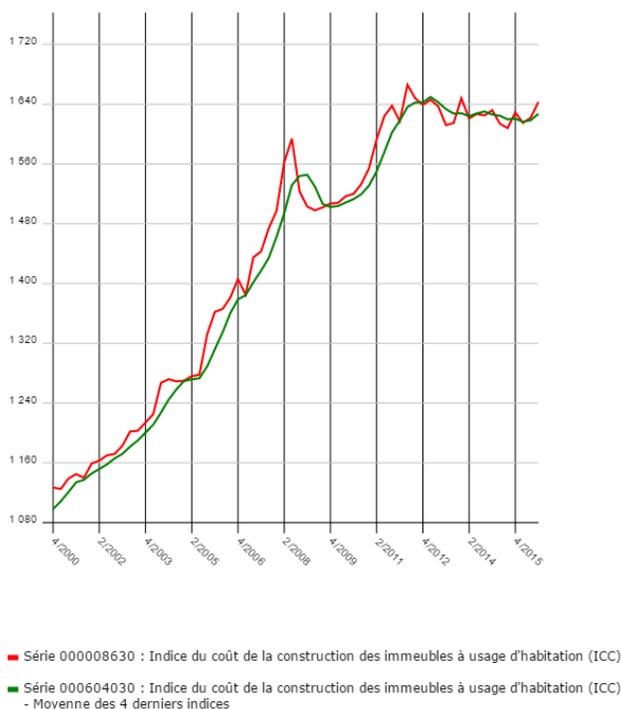
*** Site internet de la Ville de Paris.

E. Frein/verrous

1. Coûts de constructions

Dans son *Livre blanc pour le logement*²⁵⁶, le Medef observe que l'indice du coût de construction (ICC INSEE) qui témoigne de l'évolution du prix du bâtiment, a progressé de presque 50 % (49,6 %) entre 2000 et 2012. De même, suivant une étude réalisée par la Caisse des dépôts et consignations, les coûts de production des logements sociaux ont augmenté de 53 % sur la période 2005-2011. Cette hausse s'explique essentiellement par une augmentation sensible des coûts des matériaux (liée en grande partie à la hausse des coûts de l'énergie) et de la main-d'œuvre, mais aussi par l'impact financier de l'accumulation de réglementations et de normes.

Graphique 6 : indice du coût de construction



²⁵⁶ *Livre blanc pour le logement, Une urgence républicaine au service de la croissance et de l'emploi* ; Medef social, mars 2015.

Le 7 novembre 2013, Cécile Duflot, alors ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, a instauré *Objectifs 500 000*²⁵⁷, une démarche de concertation approfondie avec les acteur.rice.s du logement et de la construction pour proposer en février 2014 un plan d'actions partagé à mener par l'État et les professionnel.le.s pour construire et rénover 500 000 logements par an d'ici à 2017, à un niveau de qualité élevé et à coûts maîtrisés.

Aussi, l'augmentation du coût de construction n'est pas le seul facteur de l'augmentation des prix des logements neufs, les facteurs explicatifs de l'évolution du coût de construction sont directement liés à :

- l'augmentation des prix de l'énergie, des matières premières et des matériaux
- l'augmentation du coût de la main-d'œuvre ;
- la complexification de la conception et de la construction : évolution technologique (souvent concernée par des normes), augmentation du confort (souvent concernée par une norme ou une réglementation) ; augmentation de la sécurité (réglementaire) ; augmentation de la performance environnementale (réglementaire ou label).

Si le rapport souligne l'augmentation du coût de la construction très souvent mise en cause dans la hausse des prix de vente des logements, il note également que le prix de vente des logements neufs a augmenté à un rythme comparable au prix de vente des logements anciens qui ne dépendent pas du coût de construction.

2. La réglementation - Les normes

« La normalisation et l'utilisation des normes en France forment un sujet complexe. Tout d'abord, de nombreux éléments de contexte rendent certaines d'entre elles d'application quasi-obligatoire pour toute entreprise et artisan du bâtiment souhaitant exercer sa profession (obligation d'assurance, documents de marché, éco-conditionnalité réglementaire des aides publiques...).

Ensuite, la production importante et principalement européenne des normes rend les travaux de normalisation peu accessibles (en termes de participation mais également de contenu) à des acteur.rice.s d'un secteur économique composé à près de 97 % d'entreprises de moins de 20 salarié.e.s. (Les syndicats professionnels sont toutefois à même d'y contribuer).

Enfin, la stratégie de la Commission Européenne est d'utiliser le vecteur de la normalisation de manière très large pour déployer ses politiques publiques. Le moyen qu'elle utilise pour mobiliser l'expertise privée ou publique, consentante ou non, est celui des « mandats de normalisation ». Ainsi de nombreuses normes européennes ont été élaborées en réponse à la Directive 89/106/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction, remplacée depuis par le règlement 305/2011 du Parlement Européen et du

²⁵⁷ *Objectifs 500 000* ; Rapport du groupe de travail 1, Simplifier la réglementation et l'élaboration des normes de construction et de rénovation ; Remis à Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, le 21 février 2014 ; Rapporteur.e générale : Nadia Bouyer, conseillère à la Cour des comptes.

Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction »²⁵⁸.

La relative perte de moyens et de compétences techniques des services de l'État dans le domaine du logement consécutive à la décentralisation, à la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et la Modernisation de l'action publique (MAP) a joué un rôle en ce domaine : elle a en effet réduit la capacité d'expertise de ces services mobilisables dans les discussions menées avec les services de la Commission européenne et avec les industriels.e.s pour la production des normes.

Sur l'initiative du ministère du Logement, **une grande concertation** a été conduite entre novembre 2013 et février 2014, rassemblant tou.te.s les professionnel.le.s de la construction concerné.e.s – entreprises, maîtres.se.s d'ouvrage, maîtres.se.s d'œuvre, personnalités qualifiées, etc. – sur quatre thématiques majeures : **la simplification des normes, la mobilisation du foncier, l'adaptation de l'offre de logement et l'innovation dans le secteur du bâtiment.**

50 mesures de simplification²⁵⁹ ont été identifiées à partir des propositions des professionnel.le.s. Ces mesures devraient permettre de faire baisser les coûts de construction et de faciliter la conception des projets. Il ne s'agit pas de diminuer les exigences de qualité, mais de mieux articuler les différentes réglementations existantes autour d'un projet de construction, de fixer des exigences de résultats et non de moyens, de mutualiser les procédures lorsque c'est possible, de réduire les risques de contentieux.

Un Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) a été créé par décret en mars 2015 pour réguler le flux des règles et normes à venir. Il a confié le 08 septembre 2015 à la Fédération Française du Bâtiment (FFB) et à la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB) une mission de diagnostic, d'évaluation et de propositions sur le système de normalisation appliqué au secteur de la construction.

En introduction, le rapport²⁶⁰ réalisé à la suite de cette mission distingue la différence qui doit être faite entre la réglementation et les normes :

- Les directives européennes, les lois et textes réglementaires (décrets, arrêtés, etc.) sont produits par la puissance publique (Union européenne, État, collectivités territoriales) et sont d'un usage obligatoire. Leur non-respect peut être sanctionné pénalement ;
- Les normes internationales, européennes ou françaises sont produites par des organismes indépendants²⁶¹ travaillant en concertation avec les professionnel.le.s concerné.e.s et l'administration nationale et sont formalisées dans le cadre d'un dispositif de validation théoriquement consensuel ;

²⁵⁸ Mission de réflexion sur la normalisation appliquée au secteur du Bâtiment ; Conseil Supérieur de la Construction et de l'Efficacité Énergétique ; version finale du 12 juillet 2016.

²⁵⁹ http://www.logement.gouv.fr/IMG/pdf/zoom_50mesures.pdf

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ L'organisation internationale de normalisation (ISO), les comités européens de normalisation (CEN et CENELEC) et le système français de normalisation (AFNOR et les bureaux de normalisation sectoriels).

- En France, les normes peuvent s'adresser à la maîtrise d'ouvrage ainsi qu'aux 533 000 entreprises de toutes activités liées à la construction, dont 97 % comptent moins de 20 salarié.e.s.

Le rapport rappelle par ailleurs les chiffres de la normalisation dans le secteur du bâtiment :

- près de 3900 normes soit environ 160 000 pages de textes ;
- 1600 groupes d'expert.e.s en charge de l'écriture de ces normes ;
- 60 % des normes sont rédigées au niveau européen ;
- pour la construction, environ 200 normes publiées chaque année et 2000 dont l'élaboration est programmée en flux constant ;
- moins d'une centaine de normes rendues d'application obligatoire par une réglementation française.

Cependant, si en pratique les normes s'imposent comme quasi-obligatoires, seules moins de 3 % d'entre elles sont rendues explicitement d'application obligatoire par un texte réglementaire national. Toutefois, des applications territoriales sont par ailleurs imposées de fait. En outre, les assurances exigent aussi l'application de certaines normes, dans le cadre des contrats d'assurance, ce qui tend à accroître ce taux.

Tableau coupé

(Attention, ces chiffres ne peuvent pas être cumulés)

Ces chiffres ne sont pas issus d'une étude économique mais constituent une estimation à dire d'expert.e.s des acteur.rice.s du groupe de travail

- Réglementation thermique 2005 ;
- Réglementation thermique 2012 :
 - **Impact** : global de + 12 % pour les logements individuels et + 8 % pour les logements collectifs (y compris frais de certification, labels et AMO éventuelle ;
- Loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées exigeant la mise en accessibilité du cadre bâti :
 - **Impact** : global de 4 % à 6 % (l'ensemble de la réglementation et des guides techniques associés représente plus de 300 pages) ;
- Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain imposant la dépollution des sols :
 - **Impact** : de 3 % à 15,5 % selon les situations ;

- Obligation d'équiper les maisons individuelles d'un conduit de fumée (arrêté du 31 octobre 2005) :
 - **Impact** : de + 1,5 % ;
- Refonte et renforcement de la réglementation parasismique (décret du 22 octobre 2010) :
 - **Impact** : de 1,5 % à 4 % selon le type de bâtiment et la zone ;
- Loi sur l'eau limitant les rejets et augmentant les capacités de rétention des eaux pluviales :
 - **Impact** : de 1,2 % à 1,6 % ;
- Décret (du 25 juillet 2011) imposant l'installation de recharge pour les véhicules électriques et la création d'espaces de stationnement sécurisé pour les vélos :
 - **Impact** : +1,2 % ;
- Renforcement des exigences du plan d'installation de chantier par le la coordinateur .rice sécurité et protection de la santé des salarié.e.s :
 - **Impact** : +0,7 % ;
- Instauration de l'attestation de prise en compte de la réglementation acoustique (arrêté du 27 novembre 2012) :
 - **Impact** : entre 0,5 % (estimation CINOVA) et + 0,6 % ;
- Renforcement des exigences concernant les démolitions par le décret du 31 mai 2011 :
 - **Impact** : de + 0,4 % ;
- Obligation de créer une distribution en fibre optique du point de branchement en pied d'immeuble à une prise optique de logement :
 - **Impact** : de 0,3 % à 0,6 % ;
- Obligation de l'étiquetage des produits de construction :
 - **Impact** : de 0,3 % ;
- Encadrement de la préparation et de l'exécution des travaux effectués à proximité de réseaux :
 - **Impact** : de 0,1 % ;
- Diminution de la prise en charge des fouilles archéologiques de 100 % à 75 % par le fond d'archéologie :
 - **Impact** : +25 % du coût des fouilles.

Source : contribution de 8 acteur.rice.s au groupe de travail 1 (CAPEB, EPL, FFB, FPI, SNAL, UMF, UNTEC, USH) ; Simplifier la réglementation et l'élaboration des normes de construction et de rénovation

3. Instabilité des règles

« *Ilisibles, incohérentes et inefficaces. Tels sont sans doute les trois adjectifs les plus couramment utilisés pour qualifier les politiques du logement en France*²⁶². »

En effet, avec cinq grandes lois relatives au logement promulguées entre juillet 2006 et mars 2015, ce sont près de 500 articles et plus de 400 décrets d'application sans compter quelques ordonnances et dispositions concernant le logement dans chacune des lois de finances qui ont ainsi été publiés.

À cela s'ajoutent d'importantes dispositions concernant l'urbanisme, le logement ou l'habitat dans de nombreuses autres lois dont ce n'est pas l'objet principal : Plan de cohésion sociale de 2005, acte II de la décentralisation de 2004, lois Grenelle du 3 août 2009 et du 12 juillet 2010, loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, loi du Grand Paris du 3 juin 2010, loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, loi Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015.

Cet amoncellement législatif, couplé à une accumulation de normes et de réglementations compose un ensemble devenu extrêmement complexe de domaines et de sous-domaines inégalement liés les uns aux autres. La haute technicité de ces différents domaines, en exigeant des compétences de financier.ère, d'urbaniste, de juriste, contribue à une spécialisation accrue des acteurs.ice.s des politiques du logement et à un allongement des délais de construction.

F. Une observation des marchés qui reste insuffisante

Insuffisances dans l'observation des prix du foncier, des loyers et des prix immobiliers :

Dans leur *Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement*²⁶³, Alain Chappert, Isabelle Kabla-Langlois, Jacques Friggit et Patrick Laporte dressent au nom de l'Inspection générale de l'Insee et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, un état des lieux détaillé des sources disponibles.

En effet, le rapport propose dans ses annexes 79 fiches décrivant chacune une source d'information statistique sur le logement produite dans la sphère publique, qu'elle résulte d'une enquête spécifique ou qu'elle soit une retombée d'un système de gestion, et éventuellement de certaines de ses exploitations.

S'agissant de la statistique publique, le rapport recense près de 80 sources d'information, enquêtes ou exploitation de données administratives pour un coût global de

²⁶² *Les politiques du logement en France* ; Jean-Claude Driant, *op. cit.*

²⁶³ *Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement*, Inspection générale de l'Insee N° 1.7.25 ; Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable N°009075-02 ; établi par Alain Chappert Inspecteur général de l'Insee, Isabelle Kabla-Langlois Inspectrice générale de l'Insee, Jacques Friggit Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et Patrick Laporte Inspecteur général de l'administration du développement durable au nom de l'Inspection générale de l'Insee et du Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable ; juin 2014.

production statistique de près de 30 M€ (recensement de la population et des logements non compris), soit moins de 1 pour mille du coût des politiques du logement (42 milliards d'euros). L'administration en charge du logement et les organismes qui lui sont rattachés représentent près de la moitié des sources. Le rapport note cependant que les bases de gestion publiques ou privées se sont fortement développées ces dernières années.

Par ailleurs, le rapport souligne que les enquêtes qui nécessitent une collecte spécifique, beaucoup plus coûteuses que l'exploitation statistique de sources administratives préexistantes, permettent d'éclairer des sujets que cette exploitation ne couvre pas. Les rapporteur.e.s se demandent toutefois « **si, dans le domaine du logement, le recours aux sources administratives, notamment fiscales, est suffisant, qu'il s'agisse de fournir des informations qui font actuellement défaut ou de trouver un substitut moins coûteux à des résultats d'enquêtes statistiques existantes** ».

En dépit du nombre et de la richesse de l'ensemble des sources, le rapport constate **des lacunes principalement à cause du caractère souvent très local du besoin d'information**. « *Ces besoins d'information détaillée ne sont pas toujours de nature statistique stricto sensu. Il peut s'agir par exemple de la diffusion de références de prix individuelles ou de données collectées à des fins spécifiques de politique publique* ».

Le rapport s'est attaché à examiner plus particulièrement les statistiques de construction (permis de construire, ouverture et achèvement de chantier), les prix de cession des logements, les loyers, le financement des achats et les données fiscales.

Ainsi, s'agissant des statistiques de construction, les lacunes constatées découlent des absences de déclaration de mise en chantier ou d'achèvement de travaux auprès des services instructeurs des permis de construire et du non transfert de ces informations par certains services instructeurs à la base de données centrale. À ce titre, le rapport préconise « **de poursuivre les efforts de collecte exhaustive des informations, qui seule satisfera l'ensemble des besoins, nationaux et locaux, statistiques et de politique publique [et] juge nécessaire une action concertée du SOeS et de la DHUP auprès des services instructeurs qui saisissent et font remonter l'information. Elle recommande que soient exploitées les déclarations d'achèvement prévues par le code général des impôts** ».

Des progrès constitués par la mise en place des observatoires des loyers, mais inachevés :

S'agissant des loyers, le rapport salue les récentes évolutions législatives qui ont permis la mise en place d'un dispositif visant à développer l'information locale. « **On peut observer que les besoins pour l'information locale et la régulation sont, en ce domaine, très supérieurs aux besoins statistiques nationaux stricto sensu. En tout état de cause, les divergences des diverses mesures du niveau comme de l'évolution des loyers conduisent la mission à recommander le développement systématique d'études comparatives** »²⁶⁴.

Toutefois, le rapport observe des lacunes en ce qui concerne le financement par les particulier.ère.s de leurs investissements en logement. Il regrette en effet que les seules sources détaillées existantes soient privées, leur méthodologie insuffisamment transparente

²⁶⁴ Rapport sur L'observation du service statistique dans le domaine du logement (2014), op.cit.

et certains de leurs résultats contradictoires avec ceux publiés par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Aussi, le rapport « *recommande qu'un groupe de travail ad hoc étudie précisément les modalités possibles et les coûts de la constitution d'une base de données représentative sur les prêts accordés aux ménages pour l'achat de logements* ».

Dans le rapport du CGEDD n° 008916-01 relatif à une première évaluation des PLH²⁶⁵ était évoquée la problématique de la multiplication des observatoires locaux liée à la forte appropriation par les EPCI de l'élaboration des documents. Cette situation a, dans nombre de cas, pu conduire à une certaine hétérogénéité des dispositifs d'observation qui ont été créés bien souvent sur les bases des études menées par des sous-traitants privés extérieurs.

Une telle dispersion ne permet pas aux services déconcentrés de l'Etat de faire de consolidations successives, ni de réaliser un suivi régulier des PLH approuvés.

Aussi le CGEDD recommande-t-il notamment la construction d'un cadre souple avec les principaux bureaux d'études qui interviennent sur le marché des études des PLH ainsi que la constitution d'un panel de collectivités, afin de parvenir à une certaine homogénéité de ces outils d'observation indispensables localement.

Une observation plus fine, plus territorialisée et plus accessible souhaitée :

L'ensemble des personnalités reçues en audition dans le cadre de cette saisine a exprimé la nécessité d'une observation plus fine, plus territorialisée et plus accessible du logement. C'est notamment le cas de :

- Emmanuelle Cosse²⁶⁶ : « *Suite à l'expression sur l'encadrement des loyers, au-delà de l'encadrement des loyers à Paris, se sont créés plus d'une vingtaine d'observatoires des loyers dans des territoires tendus ou détendus. Cela a un impact extrêmement positif sur la connaissance du marché locatif. On a aujourd'hui un observatoire des loyers à Alençon, qui n'est pas connue pour ses difficultés de logements, sauf que, depuis qu'elle a son observatoire, elle a une connaissance fine de son marché, y compris des prix pratiqués dans le privé, y compris dans des endroits où l'on se rend compte que même le logement locatif social est plus cher que le privé. Il faut travailler au type de logement que l'on va faire derrière, ne pas avoir des échelles de commercialisation. **Cette meilleure connaissance des besoins et du marché nous permet d'avancer*** ».
- Benoist Apparu « *Mais l'outil essentiel dans l'encadrement des loyers, c'est l'observation préalable nécessaire, par un observatoire, pour mesurer les prix avant de les encadrer. **Cet outil est déterminant si l'on veut une transparence sur le marché.*** »²⁶⁷
- Marie-Noëlle Lienemann²⁶⁸ : « *la création d'observatoires territoriaux des loyers, prévue par la loi ALUR à l'image de ce qui existe en Allemagne pour observer l'évolution des loyers, va dans le bon sens. **Ces observatoires devraient être***

²⁶⁵ CGEDD, rapport n°00 89 16-01 : *Une première évaluation des programmes locaux de l'habitat*, établi par Jean-Louis Hélary, Isabelle Raymond-Mauge et Philippe Garcin (2013).

²⁶⁶ Audition d'Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'habitat durable, le 8 juin 2016.

²⁶⁷ Audition de Benoist Apparu, ancien ministre du Logement, député-maire de Châlons-en-Champagne, le 16 mars 2016

²⁶⁸ Audition de Marie-Noëlle Lienemann, ancienne ministre, Sénatrice, présidente de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM, le 10 février 2016.

généralisés sur l'ensemble du territoire, de manière à pouvoir définir des corridors permettant une augmentation raisonnable des loyers ».

- Guillaume Houriez²⁶⁹ : « Nous avons une vision nationale assez précise des conditions de logement à intervalle régulier. Malheureusement, **l'enquête logement ne se décline pas à des niveaux locaux fins**, à part des extensions qu'elle réalise, par exemple en 2013 une extension sur la région Pas-de-Calais et la région Ile-de-France ».
- Jean-Claude Driant²⁷⁰ : « De ce fait, la question des besoins en logements est principalement une question locale. [...] L'échelle locale ne peut pas être une échelle ultra fine. Cela ne peut pas être l'échelle de la commune. Penser les besoins en logements, y compris la demande potentielle de logements neufs, c'est aussi faire un certain nombre d'hypothèses en matière de migration. **Si l'on est à l'échelle ultra fine de la commune, comment va-t-on projeter sérieusement les migrations de commune à commune au sein d'une agglomération ou d'une aire urbaine ?** »
- Laurence Herbeaux²⁷¹ : « Les CERC (observatoires du bâtiment, des travaux publics et des matériaux de construction) ont illustré **la problématique du besoin en logements à partir d'analyses territoriales**. À la demande de la FFB, nous souhaitons comprendre la formation du besoin en logements sur un certain nombre de territoires, mesurer ensuite les disparités entre ces territoires et, à partir de ces analyses, réaliser un exercice de prospective ».
- Laurent Girometti²⁷² : « Pour en revenir à la question des données, d'une manière générale, il est vrai que les données les plus fiables ou les plus exhaustives sont souvent entre les mains des administrations. **L'enjeu est d'avoir une meilleure diffusion de cette information, de la rendre accessible et exploitable**, ce qui d'ailleurs pose parfois des questions liées à tout ce qui est un bon respect des règles incontournables relatives à la protection de la vie privée ».

269 Audition de Guillaume Houriez, sous-directeur des statistiques du logement et de la construction, SOeS, du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, le 24 février 2016

270 Audition de Jean-Claude Driant, professeur de l'université Paris-Est-Créteil, le 24 février 2016.

271 Audition de Laurence Herbeaux, directrice du GIE, Cellules économiques régionales de la construction (CERC), le 24 février 2016

272 Audition de Laurent Girometti, Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) de la Direction générale de l'aménagement, l'habitat et de la nature du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer

- Simone Bascoul²⁷³ se déclare : « **favorable à la mise en place d'observatoires des loyers tels que celui créé à Paris**, la CLCV souhaiterait l'extension géographique de ce type de dispositifs. » François Carlier déclare : « **militer pour la mise en place de baromètres locaux des prix**, ceux-ci existant en matière de prix immobiliers mais pas en matière de prix du foncier pour lesquels l'information concernant les ventes est très morcelée, alors que l'information sur les prix est un élément essentiel de transparence. L'information existe, le ministère des finances en ayant connaissance a posteriori pour des raisons fiscales, mais mériterait d'être plus largement diffusée via la création généralisée d'observatoires du foncier à l'échelle de la métropole ».

En particulier en milieu local et pour répondre aux besoins en logements dans les territoires, la connaissance fine des besoins et des offres en matière de foncier et de logement est un enjeu majeur.

III. AIDES ET BILAN ÉCONOMIQUE : 41 MILLIARDS VERSUS 64 MILLIARDS : UN APPORT FISCAL, ÉCONOMIQUE ET D'EMPLOI ESSENTIEL AVEC DES AIDES PORTÉES PAR UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS

A. Un apport économique majeur

Lors de son audition, Pierre Madec, économiste à l'OFCE, soulignait l'importance économique, sociale et fiscale du secteur du logement, les montants perçus en 2014 au titre de la fiscalité du logement s'étant élevé à un peu plus de 64 Md€, soit 6,7 % des prélèvements obligatoires en France, les aides publiques au logement atteignaient la même année près de 41 Md€²⁷⁴.

1. Des recettes fiscales importantes

Le domaine du logement génère un ensemble de taxes et de prélèvements divers qui contribuent au budget de l'État et des collectivités territoriales. Leurs produits se sont élevés à 64 Md€ en 2014.

²⁷³ Audition de Simone Bascoul, vice-présidente et François Carlier, délégué général de l'association Consommation, Logement, Cadre de Vie (CLCV), le 30 mars 2016.

²⁷⁴ Audition de Pierre Madec, économiste à l'OFCE, le 9 mars 2016.

On distingue en la matière la TVA perçue sur l'achat de logements neufs, les travaux et les dépenses d'énergie et de charges d'une part, qui en représentent près de 40 % et d'autre part, les différentes taxes prélevées auprès des propriétaires (essentiellement les taxes foncières et l'imposition des revenus immobiliers) qui en représentent un peu plus de 40 %. S'y ajoutent les prélèvements relatifs aux mutations (essentiellement les droits d'enregistrement liés aux ventes de logement) et le reste des recettes fiscales générées par le domaine du logement composé de taxes diverses liées à la consommation du logement et à l'énergie.

45 % du montant de ces recettes fiscales et prélèvements sur le logement ont été attribués en 2013 aux collectivités territoriales. Celles-ci perçoivent notamment la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti, la taxe sur le foncier non bâti et la contribution économique territoriale (fiscalité directe) ainsi que les droits de mutation à titre onéreux²⁷⁵.

Certaines de ces recettes fiscales ont un caractère relativement aléatoire.

Les produits des taxes foncières perçues par le bloc communal et par les départements augmentent dans la durée principalement du fait de l'augmentation des taux, mais fluctuent relativement peu en dehors de cette hausse des taux.

Le produit des droits de mutation fluctue pour sa part fortement en fonction du nombre des ventes de biens immobiliers, ainsi que de leur prix. Les conseils départementaux notamment sont particulièrement exposés aux retournements des marchés immobiliers puisqu'ils sont les principaux bénéficiaires des droits d'enregistrement des mutations qui représentent 11 % de leurs recettes de fonctionnement en 2011²⁷⁶. Du fait du retournement du marché immobilier lié à la crise économique de 2008, les conseils départementaux (anciennement conseils généraux) avaient perdu 33 % des recettes fiscales générées par les droits d'enregistrement et de mutation entre 2007 et 2009. Les produits de ces droits sont remontés à leur niveau d'avant-crise en 2015, notamment du fait du relèvement du taux plafond de la taxe de publicité foncière et du droit départemental d'enregistrement à 4,5 %²⁷⁷.

²⁷⁵ Source : Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France* (2015), p. 61 ; *Comptes du logement 2013* (2015).

²⁷⁶ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, 2015, *op. cit.* p. 61-62.

²⁷⁷ Voté en loi de finances pour 2014, le relèvement de ce taux plafond a été pérennisé en 2015. Au 1er janvier 2016, seuls six départements n'avaient pas utilisé cette possibilité. Cf. Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* (octobre 2016), p. 25 et 26.

2. Un apport essentiel pour l'économie et l'emploi dans les territoires

Le logement constitue un secteur moteur de l'économie française, aussi bien en termes de part dans la richesse nationale et d'emploi que de patrimoine.

La dépense en logement, c'est-à-dire l'ensemble des dépenses consacrées par la totalité des agent.e.s économiques (ménages et professionnel.le.s) au domaine du logement (investissements et dépenses courantes²⁷⁸), **a représenté 469 Md€ en 2014, soit 22,0 % du PIB²⁷⁹**. Ces dépenses s'établissaient à 311,9 Md€ en 2002, soit 19,6 % du PIB. Comme les prix immobiliers ont beaucoup augmenté depuis 2000, l'augmentation de la dépense en logement est plus dynamique que celle du PIB et son poids s'est accru dans l'économie. En 2014, ces dépenses courantes ont progressé de 2 % par rapport à l'année 2013, soit une hausse plus modérée que celle observée sur 20 ans (+3,6 % en moyenne par an)²⁸⁰.

L'aspect moteur du logement dans l'économie française se traduit aussi par le fait que la dépense de logement est, avec 20,1 % de la consommation effective des ménages en valeur en 2014, le premier poste de leur consommation devant l'alimentation et les transports (qui pèsent respectivement 12,7 % et 9,9 % de celle-ci)²⁸¹. Le poids de la dépense en logement dans la consommation effective des ménages en valeur s'est fortement accru en longue période : elle en représentait 16,3 % en 1984 (contre 20,1 % en 2014, comme déjà indiqué).³

Le logement résidentiel a un poids considérable dans le patrimoine national puisqu'en 2013, il représentait plus de 60 % de celui-ci⁴. La résidence principale constitue 85 % de la valeur immobilière totale détenue par les ménages²⁸². Le logement est au cœur de la stratégie d'investissement des ménages, qui, comme déjà noté, y voient un actif stable permettant notamment de se constituer un patrimoine en vue d'une retraite. Pour les jeunes ménages, l'achat d'un logement constitue souvent l'un des principaux motifs d'épargne.

Le secteur de l'immobilier est en outre le 2^{ème} créateur de valeur ajoutée dans l'économie française derrière le secteur non marchand, et le 1^{er} dans le secteur marchand. Il représente 19 % de la valeur ajoutée totale créée par l'économie française, contre 15 % en 1978 et 12,5 % en 1959.

Le rôle moteur joué par le secteur immobilier dans l'économie française est aussi illustré par son poids dans l'investissement total. En 2012, les investissements dans le secteur de la construction ont représenté 214,5 Md€, soit 53,4 % du total des investissements

278 D'après l'INSEE, la dépense de logement comprend la consommation de biens et services, la formation de capital en biens et services spécifiques, les autres investissements des producteurs et les transferts spécifiques au domaine du logement.

279 INSEE *Références, Qualité de vie*, fiche « dépenses de logement », novembre 2016.

280 Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *Compte du logement 2014*, février 2016.

281 MEDEF, *Livre blanc pour le logement : une urgence républicaine au service de la croissance et de l'emploi*, mars 2015

282 INSEE *Première-n°1574*, « Le patrimoine des ménages début 2015 », Rosalinda. Coppoletta-Solotareff, Alien Ferrante, Maud Romani, novembre 2015.

en France. 57 % des investissements dans le secteur de la construction (soit 121,5 Md€) sont effectués par les ménages.

Le secteur de l'immobilier constitue le 5^{ème} employeur en France. En 2012, ce secteur employait plus de 2,1 millions de personnes, soit 8,3 % de l'emploi total en France cette année-là, contre un peu plus de 10 % dans les années 1990²⁸³. Avec près d'1,9 million d'employé.e.s, (chiffres 2012), la construction représente 88 % des effectifs du secteur de l'immobilier contre près de 95 % dans les années 1960⁶. D'après les fédérations d'entreprises concernées, chaque logement construit représente environ 1,5 emploi²⁸⁴.

L'emploi dans le logement et plus largement dans l'ensemble du secteur de la construction, constitue de plus une filière importante pour l'inclusion sur le marché de l'emploi des travailleur.se.s non qualifié.e.s. Les travailleur.se.s non qualifié.e.s employé.e.s dans le secteur du logement peuvent acquérir des compétences plus importantes que dans la plupart des autres branches employant des travailleur.se.s non qualifié.e.s. C'est aussi une filière où la problématique des travailleur.se.s. détaché.e.s est importante²⁸⁵.

Près d'une entreprise sur cinq environ travaille dans le secteur du logement en France, qui comprend un relativement petit nombre de grandes entreprises intervenant à l'échelle nationale et internationale, et beaucoup de petites à caractère artisanal et de membres des professions libérales. Outre les entreprises qui réalisent directement la construction, le secteur de l'immobilier mobilise des entreprises de la conception, de la promotion, de la commercialisation, de la gestion, et, en amont, de la fabrication des matériaux et des équipements, ou encore de leur transport.

Le domaine de l'immobilier est par ailleurs très important pour le secteur bancaire. Les encours des crédits immobiliers totalisent 857,1 Md en 2012, soit 77 % des crédits octroyés aux ménages et davantage que le total des crédits octroyés aux entreprises (816 Md€ en 2012)²⁸⁶.

Les difficultés des ménages à se loger ont un impact sur le fonctionnement des entreprises selon une étude déjà citée²⁸⁷. 27 % des entreprises constatent que leurs salarié.e.s habitent trop loin de l'entreprise et 20 % des comités d'entreprises mettent ce sujet à l'ordre du jour. Les entreprises situées dans les zones les plus en tension et les entreprises de grande taille sont davantage affectées par ce phénomène, puisque celles-ci sont majoritairement localisées à proximité de grands centres urbains qui concentrent les zones en tension immobilière. Dans un contexte de marché de l'emploi dégradé, cette situation constitue un frein majeur au retour à l'emploi et un obstacle supplémentaire à l'entrée des plus jeunes sur le marché du travail, puisque ceux.elles-ci sont davantage exposé.e.s aux problèmes de logement⁷.

283 Institut de l'Épargne Immobilière et Foncière, *L'immobilier dans l'économie française*, juin 2013.

284 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, 2015, p. 60.

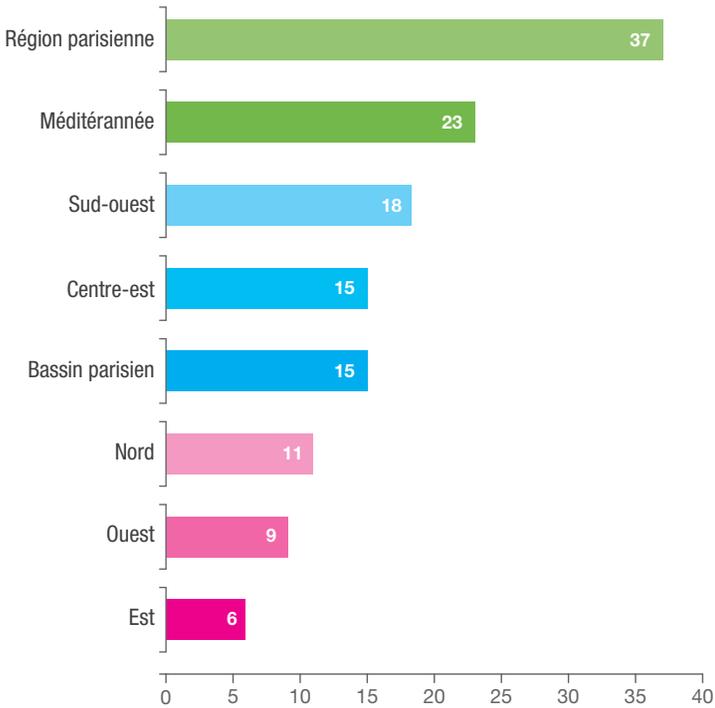
285 CESE, avis *Les travailleur.se.ss détachés*, présenté par Jean Grosset (2015), p. 14.

286 CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2014*, rapporté par Hélène Fauvel, décembre 2014.

287 CREDOC, « Les problèmes de logement des salarié.e.s affectent 40 % des entreprises », *Collection des Rapports* n° 280, 2012.

■ RÉGION PARISIENNE ET MÉDITERRANÉE AU CŒUR DE LA TOURMENTE

Proportion d'établissements estimant que certains de leurs salariés ont des difficultés à se loger (en %)



Source : CRÉDOC, *Enquête sur le logement des salariés*, décembre 2011.

Lecture : 37 % des établissements situés en région parisienne indiquent que certains de leurs salariés ont des difficultés à se loger.

Comme déjà noté dans le point I-B-4 « Dimension environnementale et évolutions climatiques », l'évolution des normes relatives aux exigences environnementales, en particulier en matière d'efficacité énergétique, dans le cadre des lois de 2009 et 2010 consécutives au Grenelle de l'environnement ainsi que de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, ouvrent des perspectives nouvelles pour les politiques de l'habitat, avec des incidences économiques potentielles considérables. Ces évolutions se traduisent par des exigences accrues quant à l'efficacité énergétique des logements neufs, qui ont d'ores et déjà des incidences concrètes sur les logements produits, qu'il s'agisse de logements individuels ou de logements locatifs, sociaux ou non, marquant le passage en la matière d'une obligation de moyens à une obligation de résultats.

La rénovation énergétique du parc ancien pourra également avoir des incidences importantes pour l'activité économique du bâtiment. **Mais cela suppose des investissements considérables pour la collectivité nationale, les bailleur.resse. privé.e.s et sociaux.ales et pour les ménages, qui posent question au regard de la solvabilité des propriétaires à faibles revenus.** Il en découle les interrogations suivantes selon Jean-Claude Driant : « *Quels volumes d'aides financières seront nécessaires pour traiter l'ensemble du parc, notamment lorsque ses occupants ne disposent pas de ressources suffisantes ? Où placer la frontière entre l'incitation aux travaux, motivée par les économies de charge et la lutte contre la précarité énergétique, et la coercition rendue nécessaire par le respect des engagements internationaux de la France en matière d'émission de CO₂. Le chantier est encore à peine ouvert et marquera les prochaines décennies* »²⁸⁸.

Depuis 2012, des objectifs ambitieux ont été fixés quant à la rénovation énergétique des logements. Le plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH) lancé par le Président de la République en 2013 a fixé comme objectif la rénovation de 270 000 logements en 2014, dont 90 000 logements sociaux et 500 000 logements par an, dont 120 000 logements sociaux à partir de 2017²⁸⁹.

Divers outils financiers ont pour ce faire été mis en place : un Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) pour les particuliers, un taux de TVA à 5,5 % pour les professionnels du bâtiment et le programme « Habiter mieux » conduit par l'ANAH pour les propriétaires occupants connaissant une situation de précarité énergétique.

Près de 660 000 ménages ont bénéficié du CITE en 2015, son coût pour les finances publiques passant de 620 M€ en 2014 à 1,7 Md€ en 2015.

Quant à l'ANAH, la baisse du prix moyen des quotas carbone depuis janvier 2016, en raison notamment de la baisse du prix du pétrole, risque de ne pas lui permettre d'atteindre les objectifs très ambitieux fixés (50 000 logements bénéficient du programme « Habiter mieux » en 2015, 70 000 en 2016, 100 000 en 2017).

Selon l'ANAH, rénover 100 000 logements induit une prévision des dépenses de 620 M€ en 2017 alors que les recettes attendues seraient au mieux de 500 M€. Daniel Goldberg,

²⁸⁸ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, 2015, p.70.

²⁸⁹ Assemblée nationale, avis n°4127 présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome XI, *Égalité des territoires et logement*, point logement, présenté par Daniel Goldberg, député, p. 23 et 24.

député et rapporteur de l'avis *Logement* du projet de loi de Finances 2017 souligne l'acuité de ce problème : « En l'absence de modification législative et (selon) les hypothèses retenues pour les cours des quotas carbone, les recettes prévues pour 2017 seraient constituées de :

- 240 à 340 M€ de quotas carbone ;
- 65 M€ du produit de la vente des certificats d'économie d'énergie ;
- 50 M€ de contributions d'Action Logement ;
- 21 M€ du produit de la taxe sur les logements vacants ;
- 20 M€ de contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Le besoin de ressources supplémentaires de l'ANAH pour 2017 se situe, en outre, dans l'hypothèse la plus optimiste, à 120 M€. En l'absence de ressources nouvelles, il est donc fort probable que les objectifs fixés par le gouvernement ne soient pas atteints et qu'une interruption temporaire de paiements intervienne. (...) L'ANAH doit disposer d'un régime d'intervention stable fondé sur des financements pérennes »²⁹⁰.

3. Un élément utilisé par les pouvoirs publics pour le pilotage de l'économie

L'importance du logement dans l'économie française en fait un outil pour le pilotage de l'économie et des comptes publics. Ainsi, en période de croissance faible ou de crise économique, la politique du logement est souvent utilisée comme vecteur de relance économique. En 1993 (année de récession), un plan visant à relancer l'accession à la propriété a été mis en place. En 2008 et 2009, le plan de relance de l'économie comportait aussi une série de mesures liées au logement : augmentation des crédits de l'État pour la production de logements locatifs sociaux, acquisition par les organismes d'HLM de programmes de promotion immobilière bloqués par la crise, doublement du prêt à taux zéro pour l'accession à la propriété conditionnée à l'achat de logements neufs... En 2014, le « Plan de relance du logement » a eu pour objectif la reprise des investissements immobiliers afin d'augmenter les mises en chantier, et ainsi de stimuler l'activité et l'emploi²⁹¹.

Cette dimension économique des politiques du logement à l'échelon national via des impulsions données aux acteurs et aux mécanismes de marché avec une dimension fiscale forte, s'explique par l'importance du secteur dans l'emploi ainsi que par son apport aux comptes sociaux et aux budgets publics. Si la légitimité de ces actions et des préoccupations qui les fondent n'est pas en cause, « il apparaît très souvent que les conditions de mise en œuvre de politiques économiques du logement diffèrent de celles consacrées à ses dimensions sociales (et notamment à la réponse aux besoins en logements) au moins dans deux directions : d'une part dans leur spatialisation : les politiques économiques sont nationales, et leur application sur le terrain dépend surtout de la façon dont les acteurs économiques s'en emparent et y trouvent la meilleure optimisation, ce qui n'est pas toujours cohérent avec la réalité des besoins ; d'autre part, dans leur temporalité, plus souvent calée

²⁹⁰ Assemblée nationale, avis n°4127 présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome XI, *Egalité des territoires et logement*, point logement, présenté par Daniel Goldberg, député, p. 23 et 24.

²⁹¹ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, 2015, p. 62.

sur la conjoncture immobilière que sur la nécessaire prise en compte du temps long que suppose le caractère durable du logement »²⁹².

L'importance de la part de l'immobilier résidentiel dans le patrimoine des ménages peut par ailleurs tendre à lui conférer un caractère « pro-cyclique » non négligeable. Un niveau élevé des prix immobiliers et leur augmentation contribuent ainsi à donner aux ménages propriétaires d'un logement (soit en France une nette majorité de ménages) un sentiment de richesse qui peut engendrer (« effet de richesse ») une augmentation de leur consommation. A l'inverse, la baisse des prix immobiliers peut donner aux ménages propriétaires un sentiment d'appauvrissement qui peut freiner leur consommation et ainsi fragiliser l'activité économique. Ce phénomène peut toutefois être contrebalancé pour partie par le rôle contracyclique du logement social. Il est en effet parfois demandé aux offices HLM, quand le marché immobilier est moins porteur, d'accroître leurs investissements en logements et/ou le cas échéant, quand les stocks de logements détenus par les promoteurs immobiliers augmentent, d'en acheter une partie en VEFA pour accroître le parc social et soutenir ainsi à la fois la demande en logements et la réponse aux besoins des ménages. Enfin, le modèle français de financement du logement par le système bancaire (souscription des crédits à taux fixes dans la majorité des cas, limitation à 30 % environ du revenu du ménage emprunteur du montant de ses remboursements mensuels, cycles de détention longs), ainsi que le fait que « 50 % des propriétaires en France sont également des particuliers », contribuent à une relative stabilité. Le CESE soulignait dans le Rapport annuel sur l'état de la France en 2014 que « *il serait malvenu que, dans ce contexte, les autorités prudentielles en viennent à préconiser le développement des prêts à taux variables* »²⁹³.

B. Les aides : État – Collectivités locales – Action logement – Hlm- Banques

Marie-Noëlle Lienemann rappelait lors de son audition²⁹⁴ que **l'inflexion majeure des politiques en matière de logement, d'inspiration libérale, est intervenue dans les années 1970**, impulsée par Raymond Barre, **en renforçant la part des aides aux personnes par rapport à celle des aides à la pierre, jusque-là prépondérante en matière de logement**. Cette réforme est intervenue à une période où la construction de nombreux « grands ensembles » immobiliers du milieu des années cinquante au milieu des années 70, le bon fonctionnement de l'ascenseur social et le gonflement des classes moyennes pouvaient laisser penser, dans le contexte des Trente Glorieuses, que les retards quantitatifs avaient été rattrapés et que la crise majeure du logement qu'avait connue la France après la Seconde Guerre mondiale était résolue. Les gouvernements de l'époque ont donc considéré qu'il pourrait suffire désormais de laisser faire le marché et de solvabiliser les plus pauvres par des aides pour assurer l'accès de tous au logement. D'où la mise en place d'une réduction progressive des aides à la pierre et d'une augmentation des aides à la personne, avec l'idée que le marché assurerait l'équilibre entre offre et demande de

²⁹² *Idem*, p. 62.

²⁹³ CESE : *Rapport annuel sur l'état de la France en 2014*, rapporté par Hélène Fauvel (2014), p. 132.

²⁹⁴ Audition de Marie-Noëlle Lienemann, ancienne ministre du logement, sénatrice, présidente de la FNSCHLM, devant la section de l'Aménagement durable des territoires le 10 février 2016.

logements, ainsi que la régulation des prix immobiliers.

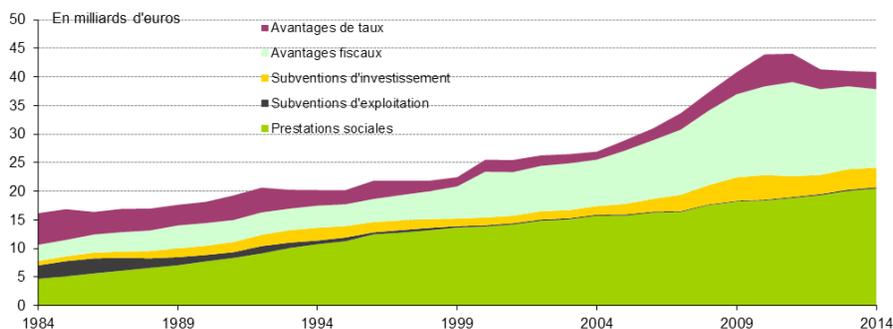
Les aides publiques au logement atteignent 40,9 Mds€ en 2014, soit 1,9 % du PIB et se composent pour moitié environ d'aides à la personne et pour moitié d'aides à la pierre. En ordre de grandeur, les aides à la personne représentent chaque année 1 % du PIB et fluctuent relativement peu, alors que les aides à la pierre ont, depuis 1996, davantage augmenté et fluctué.

Les comptes du logement analysent les aides publiques au logement du point de vue des bénéficiaires des aides (consommateur.rice.s ou producteur.rice.s de services/occupant.e.s ou bailleur.resse.s) et en distinguent 5 grands types²⁹⁵ :

- **Les prestations d'aide au logement** sont des aides versées aux consommateurs de service de logement (les occupant.e.s, qu'ils soient locataires ou propriétaires) pour couvrir une partie de leur dépense de logement. Elles incluent, pour le logement, les aides personnelles au logement (APL), les aides au logement à caractère familial (ALF), (les allocations de logement à caractère social (ALS), ainsi que d'autres prestations plus marginales (Fond de solidarité au logement (FSL), primes de déménagement, aide au logement temporaire (ALT), part logement de l'aide sociale à l'hébergement (ASH), subventions d'Action Logement à la mobilité...) ;
- **Les subventions d'exploitation** sont des aides versées aux producteur.rice.s de services de logement (bailleur.resse.s) pour influencer leur niveau de production, leur prix, ou la rémunération des facteurs de production ;
- **Les subventions d'investissement** sont également versées aux producteur.rice.s de services de logement afin de diminuer le coût de leurs investissements. Elles incluent notamment les aides liées aux investissements des bailleur.resse.s sociaux.ales ainsi que celles versées par l'Anru et l'Anah ;
- **Les avantages de taux** résultent de crédits accordés à des taux inférieurs à ceux pratiqués sur le marché bancaire. Ces prêts à taux bas visent en très grande majorité à stimuler l'investissement en logements des producteur.rice.s de service de logement (bailleur.resse.s), notamment des bailleur.resse.s sociaux.ales et en résidences principales des ménages (PTZ) ;
- **Les avantages fiscaux** résultent de dispositions fiscales plus favorables que le droit commun. Il s'agit essentiellement de mesures visant à favoriser l'investissement en logement ; les avantages fiscaux concernent donc avant tout les producteur.rice.s de service de logement. Toutefois, le taux de TVA réduit pour les travaux réalisés dans le logement bénéficie également aux occupant.e.s, au titre des « petits travaux », qui sont de la consommation (des ménages), contrairement aux « gros travaux » qui sont considérés comme de l'investissement.

²⁹⁵ Les comptes du logement 2014 – premiers résultats 2015, p. 90.

Graphique 7 : Montant des aides au logement selon le type d'aides



Source : Les comptes du logement 2014.

Les principaux objectifs de ces politiques d'aides sont, d'une part, de **soutenir la demande en logements** en solvabilisant les « consommateur.rice.s de services logement » - les locataires ou propriétaires occupants – grâce aux versements de prestations sociales et, d'autre part, de **subventionner le secteur de la construction (sociale et privée)** en délivrant directement ou indirectement un certain nombre d'aides aux « producteur.rice.s de services de logement » (bailleurs sociaux.ales, bailleur.resse.s privé.e.s, propriétaires accédant.e.s).

Après une période de hausse importante (+ 73 %) entre 2004 et 2011, le montant global des aides au logement baisse depuis 2011, même si cette diminution connaît un ralentissement.

Tableau 8 : Montant des aides au logement par type d'aides

| A1.1 Montant des aides au logement | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| en millions d'euros | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Prestations sociales (consommateurs) | 18 199 | 18 367 | 18 826 | 19 318 | 20 061 |
| Subventions d'exploitation (producteurs) | 134 | 154 | 178 | 194 | 223 |
| Subventions d'investissement (producteurs) | 4 098 | 4 317 | 3 641 | 3 352 | 3 575 |
| Avantages fiscaux | 14 546 | 15 517 | 16 476 | 14 999 | 14 519 |
| aux consommateurs | 1 501 | 1 522 | 1 707 | 1 494 | 1 499 |
| aux producteurs | 13 045 | 13 995 | 14 769 | 13 506 | 13 020 |
| Avantages de taux (producteurs) | 3 867 | 5 605 | 4 972 | 3 482 | 2 678 |
| Ensemble des aides | 40 843 | 43 961 | 44 093 | 41 346 | 41 056 |
| Évolution annuelle (en %) | 9,4% | 7,6% | 0,3% | -6,2% | -0,7% |

Source : CSL2014

Source : Les comptes du logement 2014.

En 2014, **l'État reste le principal contributeur de l'aide au logement, avec près de 20,3 Mrds€, soit près de 49 % du total** ; il finance en particulier la quasi-totalité des avantages fiscaux (qui correspondent par ailleurs aux deux tiers de la contribution totale de l'État pour les aides au logement selon les données des Comptes du logement 2013).

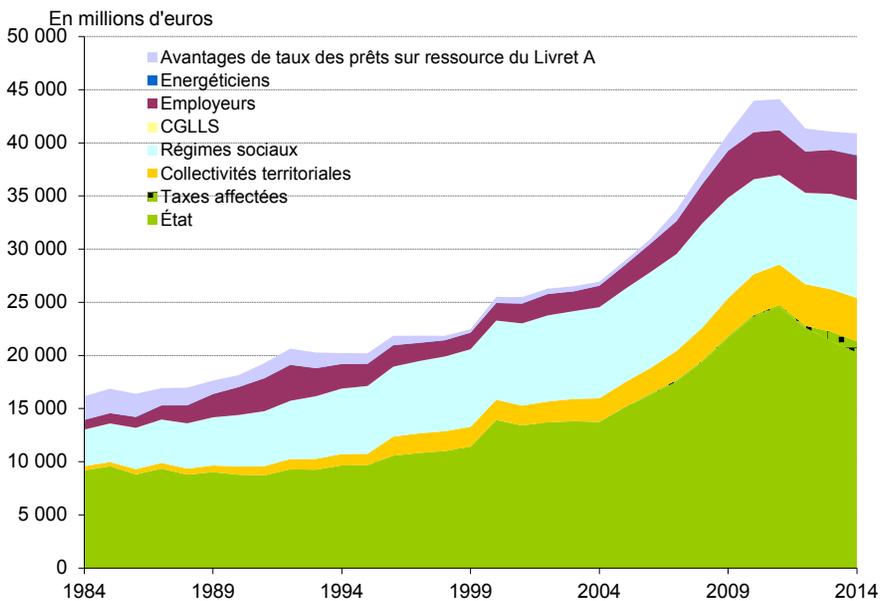
Les régimes sociaux, par leur forte participation aux aides personnelles au logement (notamment au titre de l'allocation de logement à caractère familial et d'une part de l'aide personnalisée au logement), **financent 22 % du total des aides au logement**.

Les collectivités locales et territoriales contribuent à hauteur de 4 Md€ (soit près de 10 %).

Les employeurs, notamment à travers les cotisations versées au titre de l'allocation de logement sociale (ALS) et de la participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC, ex 1 % logement), **financent 4,2 Md€ d'aides (soit 10,2 % du total)**.

Enfin, **les avantages de taux des prêts au logement locatif social**, distribués pour l'essentiel par la Caisse des dépôts (CDC), **représentent 1,7 Md€ (4,2 %)**²⁹⁶.

Graphique 8 : Montant et structure des aides au logement par contributeur



Source : Comptes du logement 2014

²⁹⁶ Les comptes du logement 2014, premières estimations 2015, p. 102-103.

1. Aides à la personne

Les aides à la personne (20 Md€ en 2014) combinent trois types d'aides : l'allocation de logement à caractère familial (ALF), créée en 1948 pour les familles logeant en dehors du parc social ; l'allocation de logement à caractère social (ALS), créée en 1971 pour les personnes seules logeant en dehors du parc social ; l'aide personnalisée au logement (APL), créée en 1977, qui s'applique à un parc de logements déterminés relevant principalement du parc social, que les ménages occupants aient ou non des enfants. Leur mode de calcul, identique, est fondé sur le loyer plus les charges moins une participation personnelle. L'aide personnelle est ainsi fonction d'un loyer-plafond qui dépend des caractéristiques du ménage (composition familiale, localisation du logement, nombre de personnes à charge dans le ménage).

Les aides à la personne bénéficient au total à un ménage français sur cinq et sont ciblées sur les ménages modestes : plus des trois quarts de leurs bénéficiaires appartiennent aux trois premiers déciles de revenus (c'est-à-dire les 30 % de ménages les plus pauvres) et 76 % des ménages du premier décile de revenu en bénéficient (il s'agit de déciles de revenus et non de niveau de vie). Autres signes de ce ciblage : 53 % des bénéficiaires sont des personnes isolées et 60 % des locataires sans enfant dont les ressources sont inférieures au seuil de pauvreté. Une étude publiée dans *France portait social édition 2012* montre que **les aides à la personne contribuaient en 2011 pratiquement autant à la réduction des inégalités de revenus entre les 20 % des ménages les plus pauvres et les 20 % des ménages les plus riches que les minima sociaux et le RSA activité**²⁹⁷.

Très progressives et redistributives au regard de la composition des familles et de leurs revenus, ces aides visent à solvabiliser les ménages les plus modestes et permettent effectivement de réduire de 15 points le taux d'effort des allocataires et leur taux de pauvreté de 3 points. Elles représentent, pour les ménages du premier décile de revenu, 21 % de leur niveau de vie, soit une part légèrement supérieure à celle de l'ensemble des prestations familiales et participent à hauteur de 18 % à la réduction des inégalités, soit autant que les minima sociaux et plus que le RSA. Leur progressivité est supérieure à celle de l'ensemble des prestations sociales ou familiales, et très supérieure à celle de l'ensemble des prélèvements. Selon l'Inspection générale des affaires sociales, elles permettent de réduire de 35,8 % à 19,5 % (hors charges) le taux d'effort médian des allocataires et de faire baisser de 3 points leur taux de pauvreté. À titre de comparaison, la perception de minima sociaux n'entraîne qu'une diminution de 2 points du taux de pauvreté des ménages allocataires²⁹⁸. Bernard Coloos, directeur des affaires économiques, financières et internationales de la Fédération française du bâtiment (FFB), confirmait en audition que « *les aides vont massivement aux locataires les plus pauvres. Le constat est du reste le même si l'on regarde les aides aux accédant.e.s* (il s'agit en ce cas des aides à la pierre). *On a bien un centrage social* ».

Les aides à la personne font l'objet d'un arbitrage entre leur utilité pour permettre aux ménages modestes de se loger et réduire la pauvreté, d'une part, et le souhait de contenir les déficits publics, d'autre part. Elles représentent depuis une vingtaine

²⁹⁷ *France portrait social 2012* – INSEE Références.

²⁹⁸ IGAS, Évaluation des aides personnelles au logement, Blanche Guillemot et Olivier Veber (2012).

d'années environ 1 % du PIB. L'État, grâce à une sous indexation des loyers plafonds et du forfait charges, est en effet parvenu à contenir la hausse du coût des aides personnelles au logement pour les finances publiques, dans un contexte où l'augmentation du coût des loyers et la paupérisation des locataires étaient importantes. Ainsi, depuis 2000, les loyers plafonds des aides ont été revalorisés de 17 %, alors que le loyer moyen des allocataires a augmenté de 35 % ; le forfait charge a pour sa part augmenté de 12 % depuis 2000, alors que les charges afférentes au logement augmentaient de 30 %. En 2014, 90 % des locataires du parc privé et 50 % des locataires du parc social ont un loyer supérieur au loyer plafond ; cela signifie que, comme ils touchent déjà le maximum d'aides à la personne, **toute augmentation du loyer pèse intégralement sur eux et se traduit par une hausse de leur taux d'effort**. Selon Pierre Madec²⁹⁹, économiste à l'OFCE, la part des aides à la personne s'est ainsi réduite depuis 1996 dans l'ensemble des prestations sociales et dans la dépense courante en logement. Cela nécessite de construire des logements sociaux financièrement accessibles au plus grand nombre des ménages.

Pierre Madec notait par ailleurs que, « *si les aides à la personne sont souvent critiquées pour leur effet inflationniste, ces aides lui paraissent à l'heure actuelle à la fois indispensables et insuffisantes* ». Selon des études aujourd'hui relativement anciennes, il y aurait un effet inflationniste des aides personnelles au logement qui jouerait à travers un double phénomène : d'une part, quand des aides financières sont versées au locataire pour l'aider à se loger, le propriétaire en aurait connaissance et il tendrait à augmenter son loyer d'autant ; d'autre part, les aides solvabiliseraient des ménages en plus grand nombre et augmenteraient ainsi la demande locative et, si l'offre de logement n'augmente pas d'autant ou pas assez vite, cela engendrerait une hausse des prix des loyers. Cette analyse connaît selon Pierre Madec des limites : « *d'une part, elle n'est pas spécifique aux aides personnelles au logement : faire bénéficier du RSA une personne très pauvre peut aussi l'aider à se loger et peut de la même manière avoir un effet inflationniste, et entre autres un effet à la hausse sur le prix des loyers, mais... faut-il pour autant supprimer toute aide aux ménages pauvres ? Par ailleurs, dans le cas particulier des loyers, cet effet devrait jouer de manière d'autant plus limitée que la hausse des loyers en cours de bail est depuis longtemps encadrée. Et de plus, si on ne fait pas cela, que faire pour remédier aux difficultés des locataires ?* »³⁰⁰.

Cependant, la hausse tendancielle des aides personnelles au logement (APL) a été contenue en 2016 (les APL s'élevaient à 17,9 Md€ en 2014, 18,1 Md€ en 2015 et 18,2 Md€ en 2016) au prix de réformes qui, d'après Daniel Goldberg (dans l'avis précité n°4127 sur le projet de loi de Finances pour 2017 n° 4061) mériteraient d'être ajustées, afin de pas pénaliser certains allocataires dont le patrimoine est relativement faible.

Enfin, la loi de Finances pour 2016 a introduit une dégressivité de l'aide pour les loyers jugés excessifs. Ainsi, depuis juillet 2016, le montant de l'aide personnalisée au logement (APL) diminue lorsque le loyer d'une personne seule habitant en zone 1 dépasse 996 € par mois. L'aide est supprimée quand le loyer dépasse 1 172 € par mois. Le bilan de cette mesure et ses effets budgétaires et sociaux méritent toutefois d'être interrogés et encore évalués.

²⁹⁹ Audition de Pierre Madec devant la section Aménagement durable des territoires le 9 mars 2016.

³⁰⁰ Audition de Pierre Madec devant la section le 9 mars 2016.

D'après le député Daniel Goldberg, « En effet, celle-ci risque de toucher de manière importante les familles des classes moyennes dans lesquelles les transferts financiers intra-familiaux - des parents vers leurs enfants mais aussi des enfants vers leurs parents - se sont développés de manière pérenne »³⁰¹.

Les ajustements à mettre en œuvre sont toutefois délicats car les loyers ont, à partir de 2002 environ, augmenté davantage que l'inflation et le revenu disponible brut des ménages, mais beaucoup moins que les prix immobiliers ; de ce fait, les investisseurs et les particuliers qui ont acquis un bien immobilier locatif quand ceux-ci étaient relativement bon marché bénéficient d'une sorte de rente, alors que les personnes ayant acquis un bien au milieu des années 2000, période où les prix de l'immobilier avaient déjà fortement augmenté ou celles qui achètent aujourd'hui pour louer avec des prix immobiliers relativement élevés, bénéficient d'une rentabilité moindre.

2. Aides à la pierre

En raison de leur grande diversité, il est beaucoup plus difficile d'évaluer les aides à la pierre. Celles-ci recouvrant l'ensemble des aides à la production, elles peuvent être destinées tant à la construction neuve qu'au parc ancien. **Ces aides à la pierre se déclinent sous trois formes : aides directes, avantages de taux et incitations fiscales.** Certains types d'opérations comme par exemple la production de logements locatifs sociaux, peuvent cumuler ces trois modalités avec l'octroi des subventions de prêts réglementés à des taux avantageux, ainsi qu'un taux de TVA réduit.

Bien que les collectivités locales et leurs établissements publics ne disposent pas de compétences propres en matière de financement des politiques du logement, certaines assurent la distribution des aides publiques *via* la délégation d'aides à la pierre. Par ailleurs, de nombreuses collectivités territoriales (régions, départements, EPCI et certaines grandes villes) ont développé depuis le début des années 1990 divers mécanismes d'aides financières en complément des aides de l'État, soit pour la construction de nouveaux logements sociaux, soit pour la rénovation du parc existant. Ces aides peuvent être forfaitaires ou assorties de conditions en fonction des priorités souvent sociales ou environnementales de la collectivité. Mais ces aides ne relevant pas des compétences formelles des collectivités territoriales, elles ne font pas l'objet d'une consolidation nationale et restent donc très mal connues.

On peut citer parmi les principales aides en termes de montants financiers en 2014 : les dispositifs de soutien aux travaux d'entretien/amélioration du parc (4,8 Md€), qui bénéficient surtout aux bailleurs sociaux ; le prêt locatif aidé dit PLA fiscal (2,2 Md€) ; les avantages de taux sur les prêts au logement social (2 Md€) ; les incitations à l'investissement locatif (1,8 Md€) ; les subventions des collectivités locales liées aux prêts locatifs au logement social (1,3 Md€) ; la TVA réduite pour travaux d'amélioration (1,3 Md€) ; la déduction des intérêts d'emprunt votés en 2007, qui représente encore une aide d'1,2 Md€ en 2014 ; les avantages fiscaux sur les revenus fonciers et l'exonération de taxe foncière (1,1 Md€) ;

³⁰¹ Assemblée nationale, avis n°4127 sur le projet de loi de Finances pour 2017 (n°4061), Tome XI, *Logement*, op. cit., p. 11.

le prêt à taux zéro (PTZ), qui représente 662 M€ en 2014, montant en forte réduction du fait de la baisse des taux d'intérêt ; ou encore les subventions de l'État liées aux prêts locatifs au logement social (545 M€ en 2014)³⁰².

Du fait de la baisse générale des taux d'intérêt et du nombre de transactions, les aides à la pierre ont globalement diminué depuis 2011, avec une baisse des avantages conférés au titre du prêt à taux zéro (PTZ), une baisse des montants accordés au secteur du logement social au titre des prêts bonifiés, ainsi qu'une baisse des dispositifs de soutien aux travaux. La fin du dispositif de déduction des intérêts d'emprunt à partir du début du quinquennat de François Hollande a entraîné dans les années suivantes une baisse progressive de la dépense publique afférente, même si les dépenses au titre de ce dispositif ont représenté au total 9,6 Mrds€ depuis 2008 et continueront à peser encore un an ou deux ; l'objectif de cette déduction ne consistait pas à solvabiliser les ménages emprunteurs puisque ceux-ci en bénéficiaient après l'obtention du prêt, ce qui tendait à renforcer l'effet d'aubaine. En parallèle, les subventions versées au secteur social ont été relativement stables tandis qu'augmentaient les montants accordés au titre de l'incitation à l'investissement locatif privé (+ 11 % pour la seule année 2014).

Pierre Madec observait lors de son audition³⁰³ que les aides au secteur social (9 Mds€ en 2014, hors aides à la personne) ont permis à ce dernier de maintenir dans l'ensemble sa production de logements (+ 1,5 % en 2015), alors que de manière générale, la construction de logements neufs et notamment de logements privés, avait fortement fléchi après 2008. Pour autant, la demande adressée au logement social reste très supérieure à l'offre de logement : 1,8 millions de demandes de logement social sont ainsi en cours en 2015 pour moins de 500 000 attributions dans l'année. **Pierre Madec regrettait en revanche, s'agissant des aides accordées au secteur privé, que l'instabilité très forte des dispositifs ne permette ni une évaluation correcte de l'efficacité de ces derniers, ni une vision de long terme pour les investisseurs** ; ainsi, le PTZ a été remodelé chaque année depuis 2009 (ciblage en 2012 sur les ménages les plus modestes pour limiter l'effet d'aubaine, puis élargissement aux classes moyennes les deux années suivantes car le nombre des bénéficiaires se réduisait, puis ajustement dans le sens d'un resserrement partiel).

Bernard Coloos³⁰⁴ relevait de même que notre pays n'a pas de culture de l'évaluation, ce qui rend difficile d'apprécier l'efficacité des aides. Il considérait toutefois que si certaines aides ont pu avoir un effet inflationniste dans la période dite de « bouclage » où des droits à aide sont ouverts à des ménages qui en étaient jusque-là exclus et où les barèmes sont majorés, celui-ci a pu être contenu.

³⁰² Chiffres tirés du diaporama projeté par Pierre Madec lors de son audition le 9 mars 2016.

³⁰³ Audition de Pierre Madec devant la section le 9 mars 2016.

³⁰⁴ Audition de Bernard Coloos, directeur des affaires économiques, financières et internationales de la Fédération française du Bâtiment.

3. Aides fiscales

Il existe une grande diversité d'avantages fiscaux liés à la production de logement. Ces dispositifs ont également connu d'importantes variations dans le temps. **Ils atteignent en 2014 un montant de 12,4 Md€** répartis entre taux de TVA réduits pour travaux (3,2 Md€), exonération de Taxe foncière sur les propriétés bâties (1,1 Md€), mesures en faveur de l'investissement locatif (1,9 Md€), TVA réduite pour les opérations d'investissement locatif social (2,2 Md€) et autres avantages fiscaux (dont le crédit d'impôt développement durable).

Le montant total des aides fiscales était en 2014 en baisse de 4,8 % par rapport à 2013. Les avantages liés à l'investissement locatif étaient pour leur part en augmentation de 11,2 %.

Tableau 10 : Montant des avantages fiscaux aux producteurs

| | Évolutions (en %) | | | | Montant 2014 (en millions) | Structure 2014 (en %) |
|--|-------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| | 2011/ 2010 | 2012/ 2011 | 2013/ 2012 | 2014/ 2013 | | |
| Taux réduit de TVA pour travaux | 11,3 | -13,3 | 0,1 | -10,5 | 3 178 | 25,6 |
| Exonération de TFPB | 1,3 | 2,0 | 6,2 | 2,8 | 1 097 | 8,9 |
| Mesures en faveur de l'investissement locatif | 25,1 | 10,6 | 17,3 | 11,2 | 1 934 | 15,6 |
| TVA réduite pour les opérations d'investissement locatif social | -0,9 | 4,2 | -3,4 | -2,0 | 2 184 | 17,6 |
| Autres avantages fiscaux* | 1,6 | -15,9 | -14,2 | -9,7 | 4 004 | 32,3 |
| <i>dont crédit d'impôt développement durable</i> | <i>-23,2</i> | <i>-44,9</i> | <i>-39,4</i> | <i>-8,0</i> | <i>619</i> | <i>5,0</i> |
| Total des avantages fiscaux aux producteurs | 5,5 | -8,6 | -3,6 | -4,8 | 12 398 | 100,0 |

Source : Les comptes du logement 2014.

Le coût total des dépenses fiscales rattachées au programme 135³⁰⁵ est estimé pour 2017 à 14,4 Md€. Ces dépenses fiscales peuvent être réparties en cinq catégories selon qu'elles visent à soutenir l'investissement locatif, le logement social, le logement intermédiaire, l'accession à la propriété ou la rénovation des logements, notamment en matière énergétique.

³⁰⁵ Le « programme 135 », qui correspond au programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » du projet de loi de finances, regroupe les crédits relatifs au logement et à la construction et ceux relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement.

Tableau 11 : Dépenses fiscales rattachées au programme 135

| | Prévision 2017 (en M€) | Évolution 2016/2017 (en %) |
|--------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Investissement locatif | 2 001 | 0 |
| Logement social | 2 995 | + 7 |
| Logement intermédiaire | 50 | 0 |
| Accession à la propriété | 1 164 | - 10 |
| Rénovation | 6 295 | + 7 |

Source : Assemblée nationale, avis n°4127, p. 7.

La réduction du volume des dépenses fiscales en faveur de l'accession à la propriété tient surtout à l'extinction progressive du dispositif de crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunts concernant l'habitation principale. L'augmentation des dépenses fiscales en faveur de la rénovation est liée au dynamisme du crédit d'impôt sur la transition énergétique. Quant à la hausse du volume des dépenses fiscales en faveur du logement social, elle s'explique par le niveau élevé des constructions de logements sociaux prévue pour l'année 2017.

Dans son ouvrage *Les politiques du logement en France*, Jean-Claude Driant notait que la gamme couverte par ces dispositifs est très large et que seuls les avantages destinés aux organismes HLM sont contingentés. Il ajoutait que ces avantages étant déclenchés par des choix d'ordres privés, qu'ils ont des effets sur l'économie de la construction, mais n'avaient pas d'impact sur les problématiques sociales liées au logement. Il observait par ailleurs que **ces outils fiscaux étant nationaux (TVA, impôt sur le revenu), ils ne permettent pas une gestion décentralisée des moyens d'action en faveur des politiques du logement, ce qui lui semble contradictoire avec la volonté de mettre en place des politiques locales de l'habitat.**

Marie Noëlle Lienemann notait lors de son audition que la particularité des aides fiscales tient à leur caractère non ciblé et à leur durée d'application, notamment lorsqu'il s'agit d'avantages fiscaux en faveur de l'investissement locatif se traduisant par de moindres rentrées fiscales à terme : ainsi, les montants liés aux divers dispositifs « Scellier » atteignent près de 980 millions € en 2013, en hausse de 45 %, reflétant les entrées dans le dispositif en 2012. Elle notait par ailleurs que, si des aides fiscales restent nécessaires pour permettre d'accompagner les investissements dans une partie du logement locatif, celles-ci devraient faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle accru. Ainsi, lorsque dans un système tel que « le

dispositif Scellier, par exemple, sont consenties des réductions d'impôt sous réserve de louer avec un plafond de loyer, (cela suppose qu') il y ait vérification que ces plafonds soient bien respectés dans la durée (...). Il faut aussi garantir aux investisseurs privés que les engagements quant aux réductions d'impôt seront bien respectés dans la durée »³⁰⁶.

4. La mutualisation Hlm : logique d'obligation de faire

La mutualisation d'une partie des fonds propres des organismes est un acte volontaire du mouvement HLM pour permettre aux organismes qui investissent le plus et donc « consomment » le plus de fonds propres, de les reconstituer pour entretenir durablement leur dynamique d'investissement³⁰⁷.

Elle ne peut porter ses fruits que si **les engagements** de l'État sur le financement des aides à la pierre et du mouvement sur la reconstitution des fonds propres sont **réiproques**. **La mutualisation Hlm ne peut pas se substituer aux aides à la pierre.**

La mutualisation s'opère en plusieurs étapes :

Les instances du mouvement Hlm, en accord avec le ministère du Logement, décident par typologie d'activités (production, rénovation, démolitions...) des « droits » à reconstitution de fonds propres et des critères de répartition des contributions. Une convention ou un avenant à la convention initiale est signé, un arrêté annuel ou pluriannuel est publié.

À l'issue d'une année d'activité, les fédérations Hlm calculent pour chacun de leurs organismes adhérents, le montant des « droits » dont il peut bénéficier en fonction des investissements (production, réhabilitation, démolition) qu'il a réalisés.

Puis, en additionnant les droits de l'ensemble des organismes Hlm, est obtenu le montant total des contributions à appeler. Ces contributions sont ensuite réparties entre les organismes Hlm selon des critères financiers reconnus et équitables (patrimoine, loyers, cotisation à la Caisse de garantie du logement locatif social).

Ceci permet de calculer, pour chaque organisme, la somme à percevoir (si le montant de ses droits est supérieur à celui de sa contribution) ou à verser (dans le cas inverse).

La mutualisation 2015 sur l'activité 2014 s'est élevée à 221,3 M€.

- Les aides à la démolition ont concerné 5 400 logements (+10 %) pour une somme de 2,9 M€, soit 1 % des aides brutes ;
- Les aides au PLUS et PLAI en zones 1 et 1bis ont concerné 16 501 logements (-2 %) pour une somme de 50,1 M€ soit 23 % des aides brutes ;
- Les aides au PLUS et PLAI en zones 2 et 3 ont concerné 64 246 logements (+4 %) pour une somme de 81,0 M€ soit 37 % des aides brutes ;
- Les aides à la réhabilitation ont pris en compte un volume de prêt de 1,8 Md€ (+8 %) pour une somme de 87,2 M€ soit 39 % des aides brutes.

³⁰⁶ Audition de Marie Noëlle Lienemann, le 10 février 2016.

³⁰⁷ Cette présentation est réalisée à partir des documents émis par l'Union sociale pour l'habitat.

La mutualisation Pacte est donc une mutualisation consacrée à 60 % à la production et à 40 % à la rénovation et la restructuration du patrimoine. Son système « fonctionne ». Ainsi en 2014 :

- Alors que « le nombre de logements PLUS et PLAI réalisés, rapportés au nombre de logements en patrimoine, était en moyenne de 1,8 % ; il était de 1,1 % pour les contributeurs nets et de 2,8 % pour les bénéficiaires nets ;
- Alors que le montant des prêts finançant des actions de réhabilitation était en moyenne de 400 € par logement ; il était de 190 € par logement pour les contributeurs nets et de 720 € par logement pour les bénéficiaires nets. »

Fondement juridique

La mutualisation est rendue possible par les accords dit « SRU », visés à l'article L. 411-8 du CCH qui permet à l'Union sociale pour l'habitat de conclure avec l'État des conventions entre autres sur l'évolution de l'équilibre économique des organismes. Ces conventions s'imposent aux organismes après publication d'un arrêté ministériel.

Les droits à reconstitution de fonds propres

En 2015 sur l'activité 2014, la convention avait prévu les « droits » à reconstitution de fonds propres suivants :

- 3 300 € par nouveau logement produit ou acquis en zone 1 ou 1 bis, financé par un prêt PLUS ou PLAI signé en cours d'année 2013 ;
- 1 300 € par nouveau logement produit ou acquis en zone 2 et 3, financé par un prêt PLUS ou PLAI signé en cours d'année 2013 ;
- 5 % du montant total des prêts finançant des travaux de réhabilitation de logements sociaux : «Eco prêts » et prêts PAM signés en cours d'année 2013 ;
- 600 € par logement social démoli en zone 2 et 3, hormis ceux bénéficiant d'un financement de l'ANRU et dans la limite de 5 000 logements.

en 2017 et en 2018 (en liaison avec les investissements des organismes relevés respectivement sur les années 2016 et 2017) :

- 3 500 € par nouveau logement produit ou acquis en zone 1 ou 1 bis ayant donné lieu en 2016 (respectivement 2017) à la signature par l'organisme d'un prêt PLUS ou PLAI sur fonds d'épargne ;
- 1 800 € par nouveau logement produit ou acquis en zone 2 ou 3 ayant donné lieu en 2016 (respectivement 2017) à la signature par l'organisme d'un prêt PLUS ou PLAI sur fonds d'épargne ;
- 2 800 € par nouveau logement produit ou acquis en zone 1 ou 1 bis et dédié à des personnes âgées et des personnes handicapées, logées en logement-foyer, à des étudiant.e.s et des personnes titulaires d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, logé.e.s en logements ordinaires ayant donné lieu en 2016 (respectivement 2017) à la signature par l'organisme d'un prêt PLS ;
- 1 400 € par nouveau logement produit ou acquis en zone 2 ou 3 et dédié à des personnes âgées et des personnes handicapées, logées en logement-foyer, à des étudiant.e.s et des personnes titulaires d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, logé.e.s en logements ordinaires ayant donné lieu en 2016 (respectivement 2017) à la signature par l'organisme d'un prêt PLS ;
- 3 500 € par logement social démoli en 2016 (respectivement en 2017) en zones 2 et 3, hormis les démolitions bénéficiant d'un financement de l'ANRU ;
- 11 % du montant total des prêts à la réhabilitation de logements sociaux (« Eco-prêts » « prêt Amiante », prêts PAM ...) contractés auprès de la CDC et signés au cours de l'année 2016 (respectivement 2017).

IV. A LA RECHERCHE DE LA BONNE GOUVERNANCE

Le logement reste une compétence de l'État : si la récente réforme territoriale n'a pas modifié cette disposition, elle a par contre organisé la participation des collectivités locales à cette compétence.

A. Une puissance publique qui veut impulser

Aujourd'hui, l'État apporte directement (subventions, aides à la personne) ou indirectement (dépenses fiscales) une aide de plus de 40 milliards d'euros au logement privé ou social. Il intervient également dans les politiques locales de l'habitat (affectation des enveloppes d'agrément, autorisation des opérations de logement social, gestion du contingent préfectoral, plan départemental de l'habitat, droit au logement opposable, plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion, conformité du programme local de l'habitat et du PLU, rénovation urbaine, tutelle des établissements publics fonciers d'État et contrôle des organismes HLM).

Pour assurer cette mission, l'État assume plusieurs rôles qui lui permettent d'impulser une politique nationale :

- aspects budgétaires : aides directes, indirectes, conformité du programme local de l'habitat et du PLU ;
- politiques locales de l'habitat : affectation des enveloppes d'agrément ;
- autorisation pour le logement social ;
- gestion du contingent préfectoral, DALO, plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion ;
- rénovation urbaine ;
- tutelle des établissements publics fonciers d'État et contrôle des organismes HLM ;
- animation du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH).

Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'Habitat Durable, a ainsi précisé lors de son audition que le gouvernement a fait le choix de rééquilibrer les dispositifs de soutien à la construction sans nuire à la reprise du secteur mais en évitant que soient construits des logements qui ne répondent pas à la demande ou qui soient mal localisés comme on a pu le voir avec le dispositif Scellier qui a souvent incité à la construction dans des zones détendues où les logements construits restent vides. De plus, les dispositifs en matière

de politique du logement ne doivent pas s'appliquer qu'aux zones tendues car certains territoires rencontrent aussi des problèmes spécifiques de logement : habitat dégradé, centres-bourgs dévitalisés, forte vacance dans le parc social et/ou privé³⁰⁸...

L'État a aussi un rôle important dans le recueil et la gestion des statistiques permettant de mieux connaître et donc comprendre les besoins et les offres de logements, comme déjà relevé dans le premier chapitre de ce rapport. Laurent Girometti, directeur de l'Habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, a ainsi indiqué que « de nombreuses sources statistiques permettent de caractériser l'offre de logements, à travers des données de source INSEE, des données liées à la production de logement (autorisations de construire, mises en chantier), des données statistiques relevant des Caisses d'allocation familiale (CAF) ou des données fiscales ».

Laurent Girometti admet que « *il peut toutefois exister certaines lacunes quant à la qualité de ces données, ainsi que des difficultés de mise en cohérence et de comparabilité alors qu'il importe de pouvoir assembler ces données pour leur donner sens* ». De plus, il précise que « les données disponibles se raréfient par ailleurs quand on descend à un niveau fin ».

Il apparaît ainsi que si l'administration possède un ensemble de données fiables et exhaustives, l'enjeu est de les rendre diffusables dans le respect des règles de protection de la vie privée.

M. Girometti s'est félicité qu' en matière de logement social, la mise en place du système national d'enregistrement des demandes de logement social permettra de mieux connaître les demandes et les attributions de logement social. En revanche, il a regretté ne pas disposer « *d'une information de qualité quant aux effets des dispositifs de défiscalisation privée* ».

Enfin, consciente de la nécessité de posséder des données fiables, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère du logement et de l'habitat durable a lancé fin 2015 un projet d'ampleur sur ce sujet, réunissant à la fois les services déconcentrés, les collectivités locales, l'administration centrale et des personnalités qualifiées, dont Jean-Claude Driant.

Lors de son audition, Denis Rambaud, Président de la Fédération des associations régionales HLM, a indiqué qu'il lui semblait souhaitable que **l'État concentre son action dans des fonctions plus stratégiques liées à l'aménagement du territoire, la transition énergétique ou encore garantissant la solidarité au sein de la Nation**. Pour cela, l'État pourrait être organisé dans les territoires de façon à permettre aux DREAL de jouer un rôle stratégique et d'animateur des politiques de logement et aux Directions Départementales des territoires (DDT) d'assurer la proximité avec les acteur.rice.s, les délégataires ou encore les habitant.e.s. Il a aussi précisé qu'il lui semble que « *l'État doit conserver – voire renforcer – son rôle de régulateur des politiques de l'habitat qui pourraient être trop « localisées », et dont la*

³⁰⁸ Audition d'Emmanuelle Cosse, ministre du Logement et de l'habitat durable, devant la section de l'aménagement durable des territoires, le 8 juin 2016.

somme ne peut tenir lieu de politique d'ensemble, nationale ou régionale ». Enfin, il a souhaité que « l'État renonce à certaines prérogatives en les confiant ou en les déléguant aux *acteur.rice.s locaux* ».

Pour cela, **l'État devrait revoir son mode d'intervention et devenir un véritable partenaire, animateur des dispositifs, et pas seulement un « commanditaire »**. Pour ce faire, il est nécessaire pour M. Rambaud que les responsables des services déconcentrés disposent **de nouvelles marges de négociation avec les acteur.rice.s locaux.ales**.

Enfin, lors de cette audition, Denis Rambaud a tenu à rappeler que « ***l'État a aussi un rôle important à jouer dans la mise à disposition des données territorialisées permettant aux acteur.rice.s locaux à toutes les échelles de territoire, d'élaborer leurs politiques locales de l'habitat*** ».

La réforme en cours de l'administration territoriale de l'État a en outre pour objectif d'approfondir la déconcentration des pouvoirs. Elle responsabilise les personnes en charge des services déconcentrés de l'État et renforce leurs marges de manœuvre afin d'adapter leur action, leurs moyens et leur organisation aux enjeux des territoires.

B. Des collectivités locales qui veulent garder la main sur leur territoire

La réforme territoriale et la répartition des compétences³⁰⁹

La loi NOTRe³¹⁰ a redistribué les compétences des collectivités territoriales et généré de nouveaux outils de planification. Elle a en particulier supprimé la clause générale de compétences pour les régions et les départements.

Ainsi, **les nouvelles régions ont vu leurs compétences renforcées** – en étant exclusives – en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de transports interurbains. La loi a de plus précisé que le **Conseil régional a aussi « compétence pour promouvoir le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, à la politique de la ville et à la rénovation urbaine ... »**.

Pour mettre en œuvre sa politique, la région doit réaliser deux schémas.

Le **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation** (SRDEII) est une feuille de route qui « *définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional* ».

³⁰⁹ Tableau de compétences réalisé par la Direction générale des collectivités locales est en annexe.

³¹⁰ Loi du 7 Aout 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Le **schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires** (SRADDET) fixe pour sa part les objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, **d'habitat**, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Ce document prescriptif sera constitué d'objectifs, d'un fascicule définissant les règles générales et d'une carte synthétique illustrant les objectifs du schéma. Il devra être approuvé dans chaque région avant le 28 juillet 2019.

La loi NOTRe a prévu de centrer les **départements** sur la solidarité sociale « avec la réaffirmation de la compétence de prévention et de prise en charge des situations de fragilité, du développement social, de l'accueil des jeunes enfants et de l'autonomie des personnes ». Ils seront également centrés sur la solidarité territoriale, avec le développement d'une capacité d'ingénierie ainsi qu'un **soutien d'expert.e.s pour accompagner les communes et les intercommunalités** dans des domaines techniques pour lesquels elles ne disposent pas de moyens (**aménagement, logement...**). La loi prévoit un certain nombre de délégations ou de transferts de compétences aux métropoles, tel que le **fonds de solidarité logement** ; en cas d'absence de convention au 1^{er} janvier 2017 entre le département et la métropole sur au moins trois de ces compétences, l'ensemble des compétences visées sera réputé transféré à la métropole.

Par ailleurs, la loi NOTRe a amplifié les objectifs de la Réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 qui visait la **rationalisation de la carte communale**. En effet, elle a prévu de fixer le seuil minimal des intercommunalités à 15 000 habitant.e.s, au lieu de 5 000 auparavant, mais avec de nombreuses dérogations (zones de montagne, faible densité...). Cette disposition devra être mise en place dès le 1^{er} janvier 2017 dans le cadre d'une nouvelle révision du schéma départemental de coopération intercommunal. Ainsi, l'Association des Maires de France (AMF) indique que « *le nombre des communautés devrait être réduit de 39 % et ne compter au 1^{er} janvier 2017 que 1263 EPCI à fiscalité propre, contre 2062 en 2016* ».

La carte³¹¹ de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), publiée au 1^{er} janvier 2017 selon une projection au 15 novembre 2016, indique l'organisation suivante du territoire :

- 14 métropoles (dont la nouvelle métropole Grand Nancy) ;
- 12 communautés urbaines ;
- 213 communautés d'agglomération (dont 17 nouvelles structures) ;

³¹¹ La carte est présentée en annexe.

- 1 024 communautés de communes (dont 717 à Fiscalité professionnelle unique (FPU)).

Il est intéressant de noter que, d'après l'AMF, « *la tendance à des périmètres étendus s'est confirmée avec l'accroissement d'EPCI de grande taille et la création de nouvelles intercommunalités « mixtes » associant des territoires urbains et ruraux* ».

Le 27 mars 2017, les communautés de communes et d'agglomération deviendront automatiquement compétentes en matière de plans locaux d'urbanisme, comme prévu par la loi Alur.

Comme cela a déjà été souligné, en matière d'habitat et d'urbanisme, ces communautés voient leurs compétences nettement renforcées, avec une véritable globalisation de la compétence habitat. **Ces communautés se voient ainsi confier la responsabilité d'un ensemble cohérent de politiques : urbanisme, aménagement, habitat, politique de la ville.** La loi NOTRe précise que la politique de l'habitat devra poursuivre **des objectifs à la fois économiques et sociaux** : participer au développement économique, à l'attractivité et à la compétitivité de ces territoires, et prendre en compte les difficultés d'accès au logement des personnes qui rencontrent des difficultés à se loger sur le marché, sont exclues du logement ou ne disposent pas de logements de qualité.

Le renforcement des responsabilités des **intercommunalités** les installe comme de véritables **chefs de file en matière d'habitat et de cohésion sociale et urbaine**. Cependant, cette tendance lourde ne s'imposera pas dans tous les territoires avec la même intensité : elles ne disposent en effet pas des mêmes ressources ni des mêmes moyens, ce qui tend à dessiner une France à plusieurs vitesses en matière de capacité à répondre aux besoins en logements³¹².

C. Le pilotage et la coordination de l'action

Le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) est l'instance de concertation au niveau régional de l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'habitat et de l'hébergement.

Le CRHH est composé de représentants de l'État, de représentant.e.s des collectivités territoriales et de leurs groupements, de professionnel.le.s intervenant dans les domaines du logement et de l'hébergement, de représentant.e.s d'organisations d'usager.ère.s, de bailleur.resse.s privé.e.s, d'associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, des partenaires sociaux.ales associé.e.s à la gestion de la participation des employeur.se.s à l'effort de construction et de personnalités qualifiées.

³¹² Rapport Union sociale pour l'habitat – Réforme territoriale : un environnement institutionnel en transition.- février 2016.

Il émet un avis sur différents thèmes, tels que **la satisfaction des besoins en logements** de toutes les catégories de population, les **orientations de la politique de l'habitat dans la région, la programmation annuelle des aides publiques au logement** sur la base des dotations de l'État notifiées dans la région, **les modalités d'application qui régissent l'attribution des logements sociaux, ainsi que les politiques menées dans la région en faveur des populations défavorisées et des populations immigrées.**

Le CRHH est notamment consulté sur le projet de répartition des crédits publics sur les différents territoires d'intervention entre les EPCI et les départements délégataires, d'une part, le reste des départements d'autre part (EPCI et départements), les projets arrêtés de PLH (ou PLUi-H) et leurs bilans, la création/dissolution/modification de compétence des organismes d'habitation à loyer modéré ou les demandes d'agrèments.

Hors Île-de-France, le.la préfet.ète de région préside le CRHH, qui rend chaque année **un avis collégial sur la politique régionale du logement**. **En Île-de-France**, le CRHH est co-présidé par le.la préfet.ète de région et par le.la président.e du Conseil régional.

Lors de son audition, la ministre Emmanuelle Cosse a insisté sur l'importance des CRHH **« Les Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement sont des lieux particulièrement utiles pour le dialogue régional en matière de logement en ce qu'ils permettent d'associer l'État, les élu.e.s locaux.ales et la société civile et d'éviter ainsi les batailles partisans. Cette instance permet également au.à la préfet.ète de région de transmettre aux participant.e.s des informations pour favoriser une vision régionale des problèmes de logement et est aussi utile pour l'évaluation des PLH ».**

D'autres lieux d'échanges existent sur le territoire : ainsi, depuis fin 2007, les collectivités territoriales dotées de programmes locaux de l'habitat, ainsi que les délégataires des aides à la pierre, sont associés aux services de l'État dans une structure d'échanges appelée **« Comité d'animation des dispositifs d'observation locaux »** (CADOL). Ce comité est un lieu d'échanges sur les pratiques des participant.e.s en termes d'observation des marchés de l'habitat, tant sur les sources utilisées que sur les méthodes mises en œuvre. Il formalise ses travaux dans une lettre annuelle intitulée : « La lettre du CADOL ».

La récente réforme d'Action Logement a pour objectif de rationaliser et d'optimiser la collecte de la participation des employeur.se.s à l'effort de construction (PEEC). Au niveau régional, des **comités régionaux d'Action Logement**, organes paritaires, ont pour mission de renforcer les liens avec les acteur.rice.s locaux.ales et d'être des relais efficaces des besoins spécifiques de chaque territoire afin de pouvoir développer des solutions adaptées.

Un Fonds national des aides à la pierre (FNAP) a été créé dans la loi de finances 2016. Il a pour mission de prendre des décisions sur l'affectation des aides à la pierre. En effet, il a notamment pour objet de contribuer au financement des opérations anciennes et nouvelles de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux

appartenant aux bailleur.resse.s sociaux.ales. La gouvernance de ce nouvel établissement public est exercée par un conseil d'administration composé de représentant.e.s de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération inter communale et des bailleur.resse.s sociaux.ales.

Cependant, ces différents lieux de coordination ne permettent pas de résoudre toutes les difficultés rencontrées. Ainsi, Benoit Apparu, ancien ministre du logement et député-maire de Châlons-en-Champagne, a tenu à préciser lors de son audition que l'une des difficultés pour construire une politique de logement est la coordination de l'action entre les différent.e.s élu.e.s : le « *PLH n'est pas opposable au permis de construire... On a une vraie difficulté à négocier cela avec le monde rural parce que, dans un SCOT comme le mien, vous avez une centaine de communes très rurales. La commune qui veut construire 3-4 logements par an, ce n'est pas grand-chose, cela ne va pas détruire le marché ... sauf que 3-4 logements par commune, cela peut faire 300 logements, et, avec cela, vous détruisez le marché. La régulation est compliquée* ».

Enfin, deux récents rapports^{313 314} d'inspection du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) ont souligné **les difficultés liées à une relative perte de moyens et de compétences des services déconcentrés dans le domaine du logement**. D'après ces rapports, la disparition du rôle joué par les DDE en matière d'ingénierie publique et l'affaiblissement de leur rôle d'ensemblier des différents acteur.rice.s du logement ont eu des conséquences en matière de production de logements. Le déficit de veille foncière a pu ainsi conduire à perdre des opportunités pour la production de logements sociaux³¹⁵.

Le premier rapport formule ainsi des recommandations pour pallier le déficit en matière de veille foncière, en particulier pour les communes carencées au titre de l'article 55 de la loi SRU « ... *il convient d'inviter les préfets à développer la coordination avec les opérateur.rice.s œuvrant sur le territoire pour déterminer les gisements fonciers et à engager un dialogue sur les opportunités de construction de ces fonciers. Il convient également d'engager les communes et intercommunalités à mettre en place l'ingénierie technique et financière leur permettant de maîtriser la propriété du sol* ». De même, la mission recommande de « *mettre l'accent sur le développement et la généralisation des outils de connaissance du foncier mutable des communes en encourageant l'expérimentation et les échanges de bonnes pratiques dans ce domaine, et, en participant à la mise en place d'un cadre de partage des bases de données foncières des communes à l'échelle régionale* ».

Par ailleurs, ces rapports mettent aussi en évidence que « *ce n'est donc pas à une simple inadéquation quantitative et qualitative des compétences à laquelle les territoires sont confrontés, mais à une carence de certaines compétences métiers, qui est souvent préjudiciable à la mise en œuvre des documents d'urbanisme et des PLH. Dans de telles*

313 Expertise de l'application de l'article 55 de la loi SRU (relative à la solidarité et au renouvellement urbain) deuxième phase - Rapport CGEDD n°010304-02 établi par Guillaume Lamy, Isabelle Raymond-Maugé et Alain Weber coordonnateur – avril 2016.

314 CGEDD, *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des besoins de logement prévus dans les programmes locaux de l'habitat (PLH) - Rapport n°010372-01 établi par Jean Louis Hélary, Alain Lecomte (coordonnateur), Françoise Seignoux et Alain Weber – mars 2016.*

315 Les éléments présentés dans ce point sont issus de ces deux rapports du CGEDD.

situations, les collectivités sont souvent démunies soit pour impulser, de leur propre initiative, des opérations d'aménagement, soit, plus simplement, pour gérer leurs processus de développement plus ou moins prévus par leur document de planification. De ce fait, une certaine asymétrie apparaît alors dans les négociations avec les professionnels de la construction ». Le CGEDD recommande ainsi : « **pour les collectivités locales les plus démunies en matière d'ingénierie publique, un accompagnement par les services déconcentrés (DREAL et/ou DDT) avec le concours éventuel du CEREMA devrait être étudié** ». De même, le CGEDD a observé une gestion hétérogène des données disponibles en matière d'habitat, **il encourage pour cela à construire des cadres souples avec les acteurs concernés pour homogénéiser les outils d'observation indispensables localement.**

Le CGEDD souligne une diminution de compétences et de moyens des services de l'État dans le domaine de la préemption urbaine.

En outre pour le CGEDD, les services déconcentrés de l'État ne sont plus en mesure de jouer leur rôle de maintien sur le territoire de **la cohérence des objectifs des politiques publiques, de conseil aux élus locaux et de rassemblement des acteurs.**

Faute de directives claires au niveau national, il est parfois difficile pour les services déconcentrés de l'État d'assurer la cohérence des politiques publiques sur les territoires.

Devant le caractère très hétérogène des interventions des Établissements publics fonciers (EPF) d'État comme des EPF locaux, il apparaît essentiel de définir au niveau national des lignes directrices principales de leur action en matière d'appui à la production de logements locatifs sociaux, tout en insistant sur l'adaptation de leur action aux spécificités du territoire. Il faut en particulier clarifier et harmoniser la doctrine de l'État sur l'intervention des EPF d'État dans le cadre du dispositif SRU. Les services déconcentrés seront alors en mesure de faire appliquer ces lignes directrices.

De même, pour la mobilisation du foncier d'État ou des collectivités locales, les services déconcentrés sont gênés par l'absence de directives claires données au niveau national à France Domaine, alors que le foncier de l'État et des collectivités constitue un gisement essentiel pour la production de logements locatifs sociaux.

La Loi du 18 janvier 2013 introduit une relative amélioration avec l'obligation de publication des fonciers mutables de l'État mais la publicité reste insuffisante (et ne concerne pas les collectivités).

En outre, France Domaine n'applique pas le principe de la cession avec décote au foncier hospitalier et ne prend pas en compte les servitudes de mixité sociale dans l'estimation des prix de cession. Par ailleurs, les services de France Domaine n'adaptent pas systématiquement les méthodes de valorisation suivant le type de logements à produire mais s'appuient plutôt sur la valeur des terrains environnants. Des directives devraient être données au niveau national pour valoriser les fonciers publics communaux ou hospitaliers en prenant en compte les servitudes de mixité sociale dans l'estimation des prix de cession par France Domaine.

Le rôle de conseil aux élu.e.s locaux.ales des services déconcentrés est un autre aspect important de leur mission : le recentrage de l'action des services déconcentrés sur la stricte application des politiques publiques votées par le Parlement a bouleversé leurs relations avec les acteur.rice.s locaux.ales. Il est important que les services de l'État parviennent à gérer de façon plus équilibrée ces relations et à trouver un équilibre entre le rappel des lois et règlements et l'accompagnement...

Les services déconcentrés de l'État se retrouvent souvent dans une position ambiguë. Ils sont chargés de faire appliquer les politiques publiques de l'État et se doivent d'aider les acteur.rice.s locaux.ales qui en ont besoin pour l'élaboration des PLH et des PLU. Il leur appartient en effet d'accompagner les collectivités locales dans la définition de leurs stratégies territoriales. Leur rôle peut être important pour l'articulation des PLU et des PLH, sans ignorer en amont les SCOT et les PDH (plans départementaux de l'habitat).

Cet accompagnement peut se révéler difficile car la répartition des responsabilités de l'État et des collectivités est complexe, voire confuse avec une imbrication des compétences génératrice de confusion quant à l'exercice de leurs responsabilités respectives. C'est donc une réelle difficulté pour les services déconcentrés de l'État dans leur mission principale, qui est de faire appliquer les politiques publiques.

Une meilleure association des professionnel.le.s de la production du logement serait enfin nécessaire.

Depuis une dizaine d'années, le monde des professionnel.le.s de la construction de logements privés et sociaux connaît de profondes évolutions dans l'exercice de ses activités.

Les raisons d'une telle situation sont multiples, mais on peut discerner indépendamment de leur famille de rattachement, plusieurs traits communs à ces transformations :

- le clivage traditionnel entre les secteurs public et privé a relativement disparu dans la mesure où la production de logements locatifs sociaux en VEFA, qui était marginale avant 2007, est en passe de devenir majoritaire au moins dans les zones les plus tendues ; de ce fait, les cloisonnements qui existaient entre eux ont progressivement fait place à des relations négociées de nature contractuelle ;
- la production de logements quelle qu'en soit la nature est désormais plus le fruit d'une négociation avec les collectivités territoriales que le résultat d'un rapport de forces locales où les promoteur.rice.s, sans doute moins les bailleur.resse.s sociaux.ales, parvenaient à imposer leurs projets ;
- le poids des contentieux abusifs s'applique autant pour les un.e.s que pour les autres et oblige les professionnel.le.s à mieux gérer les relations avec les populations riveraines de leurs opérations ;
- la gestion de la problématique foncière les place dans une situation parfois débridée de concurrence entre eux.elles, ce qui tend à grever les équilibres financiers d'opérations ;

-
- les frontières autrefois bien définies entre des métiers comme la production immobilière, l'aménagement et, d'une façon plus générale, les relations entre tous les acteur.rice.s de l'habitat, se sont estompées au point que seuls les systèmes de production intégrant toutes les dimensions de l'acte de construire des logements sont capables de s'adapter aux réalités économiques de l'habitat. La relative pénurie de logements au moins dans les zones tendues, implique donc une association étroite des professionnel.le.s, bailleur.resse.s sociaux.ales, mais également promoteur.rice.s, constructeur.rice.s de maisons individuelles et aménageur.se.s, dans l'élaboration des programmes locaux de l'habitat.

C'est donc sur les territoires, autour de services déconcentrés renforcés pour être suffisamment pourvus de compétences et de moyens humains, que les échanges indispensables avec eux devraient d'abord être organisés.

La mission du CGEDD estimait en outre que, pour compléter l'information nationale mise à disposition des communes et assurer le suivi du dispositif SRU, il serait utile qu'une instance dédiée soit mise en place au niveau national. Elle associerait toutes les parties prenantes (État, collectivités locales, bailleur.resse.s, établissements publics fonciers).

La situation du logement dans l'Union européenne

« Le logement est un bien complexe, au carrefour de contraintes économiques, sociales, urbanistiques et politiques. Il constitue à la fois un droit fondamental reconnu par l'Union européenne et un puissant moteur pour la croissance et l'emploi. Ce premier rapport de l'état du logement dans l'Union européenne établit un diagnostic sur la situation des citoyens de l'Union en quête de la satisfaction de ce besoin fondamental.

Alors que les dépenses en logement des ménages européens sont en croissance, que les besoins afférant au logement se complexifient constamment, variant aussi bien dans le temps que dans l'espace, il devient absolument nécessaire que les décideurs politiques européens prennent en compte ces évolutions et intègrent dans leur vision d'avenir et leur travail législatif, les conclusions de ce premier rapport. »

Laurent Ghékière – Président de l'observatoire du logement européen.

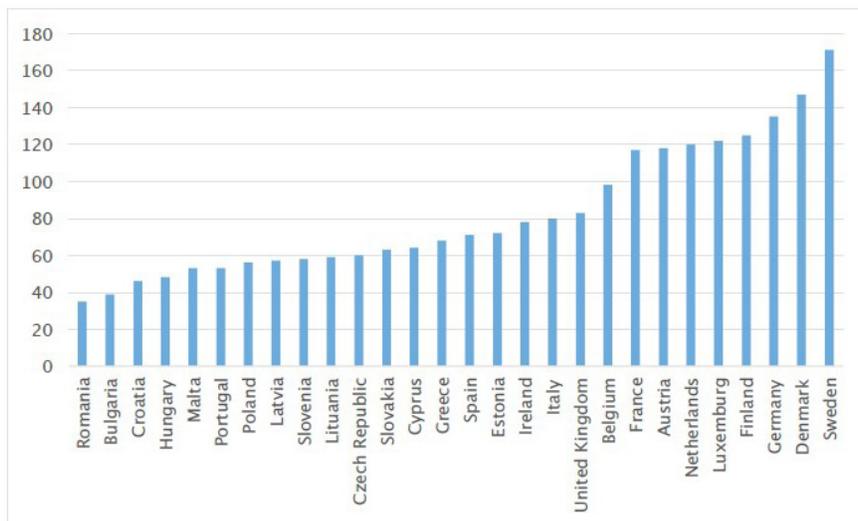
L'étude réalisée par la Fédération européenne du logement social, public et coopératif décrit la situation du logement dans l'Union européenne en 2015. Elle permet de donner un aperçu de la dynamique du marché du logement et des conditions de logement dans l'Union européenne.

Du point de vue **des marchés du logement**, il est précisé que la crise financière a eu un important impact à court terme sur le marché du logement dans presque tous les pays européens, « choc » qui s'est traduit à l'exception notable de l'Allemagne, par une diminution des mises en construction, du nombre des transactions et des prix de l'immobilier. Cependant, « en 2013, les prix du marché du logement sont devenus de plus en plus hétérogènes à travers l'Union européenne », a souligné la Commission européenne dans son dernier Rapport de mécanisme d'alerte. Cet élargissement de la fourchette reflète le fait que le marché a déjà atteint dans la majorité des États membres le creux de la vague, alors que cela devrait se produire pour les autres dans les toutes prochaines années.

Pour la **construction**, par rapport à 2007, le nombre de permis de construire pour 1 000 habitant.e.s a diminué dans tous les pays, à l'exception de l'Allemagne, mais à des rythmes différents : il a diminué de moins de 50 % en Belgique, en République tchèque, en France, en Pologne et en Suède, alors que la baisse dépasse les 50 % au Danemark, en Hongrie, en Irlande, au Portugal et en Espagne.

La comparaison des **coûts de construction** montre un peloton de tête composé essentiellement des pays du nord de l'Europe, de l'Allemagne, de l'Autriche et de la France.

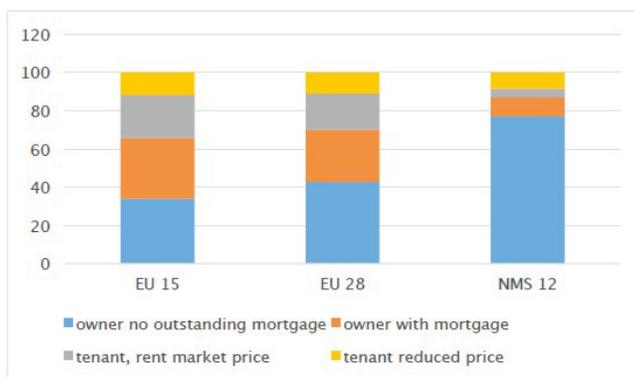
L'index des indices des prix de construction dans l'Union européenne des 28 (la moyenne de l'UE)



L'étude précise aussi que la moyenne des ratios de **prêts résidentiels** par rapport au PIB dans les 27 pays de l'Union n'a cessé d'augmenter depuis que cette information est devenue disponible : de 43 % en 2004 à 52 % aujourd'hui. Le ratio des dettes résidentielles par rapport aux revenus disponibles des ménages a également augmenté considérablement de 66,4 % en 2004 à 81,8 % en 2012.

Les logements occupés par leurs propriétaires représentent à ce jour de très loin la **forme d'occupation** la plus répandue dans l'Union européenne. Néanmoins, dans de nombreux pays, une certaine dynamique s'est engagée dans le sens d'une augmentation de la location par rapport à la situation précédente.

Répartition de la population par type d'occupation, UE des 15 et NMS en 2013



Par ailleurs, l'étude met en exergue des lacunes majeures et identifie un certain nombre d'insuffisances. En effet, en 2013 au sein de l'Union européenne, le coût du logement représentait en moyenne 22,2 % des revenus disponibles du total de la population et près de 41 % pour les catégories en dessous du seuil de pauvreté. De plus, selon les catégories de ménages, la part la plus importante de personnes surchargées par les dépenses de logement se trouve chez les personnes vivant seules (24,7 %), suivie par la catégorie des personnes seules avec enfants à charge (19,5 %). Cela se traduit, dans plusieurs pays, par des difficultés plus importantes pour les jeunes générations que pour celles de leurs parents pour entamer leur parcours résidentiel.

De même, le manque de logements sociaux et abordables se fait ressentir dans de nombreux pays où les listes d'attente pour un logement social augmentent. De plus, la piètre qualité du parc immobilier qui prévaut dans certains pays par **manque d'équipements de base** (tels que des toilettes intérieures destinées à l'usage privé des ménages ou en baignoire/douche) (Roumanie, Bulgarie, dans les États baltes, la Hongrie et la Pologne) ou dégradations notamment au Portugal, à Chypre, en Lettonie, en Slovaquie, en Hongrie, en Italie). Quant à la suroccupation, la moyenne européenne de son taux s'est améliorée, passant de 19,5 % en 2005 à 17,1 % en 2013.

Enfin, le secteur résidentiel représente une grande part de la consommation finale d'énergie en Europe (26,7 % de la consommation énergétique de l'Union) alors qu'entre 50 et 125 millions de personnes sont incapables de se procurer un confort thermique minimum. Plus spécifiquement en 2012, 10,8 % du total de la population européenne était incapable de chauffer correctement son logement, pourcentage qui passe à 24,4 % lorsque l'on se réfère exclusivement aux personnes à faibles revenus.

C'est pourquoi, **s'attaquer au problème de la précarité énergétique en réduisant la demande par le biais de mesures d'économie d'énergie au niveau de l'habitat est l'un des enjeux de l'Union européenne.**

Conclusion

Le logement est un bien complexe, au carrefour de contraintes économiques, sociales, urbanistiques et politiques. Il constitue à la fois un droit reconnu à travers le Droit au logement opposable et un puissant moteur pour la croissance et l'emploi. Il est à la fois un marqueur et un facteur des inégalités dans notre pays.

Ce rapport met en exergue la diversité des besoins en logements sur les territoires en termes aussi bien quantitatif que qualitatif. En effet, du point de vue national, le nombre des ménages et donc leurs besoins en logements augmentent sous l'effet combiné de l'augmentation de la population, de l'évolution des structures familiales et de la baisse de la taille des ménages. Cependant, cette demande est inégalement répartie sur le territoire national, certains territoires subissent une véritable crise du logement alors que d'autres sont en déprise. Pour les premiers, l'enjeu est essentiellement d'accroître sensiblement une offre abordable et de qualité, alors que, pour les seconds, l'enjeu porte sur la requalification des biens existants.

Ce travail a aussi montré que le logement est au cœur des évolutions de la société. Pour cela, il doit s'adapter à la fois aux enjeux climatiques, aux besoins de mobilité au sein des familles ainsi qu'à la paupérisation d'une partie des ménages. En effet, le rapport souligne l'importance de penser le logement dans la ville et la nécessité de disposer de logements répondant à l'évolution des parcours de vie. Enfin, les difficultés croissantes d'une partie de la population française à payer son loyer et ses charges, parfois même à retrouver le chemin de l'emploi faute de logement à proximité du lieu de travail ou de travail à proximité du lieu de résidence, restent sans doute les principaux défis à relever.

Ce travail s'attache aussi à montrer l'importance de l'attractivité des territoires sur les besoins en logements, les prix de l'immobilier et l'économie. Dans les territoires attractifs, l'activité attire l'activité et donc les emplois. Elle favorise le déploiement d'infrastructures de transport et le développement d'une économie résidentielle fondée sur la construction ou l'entretien de logement. Cependant, cette corrélation entre les prix de l'immobilier et l'attractivité des territoires constitue aussi un puissant moteur de différenciation sociale de l'espace et accentue le décalage entre les prix de l'immobilier et les ressources des ménages.

Face à la complexité et à la diversité des situations, le rapport met en évidence l'insuffisance dans l'observation des prix du foncier, des loyers et des prix immobiliers. Or une connaissance partagée entre l'ensemble des acteurs - État, Collectivités locales, professionnel.le.s de l'habitat, partenaires sociaux.ales, associations et habitant.e.s - des besoins et des offres de logement au plus près des territoires semble essentielle pour mener des politiques publiques efficaces.

Parce que le marché ne peut seul répondre aux enjeux d'un logement abordable et de qualité pour tous, ce travail rappelle le rôle central d'une politique nationale du logement en termes de programmation de logement social, d'engagements financiers ou encore de lutte contre la rente foncière. Ce rôle central de l'État, aussi décisif soit-il, se doit néanmoins d'évoluer dans sa relation avec les autres acteur.rice.s, afin, d'une part, de fixer un cap et, d'autre part, de se positionner comme régulateur et facilitateur.

En effet, le secteur du logement est un acteur économique majeur à travers les recettes fiscales importantes qu'il génère ou encore les emplois mobilisés. C'est aussi un secteur impliquant les aides financières de multiples acteur.rice.s : État, collectivités locales, Action logement, Mouvement Hlm ... Au vu des engagements financiers impliqués, ce travail tient à souligner la nécessité d'évaluer et de contrôler l'ensemble des aides financières et en particulier les aides fiscales afin d'éviter d'éventuelles dérives.

Par ailleurs, les territoires des Outre-mer ou encore de l'Île de France doivent relever d'une attention spécifique des pouvoirs publics au vu de leurs enjeux particuliers et spécifiquement complexes.

Enfin, le rapport s'attache à rechercher l'équation d'une bonne gouvernance entre une puissance publique nationale qui veut et qui doit impulser les politiques et des collectivités locales qui veulent garder la main sur leur territoire. Cette complémentarité s'avère nécessaire pour ajuster au plus près les actions en faveur d'un logement s'adaptant aux besoins de la population française et éclairer les angles morts des politiques locales et nationales.

L'enjeu est que, demain, l'objectif partagé de « tou.te.s bien logé.e.s » soit une réalité dans notre pays.

N° 1 LISTE DES MEMBRES DE LA SECTION AMÉNAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

✓ **Présidente** : Eveline DUHAMEL

✓ **Vice-présidents** : Isabelle ROUDIL et Yann LASNIER

Agriculture

✓ Josiane BÉLIARD

✓ Jean-Yves DAGÈS

✓ Christine VALENTIN

Artisanat

✓ Joël FOURNY

Associations

✓ Yann LASNIER

✓ Marie TRELLU-KANE

CFDT

✓ Bruno DUCHEMIN

✓ Marie-Odile ESCH

✓ Michèle NATHAN

CFTC

✓ Bernard VIVIER

CGT

✓ Gilles FOURNEL

CGT-FO

✓ Yves KOTTELAT

Coopération

✓ Isabelle ROUDIL

Entreprises

✓ Bruno CAVAGNÉ

✓ Jacques CHANUT

✓ Eveline DUHAMEL

✓ Philippe GUILLAUME

Environnement et nature

- ✓ Antoine BONDUELLE
- ✓ Hervé LE BOULER-LE QUILLEC

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

- ✓ Bertrand COLY

Outre-mer

- ✓ Inès BOUCHAUT-CHOISY
- ✓ Christian VERNAUDON

Personnalités qualifiées

- ✓ Jacky BONTEMS
- ✓ Jean-Louis CABRESPINES
- ✓ Patrick MOLINOZ
- ✓ Claude ROUSTAN
- ✓ Régis WARGNIER

Professions libérales

- ✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE

UNAF

- ✓ Alain FERETTI

Personnalités associées

- ✓ Marie CERVETTI
- ✓ Agnès CLARET DE FLEURIEU
- ✓ Patrick DOUTRELIGNE
- ✓ Estelle FORGET
- ✓ Jean-Yves MANO
- ✓ Pauline STEINER

N° 2 LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

Auditions devant la section Aménagement durable des territoires :

- ✓ [Mme Emmanuelle Cosse](#)
ministre du Logement et de l'habitat durable ;
- ✓ [Mme Marie-Noëlle Lienemann](#)
ancienne ministre, sénatrice, présidente de la Fédération des sociétés coopératives HLM (FNSCHLM) ;
- ✓ [M. Benoist Apparu](#)
ancien ministre, député-maire de Châlons-en-Champagne ;
- ✓ [M. Bernard Coolos](#)
directeur des affaires économique, financières et internationales de la Fédération française du bâtiment (FFB) ;
- ✓ [M. Manuel Domergue](#)
directeur des études de la Fondation Abbé Pierre ;
- ✓ [Mme Simone Bascoul](#)
vice-présidente en charge de l'habitat de la CLCV, et M. François Carlier, délégué général ;
- ✓ [M. Laurent Ghékière](#)
directeur des affaires européennes de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- ✓ [M. Pierre Madec](#)
économiste au département Analyse et prévisions de l'OFCE.
Table ronde « Observations des besoins en logements » :
- ✓ [M. Guillaume Houriez](#)
sous-directeur des statistiques du logement et de la construction, SOeS, CGDD, MEEM ;
- ✓ [M. Jean-Claude Driant](#)
professeur à l'Université Paris-Est-Créteil ;
- ✓ [Mme Laurence Herbeaux](#)
directrice du GIE réseau des Cellules économiques régionales de la construction (CERC).
Table ronde « Politiques du logement »
- ✓ [M. Laurent Girometti](#)
directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), DGALM, MEEM ;
- ✓ [M. Frédéric Paul](#)
délégué général de l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- ✓ [M. Jean-Baptiste Dolci](#)
vice-président d'Action Logement, et M. Roger Thune, membre du Conseil d'administration ;
- ✓ [M. Christophe Bérion](#)
directeur d'Orvitis Habitat.

La rapporteure s'est entretenue en particulier avec :

- ✓ Mme Nathalie Appéré
députée-maire de Rennes, présidente de l'Agence Nationale de l'habitat (ANAH),
- ✓ et Mme Blanche Guillemot
directrice générale ;
- ✓ Mme Audrey Linkenheld
députée du Nord ;
- ✓ M. Daniel Goldberg
député de Seine-Saint-Denis ;
- ✓ M. Olivier Carré
député-maire d'Orléans ;
- ✓ Mme Monique Boutrand
rapporteure de l'avis du CESE sur *Projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement* ;
- ✓ Mme Claire Guichet
rapporteure de l'avis du CESE sur *Le logement autonome des jeunes* ;
- ✓ Mme Colette Aubry
membre du CESER Île-de-France, rapporteure de l'avis *L'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France* ;
- ✓ et M. Sylvain Roche
chargé de mission ;
- ✓ M. Denis Rambaud
président de la Fédération nationale des associations régionales d'organismes d'habitat social (FNAR) ;
- ✓ M. François Salzberger
directeur ;
- ✓ M. Guy Bernfeld
vice-président de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)
- ✓ M. Jean-Michel Mangeot
délégué général ;
- ✓ M. André Yché
président du directoire du groupe SNI ;
- ✓ M. Jean-François Buet
président de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) ;
- ✓ Mme Marie-Angèle Lopes
présidente de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) ;

Annexes

- ✓ **Mme Lucie Cahn**
directrice générale ;
- ✓ **M. Gilbert Emont**
chercheur associé à l'Institut de l'épargne immobilière et foncière (IEIF) ;
- ✓ **Mme Danièle Dubrac**
secrétaire générale de l'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS) ;
- ✓ **M. Gérard Devolvé**
délégué général de l'UNIS ;
- ✓ **M. Michel Clair**
élu de la CCI Paris-Île de-France ;
- ✓ **M. Thierry Gonzales**
directeur général adjoint du département Outre-mer de l'Agence française de développement (AFD) ;
- ✓ **M. Jacques Friggit**
ingénieur général, CGEDD, MEED ;
- ✓ **M. Michel Mouillart**
professeur d'économie à l'Université Paris Nanterre.
- ✓ **M. Alain Chouguiat**
directeur du pôle économique de la CAPEB ;
- ✓ **M. Jean-François Thouvenin**
délégué général du Syndicat national des aménageurs-lotisseurs (SNAL) ;
- ✓ **Mme Nadine Dussert**
directrice générale de l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ) ;
- ✓ **M. Nicolas Delesque**
président de Logement Solidaire Conseil ;
- ✓ **Mme Catherine Boillot**
directrice du département Habitat et société de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France ;
- ✓ **Mme Anne-Claire Davy**
cheffe de projet au département Habitat et société de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France ;
- ✓ **M. Mahieddine Hedli**
directeur du département Outre-mer de l'Union sociale pour l'habitat ;
Une délégation de la section s'est également rendue à Bordeaux où elle a notamment rencontré :
- ✓ **M. Alain Juppé**
ancien Premier ministre, maire de Bordeaux, président de Bordeaux Métropole ;
- ✓ **M. Jean Touzeau**

vice-président de Bordeaux Métropole en charge de l'habitat et de la politique de la ville, maire de Lormont ;

✓ [Mme Elizabeth Touton](#)

adjointe au maire de Bordeaux en charge de l'urbanisme opérationnel, de l'habitat et des déplacements ;

✓ [Mme Alexandra Siarri](#)

adjointe au maire de Bordeaux en charge de la cohésion sociale et territoriale ;

✓ [Mme Karine Gessner](#)

directrice de l'habitat de Bordeaux métropole.

N° 3 ÉVOLUTION DE LA POPULATION FRANÇAISE

La France compte près de 67 millions d'habitant.e.s au 1er janvier 2017, dont près de 64,9 millions d'habitant.e.s en métropole et 2,1 millions dans les cinq départements d'Outre-mer.

Au cours de l'année 2016, la population a augmenté de 265 000 personnes (soit + 0,4 %). Cet accroissement résulte pour l'essentiel du solde naturel (+ 198 000 en 2016), différence entre les naissances et les décès, le solde migratoire étant pour sa part relativement faible (+ 67 000 environ). Le nombre de naissances (785 000 en 2016) dépasse en effet nettement celui des décès (587 000), même si ce dernier tend à s'accroître³¹⁶.

La natalité est depuis la fin du *baby-boom*, globalement stable dans notre pays, proche de 800 000 naissances par an : en 2016, 785 000 bébés y sont nés, ce qui marque pour la deuxième année consécutive, une diminution du nombre de naissances (- 14 000) en France. L'indicateur conjoncturel de fécondité, proche de 2 enfants par femme et à peu près stable depuis 2006, s'établit à 1,93 enfant par femme en 2016, en baisse par rapport à 2015 et 2014³¹⁷. Il reste toutefois le plus élevé d'Europe, le taux de fécondité ayant baissé sensiblement dans plusieurs pays européens avec la crise économique commencée en 2008³¹⁸. Mais le nombre des femmes en âge de procréer de 20 à 40 ans diminue en France : elles étaient 9,3 millions en 1995 et 8,4 millions en 2016, les dernières générations nées pendant la période du *baby-boom* ayant depuis peu dépassé quarante ans. Elles représentent ainsi une part plus faible de la population totale, de sorte que toutes choses égales par ailleurs, celle-ci devrait croître à l'avenir un peu moins rapidement.

Le solde migratoire est positif mais relativement faible : entre début 2006 et début 2014, il atteint (hors Mayotte) + 400 000 personnes sur l'ensemble de la période (+ 33 000 personnes en 2013) et s'est réduit depuis 2006. Entre ces deux dates, en effet, selon l'INSEE, « le nombre d'entrées de personnes immigrées a progressé, mais à un rythme plus faible que leurs sorties du territoire », et les départs vers l'étranger de personnes nées en France se sont plus accrus que leurs retours : en 2013, près de 3,5 millions de personnes nées en France vivent à l'étranger³¹⁹.

³¹⁶ « Bilan démographique 2016 : à nouveau en baisse, la fécondité atteint 1,93 enfant par femme en 2016 », *INSEE première* n°1630 (janvier 2017) et « Bilan démographique 2015 : le nombre de décès au plus haut depuis la guerre », *INSEE première* n°1581, janvier 2016.

³¹⁷ *INSEE première* n°1630 (janvier 2017), *op. cit.*

³¹⁸ « La fécondité en France résiste à la crise », Luc Masson, *INSEE références* édition 2015.

³¹⁹ L'analyse des flux migratoires entre la France et l'étranger entre 2006 et 2013 : un accroissement des mobilités *INSEE Première* n°22, octobre 2015.

N° 4 ÉVOLUTION DES CONFIGURATIONS FAMILIALES

Une famille est pour l'INSEE la partie d'un ménage comprenant au moins deux personnes. Il peut s'agir d'un groupe de personnes composé d'un couple (marié ou non) sans enfant, d'un couple (marié ou non) avec un ou des enfant(s), ou d'un.e seul.e adulte avec un ou des enfant(s).

La composition des familles a évolué et s'est diversifiée au regard de plusieurs critères. Ainsi, en termes de descendance finale³²⁰, les familles avec deux enfants prédominent : pour 100 femmes nées en 1960, 18 ont eu un seul enfant, 40 ont eu deux enfants, 22 en ont eu trois, 10 quatre ou plus et 10 n'en ont pas eu.

La taille des familles telle qu'observée dans les recensements de la population, a diminué entre 1975 et 2009 : le nombre des familles avec deux enfants a fortement augmenté (+ 30 %), ainsi que celui des familles avec un enfant (+ 15 %) ; celui des familles avec trois enfants se réduit faiblement (- 4 %), celui des familles avec quatre enfants et plus diminuant très fortement (- 61 %)³²¹.

Le nombre des séparations de couples, y compris avec enfant(s), a par ailleurs fortement augmenté : ainsi en 2011 en France métropolitaine, sur 7,8 millions de familles comprenant au moins un.e enfant mineur.e et éventuellement un.e ou plusieurs enfants majeur.e.s, une sur cinq est une famille monoparentale (ce parent est dans 85 % des cas une femme)³²².

³²⁰ Nombre moyen d'enfants mis au monde par une génération de femmes au long de leur vie féconde.

³²¹ Haut Conseil de la Famille, *Quelques données statistiques sur les familles et leurs évolutions récentes* (2012), p. 25.

³²² « Depuis combien de temps est-on parent de famille monoparentale ? Guillemette Buisson, Vianney Costemall et Fabienne Daguet *INSEE Première* n°1539 (mars 2015).

N° 5 LE PARC DE LOGEMENT RÉPOND TRÈS MAL AUX BESOINS DES JEUNES

« L'augmentation du parc des résidences principales a porté depuis 20 ans surtout sur de grands logements situés en zones périurbaines et rurales. Or, les moins de trente ans sont surreprésentés dans le parc locatif privé, dans de petits logements et résident souvent seuls dans les villes centres, ce qui accroît leur taux d'effort net. 21 % des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans résident dans des logements surpeuplés (9 % pour l'ensemble des ménages). Leurs faibles ressources et la précarité de l'emploi exposent nombre de jeunes à l'inflation des garanties exigées par les bailleurs, voire parfois les poussent à accepter des logements indécents. Le nombre de places gérées par les CROUS (169 000) et par les Foyers de Jeunes Travailleur.se.s (40 000 logements) est insuffisant, surtout en zones tendues »³²³.

Ces difficultés retardent le départ de nombreux.se.s jeunes du domicile de leurs parents, ce phénomène étant accentué en Île-de-France. Ainsi, en 2011, seul un Francilien.ne de 20 à 29 ans sur deux, né dans la région a déjà « décohabité ». Ce sont les étudiant.e.s et les chômeur.se.s qui résident le plus souvent chez leurs parents : 76 % des étudiant.e.s de 20 à 29 ans et 62 % des chômeur.se.s du même âge sont dans ce cas, contre 39 % parmi les actif.ve.s en emploi. La fréquence de cette situation s'est accrue avec la crise économique de 2008, la proportion de chômeur.se.s qui n'a pas décohabité s'élevant de 10 points et celle des actif.ve.s en emploi de 6 points entre 1999 et 2011³²⁴.

A l'inverse, la relative facilité d'accès au logement contribue à l'attractivité des territoires ruraux. Selon l'étude du CREDOC *Les jeunes ruraux, des jeunes comme les autres ?*, 32 % des jeunes ruraux.ales de 18 à 30 ans sont propriétaires ou accédant.e.s à la propriété (contre 20 % dans les villes)³²⁵. Mais en milieu rural, l'offre de logements vacants de petite taille est de manière générale limitée et une partie non négligeable du parc immobilier est ancienne, parfois en mauvais état. La pression immobilière peut par ailleurs être très élevée dans certains espaces ruraux, en particulier en zones littorales, frontalières et de montagne présentant un intérêt touristique³²⁶.

En zones très peu denses, les jeunes ruraux.ales de 18 à 25 ans vivent plus fréquemment chez leurs parents que les jeunes urbain.e.s (56,5 % contre 50 %)³²⁷.

323 CESE, avis *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet, janvier 2013, p 4.

324 IAU Île-de-France, « Les jeunes franciliens peinent à quitter le logement de leurs parents », Juliette Dupoizat, sous la direction de Catherine Boillot, *Note rapide* n°701 (septembre 2015).

325 MSA/CREDOC, étude *Les jeunes ruraux, des jeunes comme les autres ?*, Yvon Merlière et Régis Bigot (2012).

326 CESE, avis *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, rapporté par Bertrand Coly et Danielle Even (2017), p. 18.

327 CGET, *Les dossiers d'observation* n°2, « Les jeunes dans les territoires ruraux », Cécile Métayer (2014).

N° 6 : OÙ VIVENT LES RETRAITÉ.E.S ?

Le CESE a abordé la question du logement des senior.e.s et des retraité.e.s dans un avis récent.³²⁸

Près de 30 % des senior.e.s et personnes âgées résident dans les villes centres, 40 % en périphérie des pôles urbains et 25 % dans les zones rurales, cette répartition variant cependant fortement selon les catégories sociales. Les ménages retraités les plus aisés habitent en forte proportion les grandes zones urbaines, tandis que les plus modestes sont surreprésentés dans les espaces périurbains et ruraux. Cette polarisation devrait s'accroître avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations d'actif.ve.s modestes qui se sont installées en périphérie notamment à cause du moindre prix du foncier.

Pour autant, dans ces zones périphériques, se sont de plus en plus constitués des lieux centres à l'image des centres-bourgs des villages qui offrent commerces, services et animations et autour desquels peuvent se développer des quartiers favorables au vieillissement. Pour les collectivités territoriales, il importe de les repérer pour y promouvoir des politiques d'adaptation du logement permettant ainsi de diversifier l'offre et de proposer aux habitant.e.s de zones pavillonnaires éloignées, des possibilités de rester dans un environnement connu même s'ils doivent déménager.

Dans l'espace rural, 40 % des résidences principales ont été construites avant 1915, contre 25 % sur l'ensemble de la France, et un quart des propriétaires occupant.e.s est confronté à la précarité énergétique. En outre, les ressources des personnes âgées habitant en zone rurale sont inférieures au niveau moyen des retraité.e.s. Le cumul des difficultés a incité de nombreuses collectivités locales à innover : maisons d'hébergement temporaire des Petits frères des pauvres, plate-forme de services divers (expériences de téléassistance avancée dans le Limousin), utilisation des véhicules de la poste pour portage de repas, etc.

Ainsi, l'espace rural français est devenu un terrain d'expérimentation pour le bien vieillir : un rapport québécois a mis en évidence plusieurs dizaines d'expériences en France et invitait la province de Québec à s'en inspirer.

Les âgé.e.s sont plus souvent propriétaires que la moyenne des autres générations (72 % de propriétaires contre 58 %). Ils.elles sont peu présent.e.s dans le secteur du locatif libre.

Leur nombre par contre augmente dans le logement social; l'Union sociale pour l'habitat (USH) explique cette évolution par la tendance de certains anciens propriétaires à revenus modestes de quartiers périurbains à se rapprocher des centres-villes; leur bien immobilier ayant perdu de la valeur, ils ne sont plus en mesure d'acquérir un nouveau logement et optent pour le logement social.

³²⁸ CESE, avis *Projet de loi d'orientation et de programmation sur l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (mars 2014), p.27.

Au moment du départ à la retraite, on observe un phénomène de déplacement hors de la région parisienne surtout vers le Sud et l'Ouest, qui a des conséquences pour les communes d'accueil. Hormis ce phénomène surtout francilien, la mobilité résidentielle se réduit en moyenne avec l'âge : selon une étude de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), chaque année seulement 2 % des ménages dont une personne a 65 ans et plus change de logement, contre 28 % des ménages de moins de 30 ans. Actuellement, on observe une autre période de mobilité après 80 ans, lorsqu'à l'occasion d'un incident ou d'un accident de la vie, les personnes âgées sont contraintes de quitter leur logement pour rejoindre un habitat plus sécurisé. Il est souvent trop tard pour avoir, à ce stade un véritable choix et c'est alors un déménagement vers un Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), d'où l'importance d'avoir une réflexion en amont et un vrai diagnostic de son logement et des aménagements souhaitables.

N° 7 MOUVEMENTS DE POPULATION DANS L'ESPACE À DOMINANTE RURALE

Dans l'avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*, le CESE rappelle l'importance de ces mouvements pour l'espace à dominante rurale³²⁹, la part des jeunes qui y résident passant de 16,9 % pour les 15-17 ans, à 12,6 % pour les 18-24 ans, avant de remonter à 14,3 % pour les 25-29 ans, une fraction des jeunes ruraux.ales parti.e.s à l'âge des études ne revenant pas ensuite³³⁰. Des jeunes quittent aussi les territoires ultramarins pour aller étudier et travailler en métropole : ainsi, sur 11,5 millions de jeunes âg.e.s de 15 à 29 ans résidant en France métropolitaine en 2013, environ 110 000, soit près de 1 %, seraient né.e.s Outre-mer³³¹. A l'approche de la retraite ou dans les années qui suivent, une part des citoyen.e.s qui le peuvent, déménagent et gagnent ou regagnent des villes petites ou moyennes ou des espaces ruraux ou littoraux. Guy Desplanques, de l'INSEE, résume l'impact de ces mouvements pour les territoires : « *Au total, les grandes villes, centres et banlieues réunies, bénéficient d'un apport de jeunes ; elles comptent une proportion élevée de personnes d'âge actif et peu de personnes âgées. Les petites villes et les campagnes bénéficient au contraire d'arrivées de personnes plus âgées* »³³².

329 CESE, avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*, p. 79.

330 « Jeunes et territoires : l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », *INSEE Première* n° 1275, op. cit.

331 CESE, contribution de la délégation Outre-mer à l'avis *La mobilité des jeunes*, rapporté par Jean-François Bernardin (2011) et avis *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultra-marins*, rapporté par Eustase Janky (2015), p. 17.

332 Guy Desplanques, INSEE, « Vieillesse démographique et territoires : les personnes âgées à travers la France, aujourd'hui et à 2040 », in *Territoires 2040, des facteurs de changement 1*, DATAR.

N° 8 LES MÉNAGES À FAIBLES REVENUS DANS LE PARC HLM

Les ménages à faibles revenus sont surreprésentés dans le parc HLM, puisque 41,5 % des locataires des HLM appartenaient en 2010 au premier quintile de revenus (les 20 % des ménages aux revenus les plus faibles), alors qu'ils étaient 30 % parmi les locataires du secteur libre.

Le constat reste le même si l'on étend la comparaison aux deux premiers quintiles de revenus, 67 % des occupant.e.s des HLM appartenant à ces deux premiers quintiles, contre 52,3 % parmi les occupant.e.s du secteur locatif privé³³³.

Cet écart entre les deux secteurs s'accroît : en 1992, d'après l'Enquête logement de l'INSEE, les deux premiers quintiles de revenus ne constituaient « que » 52 % du peuplement des HLM et 46 % de celui du parc locatif privé. A l'inverse, en 2010, le quintile aux revenus les plus élevés représente 27 % des propriétaires occupant.e.s, mais 12,7 % des locataires du parc privé et 4,1 % seulement dans le parc HLM.

| | D1 | D2 | Q1 | D3 | D4 | Q2 | D5 | D6 | D7 | D8 | D9 | D10 | Ensemble | Ensemble |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----------|----------|
| Locataires HLM et SEM (parc social) | 23,0 | 18,5 | 41,5 | 13,9 | 11,6 | 25,5 | 10,0 | 8,1 | 6,3 | 4,6 | 2,9 | 1,2 | 100 | 3 815 |
| Locataires du parc privé | 17,2 | 13,1 | 30,3 | 11,2 | 10,7 | 21,9 | 9,9 | 9,2 | 8,4 | 7,6 | 6,7 | 6 | 100 | 6 211 |
| Locataires des collectivités territoriales* | 14,1 | 13,8 | 27,9 | 12,0 | 11,2 | 23,2 | 10,5 | 10,1 | 9,1 | 8 | 6,5 | 4,7 | 100 | 277 |
| Propriétaires occupants | 3,9 | 6,5 | 10,4 | 8,5 | 9,3 | 17,8 | 10,1 | 10,8 | 11,6 | 12,4 | 13,2 | 13,9 | 100 | 15 694 |
| Autres statuts | 11,8 | 13,3 | 25,1 | 12,8 | 10,8 | 23,6 | 9,5 | 9,3 | 9,1 | 8,5 | 7,7 | 7,2 | 100 | 518 |
| Ensemble | 10,0 | 10,0 | 20,0 | 10,0 | 10,0 | 20,0 | 10,0 | 10,0 | 10 | 10 | 10 | 10 | 100 | 26515 |
| Revenus imposables médians (K€) des locataires du parc social | 4,7 | 14,7 | 19,4 | 18,0 | 20,7 | 38,7 | 23,9 | 27,8 | 32,2 | 37,6 | 45,2 | 62,5 | 23,9 | |

*Locataires du parc de logements possédés par l'Etat et les différentes collectivités territoriales

Source : Filocom 2010

Champ : France métropolitaine, ensemble des ménages

³³³ Source : CGDD SOES Rémi Josnin « Les conditions de logement des ménages à bas revenus en 2010 », *Chiffres & statistiques* n°291, février 2012.

N° 9 LA LOI DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a complété et amplifié les objectifs du Grenelle. Elle prévoit :

- de réduire les émissions de GES de 40 % entre 1990 et 2030 et de diviser par quatre les émissions de GES entre 1990 et 2050 ;
- de réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à 2012, avec un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ; cette dynamique soutient le développement d'une économie efficace en énergie, notamment dans le bâtiment, les transports et l'économie circulaire ;
- de réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à 2012, en modulant cet objectif par énergie fossile en fonction du facteur d'émissions de GES de chacune ;
- de disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés selon les normes « bâtiment basse consommation » ou assimilées, à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation thermique des logements concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes.

La loi vise aussi à mieux rénover les bâtiments pour économiser l'énergie, et se fixe à cette fin comme objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017 (logements privés et logements sociaux). Cette disposition confirme l'objectif de rénovation fixée depuis 2013 dans le cadre du Plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH). Elle y ajoute l'objectif de rénover parmi ces 500 000 rénovations, au moins 250 000 logements occupés par des ménages à revenu modeste, contribuant ainsi à réduire d'au moins 15 % la précarité énergétique d'ici à 2020. Par ailleurs avant 2025, tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an doivent avoir fait l'objet d'une rénovation énergétique³³⁴.

La loi est par ailleurs accompagnée d'actions visant à favoriser la mise en œuvre effective de ces mesures, afin de rendre les bâtiments et les logements économes en énergie :

- le crédit d'impôt transition énergétique : 30 % du montant des travaux (dans la limite de 8 000 € de travaux pour une personne seule et de 16 000 € pour un couple) ;
- l'écoprêt à taux zéro pour financer les travaux de rénovation énergétique ;
- des plates-formes de rénovation énergétique pour accompagner les particulier.ère.s dans leurs travaux de rénovation ;
- l'obligation de réaliser des travaux de rénovation énergétique lors de travaux de ravalement de façade, de réfection de toiture ou de transformation de combles³³⁵

³³⁴ Cf. Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, articles 1^{er}, 3 et 5.

³³⁵ Cf. « La loi de transition énergétique franchit avec succès une nouvelle étape », communiqué de presse du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie du jeudi 13 août 2015.

N° 10 LES BASSINS DE VIE

Pour délimiter les bassins de vie, l'INSEE a distingué dans le cadre d'un groupe de travail interministériel auquel participaient le Commissariat général à l'égalité des territoires, les services statistiques de ministères et le centre d'économie et sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux de l'INRA, trois gammes de services aux particuliers :

- La gamme de proximité comprend 29 types d'équipements : poste, banque, épicerie ou supérette, boulangerie, boucherie, école élémentaire, médecin omnipraticien.ne, pharmacie, etc. ;
- La gamme intermédiaire comporte 31 types d'équipements : police ou gendarmerie, supermarché, librairie, collège, laboratoire d'analyses médicales, ambulance, etc. ;
- La gamme supérieure comprend 35 types d'équipements : pôle emploi, hypermarché, lycée, urgences médicales, maternité, médecins spécialistes, cinéma, etc.

Chaque bassin de vie est constitué autour d'un pôle de services qui dispose d'au moins la moitié des équipements de la gamme intermédiaire.

Selon ces travaux, le territoire français est en 2012 structuré par 1 666 bassins de vie (1 644 en métropole et 22 dans les DOM), dont 1 287 bassins de vie ruraux au sens de l'Union européenne (la population classée dans les mailles urbaines constitue moins de la moitié de la population totale du bassin de vie) et 379 bassins de vie urbains.

Les bassins de vie ruraux ont une étendue plus grande et une moindre densité de population que les bassins de vie urbains. Ils regroupent une moindre part de la population totale mais ont connu une augmentation sensible du nombre de leurs habitants dans la dernière décennie³³⁶.

| Type de bassin de vie | Nombre de bassins de vie | Nombre de communes | Population en 2009 | Augmentation annuelle moyenne de population entre 1999 et 2009 (en %) | Surface (en km ²) | Nombre d'habitants au km ² |
|-----------------------|--------------------------|--------------------|--------------------|---|-------------------------------|---------------------------------------|
| Urbain | 379 | 10 214 | 44 175 780 | 0,6 | 140 310 | 315 |
| Rural | 1 287 | 26 468 | 20 128 720 | 0,9 | 492 425 | 41 |
| Ensemble | 1 666 | 36 682 | 64 304 500 | 0,7 | 632 735 | 102 |

Champ : métropole et DOM

Source : Insee, recensement de la population 2009.

Source : INSEE Première n°1425 (2012).

³³⁶ Chantal Brutel, David Lévy, « le nouveau zonage en bassins de vie 2012 : trois quarts des bassins de vie sont ruraux » INSEE Première n°1425 (décembre 2012).

N° 11 LES ZONES D'EMPLOI ET LES BASSINS D'EMPLOI

Établies pour la première fois en 1983-84 et partiellement révisées en 1993-94, les zones d'emploi visent à constituer des « zones d'étude et d'information » sur les marchés du travail locaux, ainsi que des territoires d'actions possibles pour les politiques de l'emploi initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux. Elles sont définies comme des « *espaces à l'intérieur desquels la plupart des actifs résident et travaillent et dans lesquels les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts* ».

Les zones d'emploi dont les contours ont été actualisés en 2010 sont désormais fondées sur le critère unique des migrations communales alternantes domicile - travail, l'objectif étant que le nombre d'actifs occupés résidant et travaillant dans la zone rapporté au nombre de personnes résidant dans la zone et travaillant dans ou au dehors de la zone (appelé taux de stabilité), soit le plus élevé possible.

Les règles retenues sont les suivantes :

- chaque zone d'emploi est constituée d'un ensemble de communes entières ;
- l'ensemble des zones d'emploi constitue la France (partition entière de la France) ;
- une commune ne peut appartenir qu'à une seule zone d'emploi ;
- les communes d'une zone d'emploi sont contiguës ;
- aucune zone ne peut comporter moins de 5 000 actifs (afin de pouvoir diffuser une information statistique fiable, en particulier sur les taux de chômage localisés et les estimations d'emploi salarié) ;
- afin de mieux respecter la réalité des marchés du travail locaux, les nouvelles zones d'emploi s'affranchissent dans une certaine mesure des limites administratives (départements voire dans un nombre limité de cas, régions) ;
- les zones d'emploi ne doivent pas être trop importantes en termes de population ou de surface afin de conserver leur pertinence en tant que bassins locaux d'emploi.

(SOURCE ATLAS des zones d'emploi 2010 - INSEE).

N° 12 BASSINS D'HABITAT, BASSINS DE VIE

Les géographes et économistes du logement utilisent les notions de bassins d'habitat et de bassin de vie pour rendre compte des échelles auxquelles se déroule la vie des populations.

Jean-Claude Driant qui a été auditionné pour cette saisine, présente dans un article dont les principaux éléments sont reproduits ici, les bassins d'habitat comme unité territoriale d'analyse du marché du logement³³⁷ :

« La notion de bassin d'habitat a été introduite à la fin des années soixante-dix dans les services de l'État chargés de mettre en œuvre localement les politiques du logement. Le découpage du territoire national en bassins d'habitat avait alors pour but de rendre compte aussi efficacement que possible de la réalité des aires de fonctionnement du marché du logement en considérant qu'un bassin d'habitat recouvrait l'espace à l'intérieur duquel les ménages font leurs choix résidentiels en tenant compte des exigences de localisation liées au travail, à l'utilisation des principaux équipements (notamment scolaires) et à la consommation des biens et services. Cette définition revient à tracer des « aires de chalandise » résidentielles autour des pôles d'emploi généralement urbains.

Ces bassins d'habitat, délimités à l'origine dans un souci de découpage national, ont ensuite été tracés avec des méthodes hétérogènes, le plus souvent par les directions régionales de l'Équipement (DRE, devenues Directions régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL) où est concentré l'essentiel des ressources statistiques et d'étude du ministère chargé de politiques de l'habitat. Jusqu'en 2004, c'était généralement ce niveau de découpage qui était utilisé par les services de l'État comme unité territoriale de référence pour la répartition des crédits d'aide à la pierre distribués par les directions départementales de l'Équipement (DDE, devenues Directions départementales des territoires – DDT). De plus, les bassins d'habitat ont longtemps été le support spatial de la plupart des analyses et études portant sur le fonctionnement des marchés locaux du logement.

Cette utilisation pour l'analyse au service de l'élaboration et du suivi des politiques de l'État est minorée depuis la fin des années quatre-vingt-dix pour deux raisons principales.

*D'abord, depuis la publication des résultats du recensement de 1999, par la popularisation du découpage opéré par l'INSEE **en aires urbaines**. Selon l'INSEE, une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. Le zonage en aires urbaines 2010 distingue également : les « moyennes aires », ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine) de 5 000 à 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ; les « petites aires », ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine)*

³³⁷ <http://politiquedulogement.com/dictionnaire-du-logement/b/bassin-dhabitat/> - Avril 2015

de 1 500 à 5 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. Les aires urbaines, datées de 2010, ont été établies en référence à la population connue au recensement de 2008. Le zonage en aires urbaines présente le double avantage d'être homogène sur tout le territoire et d'être considéré comme unité de référence par la plupart des analyses sectorielles et des approches transversales de la planification urbaine ou de l'aménagement du territoire. La notion de bassin de vie, introduite par l'Insee et la Datar en 2003 complète cette approche des territoires en mettant en avant les espaces structurés par les bourgs et petites villes.

Ensuite, depuis la mise en œuvre de la loi Libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 qui introduit la possibilité pour l'État de déléguer sa responsabilité de programmation des aides à la pierre aux intercommunalités ou aux départements. Là où il y a délégation, ce ne sont plus les bassins d'habitat qui servent de territoire de références, mais les contours politico-administratifs des collectivités délégataires.

Malgré ces évolutions qui ont rendu la notion de bassin d'habitat beaucoup moins opérationnelle, le terme reste fréquemment utilisé par les acteurs.rice.s de la territorialisation des politiques du logement. »³³⁸

Martin Vanier, géographe, professeur d'urbanisme à l'école de Paris, souligne pour sa part que la vie de la grande majorité de la population intervient à plusieurs échelles

« Et tant pis si les bassins de vie sont un leurre. S'ils gomment la pluralité des territorialités de la société des individus. S'ils nient le jeu décisif des centralités entre les centralités. S'ils effacent les doubles appartenances et la multipolarisation. S'ils ne disent rien des réseaux qui les débordent et des accès à distance. Ou, pire encore, s'ils n'ont de sens que pour les plus captif.ve.s au sein de la société mobile, ceux.celles auquel.le.s sont refusés les horizons multiples et les bénéfices de la circulation... Ne serait-il pas temps de remplacer les métaphores naturalistes – comme celle du bassin (hydrographique) – par celles que peut proposer l'avancée des sciences et des techniques ? Nos sociétés et les individus qui les composent, les organisations qui les structurent, sont multi-échelles : ils et elles développent cette nouvelle compétence spatiale qu'on pourrait appeler la « scalabilité ». Compétence très inégalement répartie, qui vient contribuer aux écarts de dotation en capital spatial de chacun, mais compétence tout de même... qui consiste, somme toute, **à s'émanciper des bassins dans lesquels on voudrait nous faire croire que nos vies se déroulent encore et toujours.** »³³⁹

³³⁸ Article de Jean-Claude Driant, politiques du logement, analyses et débat : bassin d'habitat.

³³⁹ Cf. Martin Vanier, « Des bassins, encore des bassins, toujours des bassins », extrait du n°72 des Cahiers de l'IAU.

N° 13 DIVERSITÉ DES LOGEMENTS AU SEIN DES IMMEUBLES ET D'UN QUARTIER

Les immeubles du Paris d'Hausmann connaissaient souvent une occupation socialement différenciée selon les étages, les rez-de-chaussée étant moins chers à l'achat ou en termes de loyer que les « étages nobles » des premier et deuxième étages, les prix tendant ensuite à diminuer jusqu'au dernier étage, souvent affecté aux « chambres de services » ou à des ménages à revenus modestes. Cette réalité n'a du reste pas entièrement disparu, et les RDC restent souvent moins chers dans les immeubles, de même que les étages élevés, surtout s'ils sont dépourvus d'ascenseur.

Plus proches de nous, **les grands ensembles de logements locatifs sociaux** bâtis dans les années soixante et soixante-dix avaient pour la plupart été conçus avec une diversité de produits immobiliers : ceux-ci combinaient en général des immeubles en accession sociale à la propriété, des immeubles à loyer moyen proches de ce qu'est aujourd'hui le logement intermédiaire, des HLM-O (pour « ordinaires ») qui étaient le produit principal du logement social, ainsi que des programmes de logements très sociaux, destinés avec des loyers très bas, à loger les ménages les plus fragiles. Mais, à partir du début des années 1980, **l'essor de l'accession à la propriété notamment dans le périurbain pavillonnaire, a favorisé le départ progressif d'une partie des locataires des classes moyennes**, remplacé.e.s, par des ménages à revenus plus bas, ce qui a nui à l'image de ces quartiers et fortement réduit la mixité sociale en leur sein.

Les lotissements pavillonnaires dans le périurbain ou le rural créés à partir du milieu des années soixante-dix et quatre-vingt, ont pour leur part été souvent construits d'emblée sur **la base d'une grande homogénéité de produits immobiliers** pour favoriser l'accession à la propriété de ménages des « classes moyennes ». Cela a favorisé dès l'origine une homogénéité relativement forte de leurs acquéreur.se.s en termes d'âge et de catégories sociales, en général des ménages composés d'un couple de 30 à 45 ans, avec un ou deux enfants, et aux niveaux de revenus souvent assez proches, correspondant au ciblage défini par les promoteur.rice.s. Le fait qu'il s'agisse de propriétaires, moins mobiles en moyenne que les locataires, a favorisé leur stabilité résidentielle. Beaucoup de ces lotissements connaissent aujourd'hui de ce fait un vieillissement de leurs occupant.e.s, qui, leurs enfants partis, approchent de l'âge de la retraite ou l'ont atteint.

N° 14 LES PRINCIPAUX ZONAGES

Le Zonage A/B/C

- Périmètre

Le zonage A/B/C caractérise la tension du marché du logement en découpant le territoire en 5 zones, de la plus tendue (A bis) à la plus détendue (zone C). Le zonage A/B/C s'appuie sur des critères statistiques liés aux dynamiques territoriales (évolution démographie, etc.), à la tension des marchés locaux et aux niveaux de loyers et de prix.

- **la Zone Abis** contient Paris et la petite couronne (les 4 départements limitrophes : Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et les Yvelines).
- **la Zone A** correspond aux 1^{ère} et 2^{ème} couronnes de la banlieue parisienne (non-incluses dans la zone A bis), à la Côte d'Azur et à la frontière avec la Suisse.
- **la Zone B1** regroupe les agglomérations de plus de 250 000 habitant.e.s, les grandes villes du bassin parisien, de la côte Atlantique et Basque, des Alpes, du pourtour de la Côte d'Azur, ainsi que les départements d'Outre-mer et la Corse.
- **la Zone B2** correspond aux agglomérations de plus de 50 000 habitant.e.s non-incluses dans la zone B1, aux zones frontalières ou littorales chères et au reste de l'Île-de-France non-comprise dans les zones A bis et A.
- **la Zone C** englobe le reste du territoire, non éligible au dispositif Pinel

- Utilisation

Le zonage A/B/C a de multiples utilisations :

- Dispositif d'investissement locatif pour les particuliers : plafonds de loyers et de ressources pour les locataires.
- Dispositif d'investissement locatif pour les investisseur.e.s institutionnel.le.s : taux de TVA réduit à 10 % en zones A et B1.
- Dispositif d'investissement locatif dans les logements anciens nécessitant des travaux de rénovation « Borloo ancien » : plafonds de loyers et de ressources pour les locataires
- Prêt à Taux Zéro (PTZ) : plafonds de ressources, tranches, quotités et plafonds d'opération
- Prêt social de Location-Accession (PSLA) : plafonds de ressources, de loyers et de prix
- Prêts conventionnés : plafonds de ressources
- Logement social : plafonds de ressources et plafonds de loyer du Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) et plafonds de loyer du PLS.
- Taxe sur les loyers élevés des logements de petite surface en zone A.

Le Zonage 1/2/3

- Le périmètre :
 - **la zone I** réunit l'agglomération de Paris et les communes des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que les zones d'urbanisation et les villes nouvelles d'Ile-de-France.
 - **la zone I bis**, à laquelle s'appliquent des plafonds de loyers supérieurs à la zone I, a été créée pour tenir compte du niveau de tension supérieur de Paris et de ses communes limitrophes.
 - **la zone II** comprend les autres communes de l'Ile-de-France, les agglomérations et les communautés urbaines de plus de 100 000 habitant.e.s, les zones d'urbanisation et les villes nouvelles hors Ile-de-France, le « Genevois français » à la frontière suisse, les îles non reliées au continent et des cantons du département de l'Oise.
 - **la zone III** correspond au reste du territoire métropolitain.
- Son utilisation :

Il conditionne le montant des loyers applicable par les organismes bailleurs de logements sociaux, les plafonds de ressources des ménages susceptibles de se voir attribuer un logement social, et le montant de l'APL en fonction du revenu des locataires. Il s'applique aux barèmes des aides personnelles au logement ainsi qu'aux plafonds de ressources et de loyer des logements sociaux ouverts aux ménages dont les revenus sont les plus modestes, financés par le prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou le prêt locatif à usage social (PLUS). Les plafonds des logements financés par un prêt locatif social (PLS) ne ressortent pas du zonage HLM, mais du zonage A, B, C.

En outre, ce zonage HLM n'est pas utilisé pour la programmation de nouveaux logements sociaux, qui, fondé sur des critères essentiellement démographiques, a, en effet, été considéré comme trop sommaire.

N° 15 SITUATION DU LOGEMENT ET POLITIQUE DE L'HABITAT À BORDEAUX ET À BORDEAUX MÉTROPOLE

La section aménagement durable des territoires du CESE a effectué un déplacement à Bordeaux le 5 septembre 2016, au cours duquel elle a rencontré Alain Juppé, maire de Bordeaux et président de Bordeaux métropole, et Jean Touzeau, vice-président de Bordeaux métropole, en charge de l'habitat et de la politique de l'habitat à Bordeaux et à Bordeaux métropole³⁴⁰.

Situation et politique de l'habitat à Bordeaux :

- Bordeaux connaît une démographie à la hausse :
 - 👉 247 688 habitant.e.s soit 33 % de la population métropolitaine
 - 👉 + 1600 à 2000 habitant.e.s par an
 - Une ville de petits ménages / petits logements / petites ressources :
 - 👉 1,83 personnes/ménages soit de plus petits ménages qu'à Toulouse (1,89), Nantes (1,94), Lille (1,95)
 - 👉 43 % de T1 et T2 dans le parc de logement soit plus qu'à Toulouse (39 %), Nantes (38 %) ou Lille (41 %)
 - Des carences sur certains segments de parc :
 - 👉 16,86 % de logements sociaux (manque nt17 000 pour atteindre les 25 %)
 - 👉 31,6 % de propriétaires contre 58 % en national
 - La question des prix :
 - 👉 3774 €/m² en prix de vente de marché (hors parking), stabilité depuis 3 ans
 - 👉 15 % de la population peut acheter à ces prix
 - Répondre au besoin :
 - 👉 Produire 3000 nouveaux logements par an soit 50 000 d'ici à 2030
 - 👉 62 % de la production réalisée en secteurs aménagés
 - 👉 Privilégier les logements familiaux (T3, T4)

³⁴⁰ Éléments issus de la présentation effectuée à Bordeaux par Alain Juppé et Jean Touzeau.

- Être inclusif, produire pour tous, veiller à la mixité sociale :

👉 Atteindre 35 % de logements sociaux dans la production globale soit 1000 /an

👉 Atteindre 20 % de logements en accession abordable dans la production totale soit 600/an

- Soit 55 % de logements aidés

- Régénérer les quartiers existants :

👉 Renouvellement urbain : Benauges, Aubiers, Grand Parc, Claveau ;

👉 Requalification centre ancien (PNRQAD) ;

👉 Embellissement urbain : ravalement des façades.

Infuser les principes de mixité sociale dans les nouveaux quartiers et ceux en requalification :

👉 potentiel de 35 000 logements en opération d'aménagement ;

👉 potentiel de 15 000 en secteur diffus.

- 5 axes de la politique de l'habitat :

👉 Intensifier la production de logements locatifs sociaux ;

👉 Objectif : produire 1 000 logements sociaux par an ;

👉 Promouvoir l'accession à la propriété ;

👉 Objectif : produire 20 % des logements neufs en accession abordable par an ;

👉 Aider les propriétaires privé.e.s à rénover leurs logements ;

👉 Créer des structures d'accueil pour les personnes en précarité ;

👉 Promouvoir la qualité résidentielle :

- Charte de la construction durable en 2011 ;
- Mixité sociale et transparence des parcs de logements.

La politique de l'habitat de Bordeaux Métropole

Données clés démographiques

- Un diagnostic qui s'établit au regard des objectifs de développement et dans le respect de la richesse et de la diversité du territoire :

👉 Accueil de 230 000 habitant.e.s supplémentaires d'ici à 2030

👉 Limitation de l'étalement urbain

👉 Création à terme de 75 000 emplois nouveaux

- La croissance démographique comme pilier du développement
- 👉 Une structure des ménages qui évolue : 2,04 personnes par ménage en 2011
- 👉 Une augmentation du nombre de ménages
- 👉 Une sur-représentation des 20-25 ans (1/4 de la population est composé de jeunes et d'étudiant.e.s en 2011)
- 👉 Un vieillissement de la population programmé (20 % de la population a plus de 60 ans en 2011)

Données clés du logement social :

- Au 1^{er} janvier 2015, **83 805 logements sociaux** sont répertoriés sur la Métropole, soit **22,6 % du parc de résidences principales**
- **70 % de la population** est éligible au logement social
- **34 000 demandes** de logement social en attente

Une Politique de l'Habitat ambitieuse : Les objectifs

Un contexte local favorable

- Depuis la prise de compétence Délégation des aides à la pierre (2006), la métropole a connu une forte augmentation de sa production neuve ;
- Sur Bordeaux Métropole, **1600 à 2000 logements** doivent être produits par an uniquement pour maintenir la population à son niveau actuel ;
- Pour satisfaire le Projet Métropolitain, la construction de **7000 à 7500 nouveaux logements** par an sera nécessaire.

Le Programme Local de l'Habitat

- Le **PLH** de la Métropole est désormais **intégré au PLU 3.1** ;
- Il définit les objectifs, les principes et les moyens mis en œuvre pour **améliorer le parc existant et développer une offre nouvelle**, tout en assurant :
 - une répartition équilibrée sur le territoire ;
 - une offre adaptée aux besoins des différents publics.

« La politique de l'habitat exposée dans le Programme d'Orientations et d'Actions (POA) a pour objectif de répondre, dans un souci de mixité sociale, de qualité résidentielle et de qualité environnementale, aux besoins en logement des catégories de ménages suivantes : familles, jeunes et étudiants.e.s, personnes âgées et personnes handicapées, gens du voyage, ménages modestes et personnes en difficultés, ainsi que ménages en habitat précaire ».

Il prévoit à cette fin une intervention orientée vers :

La production de logements neufs :

- en développant le parc locatif public ;
- en favorisant l'accèsion abordable ;
- en mettant en œuvre une politique foncière.

Le parc privé existant :

- en garantissant la fonction sociale du parc ;
- en améliorant ses performances énergétiques ;
- en prévenant et luttant contre la dégradation des copropriétés.

Le parc locatif public existant :

- en accompagnant la rénovation du parc ;
- en poursuivant sa réhabilitation ;
- en pérennisant la qualité des quartiers.

(Cf. La politique de l'habitat à Bordeaux métropole 05/09/2016).

▀ Les grands axes de travail sont les suivants :

- « *Affirmer la dimension sociale de la politique locale de l'Habitat ;*
- *Favoriser la production de logements neufs ;*
- *Agir en faveur du parc existant ;*
- *Animer, suivre, évaluer* ».

Le volet relatif à la production de logements neufs comporte notamment les éléments suivants :

Le PLH vise à se donner les moyens de construire 7 500 nouveaux logements par an, en tendant vers 40 % de LLC pour répondre aux besoins des ménages et aider les communes à répondre à leurs obligations légales, en :

- Favorisant l'accèsion sociale et abordable à la propriété (30 % de la production) ;
- Encourageant la qualité résidentielle ;
- Encourageant la qualité environnementale et énergétique ;
- Facilitant la production par une politique foncière (550 ha nécessaires au PLU 3.1).

N° 16 : COMPARAISONS EUROPÉENNES

| Pays | Tendances des marchés du logement | Évolution des politiques |
|----------|---|--|
| Autriche | <p>En 2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - marché du logement stable et abordable partagé entre 57% de propriétaires et 43 % de locataires¹ - 51 000 logements été construits - qualité du logement élevée : surface moyenne des logements légèrement supérieure à 100 m², avec une moyenne de 4,1 pièces. - part moyenne du revenu disponible consacré au logement égale à 19,2 % mais 25% en moyenne pour les locataires. - coût de location moyen, charges incluses, de 452 euros par mois. - Augmentation de la demande pour un logement abordable sous la poussée migratoire. - niveau de mise en construction global suffisant mais manque de logements avec des niveaux de loyers bas ou dans la tranche moyenne. | <p>L'objectif principal de la politique du logement autrichienne :</p> <ul style="list-style-type: none"> - fournir un habitat abordable et de grande qualité à tous. - stratégie de l'offre avec des aides au logement. - organismes municipaux et à rentabilité limitée jouent un rôle important, représentant dans leur ensemble environ 20 % du parc de logement total autrichien et 51 % du secteur locatif. - débat sur l'introduction d'incitations publiques supplémentaires afin d'augmenter la production du secteur locatif et de répondre à la demande de logements abordables dans ce secteur. |
| Belgique | <ul style="list-style-type: none"> - plus de deux logements sur trois occupés par leurs propriétaires. - conditions de logement globalement bonnes, logement de qualité et de grande surface, tout cela pour un coût à un niveau moyen. - part moyenne du revenu disponible consacré au logement est un peu supérieur à 20% - Augmentation récente des prix alimentée par de généreux avantages fiscaux. Primo accession sous pression. - marché locatif réduit : longues listes d'attente pour l'habitat social et locataires du marché privé devant consacrer une part croissante de leur revenu (en particulier à Bruxelles). | <ul style="list-style-type: none"> - Les régions entièrement responsables des politiques du logement. - Fort encouragement des pouvoirs publics pour l'accession par régime d'aide fiscale favorable aux acquéreurs. En prenant en compte les aides fédérales et régionales, les propriétaires en Flandre reçoivent 4,3 fois plus d'aides au logement que le locataire moyen. - Particularité de la région de Bruxelles : forte hausse de la demande de logements à prix abordables, augmentation de 15 000 habitants en moyenne par an, mise en place d'une taxe sur les logements vacants pour prévenir les cas d'inoccupation et évolution du secteur du logement social de la région (sous occupation, accès aux personnes à faibles revenus), développement d'initiatives innovantes (logements intergénérationnels, cohabitation, fiducies foncières de type communautaire, groupes d'épargne collective solidaire). |

| | | |
|--------------------|---|--|
| République tchèque | <ul style="list-style-type: none"> - en 2011, 4 104 635 logements occupés, dont 43,7 % de maisons familiales et 55 % d'immeubles collectifs. 55,9 % de propriétaires, 22,4 % de locataires, 9,4 % propriété de coopératives et 3,4 % occupés sans payer de loyer. - En 2012, part du revenu des ménages consacrée au logement : 25,1 % pour les locataires, 17,9 % pour les occupants de logements coopératifs, 17,3 % pour les occupants de logements privés et de 14,7 % pour les propriétaires de maison. - baisse globale de la construction de logement six dernières années, - pas de déficit général de logements pour les pouvoirs publics. - en 2013, 100 000 à 120 000 ménages en besoin de logement, dont 50 000 ayant des couts de location correspondant à 65 % de leurs revenus et 30 000 sans-abri. | <p>Les priorités actuelles de la politique du logement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - meilleur équilibre entre l'aide à l'accession à la propriété et à la location de logement, ainsi que l'aide aux personnes menacées d'exclusion ; - développement de l'offre de logement correspondant aux besoins personnes handicapées ; - réduction de la consommation énergétique des logements ; - réduction de la dette liée aux investissements au travers de programmes d'aides de redéveloppement et de modernisation d'immeubles à logements multiples ; - amélioration de la qualité de l'environnement extérieur des zones résidentielles. |
| Danemark | <p>en 2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2 597 968 occupés : 51 % de propriétaires et 49 % de locataires. - coûts de construction parmi les plus élevés d'Europe. - dette immobilière très élevée (encours de ratio de dette sur PIB de 100,8 % et de 205,7 % sur les revenus des ménages) mais actifs de grande qualité, sur le plan immobilier et dans les fonds de pension, arriérés sur les remboursements de prêts relativement bas. - logement social locatif géré par des organismes à but non lucratif représente environ 20 % du total du parc immobilier danois. - aides au logement basées sur leur revenu pour tous les locataires (secteur privé et social, ont droit), 553 355 de locataires ont ainsi reçu des subventions. | <ul style="list-style-type: none"> - Les problèmes de concentration des communautés ethniques et socialement démunies, différentes solutions mises en œuvre (investissement des associations de logement social) - évolution sensible des politiques vers les questions d'efficacité environnementale et énergétique du logement. - stratégie de rénovation énergétique vers une réduction de 35 % de la consommation d'énergie en chauffage et eau chaude en 2050. - nouvelle stratégie depuis 2014 visant à accélérer la croissance et la productivité de l'industrie de la construction. |

| | | |
|------------------|--|---|
| <p>Allemagne</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Le marché est partagé entre 53% de propriétaires et 47 % de locataires¹ - L'Allemagne est le seul pays européen dont le parc locatif est plus important que celui des propriétaires occupants - Les prix de l'immobilier n'ont pas enregistré de baisse suite à la crise financière : stables sur les vingt-cinq dernières années et la construction de nouveaux logements a épousé la croissance démographique jusqu'en 2000. Depuis 2010, les prix des logements en Allemagne se sont clairement orientés à la hausse (+ 5,25 % en 2014, + 7,25 % en 2013). - De considérables disparités régionales : de marchés très tendus (forte demande dans les zones métropolitaines) à une part significative du parc immobilier est vacante (diminution de la population et coûteuse inoccupation structurelle du parc immobilier) - En 2013, environ 215 000 nouveaux logements ont été construits, alors que le besoin est estimé à 250 000 nouveaux logements annuels. Une des grandes difficultés dans la construction de nouveaux logements abordables provient de la hausse des coûts de construction due à l'adoption en Allemagne de normes plus exigeantes et aux développements techniques dans les domaines de l'efficacité énergétique, de la protection incendie et de l'insonorisation. - Un autre problème clé pour le secteur du logement est le vieillissement de la population. Actuellement, 600 000 logements seulement seraient adaptés dans le pays aux besoins des personnes âgées, alors que la demande future en 2020 est estimée à 3 millions de logements. | <ul style="list-style-type: none"> - Le gouvernement fédéral promeut des mesures d'économies d'énergie pour les immeubles existants ainsi que des standards énergétiques pour les nouvelles constructions bien que la responsabilité de la politique du logement social se situe au niveau des États fédéraux dont les stratégies globales peuvent différer. - mise en place, dernièrement, d'une aide directe à la population (allocations au logement et aux dépenses de chauffage pour les bénéficiaires de prestations sociales) : délivrées en 2013, à 4,8 millions de ménages, représentant un budget consacré au logement social de 17 milliards d'euros. - réglementation des augmentations des loyers accompagnée d'un haut niveau de sécurité pour les locataires. |
|------------------|--|---|

| | | |
|---------|--|---|
| Grèce | <ul style="list-style-type: none"> - En 2011, le nombre total de logements s'élevait à 6 384 353. 35,5 % d'entre eux étaient vacants (un taux très élevé mais incluant de nombreuses résidences secondaires et de vacances). - 73,2 % étaient occupés par leurs propriétaires, 21,7 % par des locataires, et 5,1 % sont classés dans d'autres types de catégories, dont des coopératives de propriétaires. - Le marché grec de l'immobilier est en récession depuis la fin de l'année 2008, avec des perspectives à moyen terme qui demeurent négatives. - Le ratio du coût du logement sur les revenus disponibles est en moyenne très élevé par rapport à la moyenne des pays européens (37 % en 2012), et particulièrement pour les pauvres : en moyenne, les ménages sous le seuil de pauvreté dépensent 65 % de leur revenu disponible dans le logement, le plus fort taux d'Europe. - Les prestataires de services estiment que la population des sans-abri en Grèce a augmenté de 25 % entre 2009 et 2011, pour atteindre le nombre de 20 000. | <ul style="list-style-type: none"> - Un seul organe était compétent : l'Organisme du logement pour les ouvriers, les employés et les retraités (OEK) dont les activités, en 2012, ont cessé suite à une loi passée dans le cadre des mesures d'austérité. - À l'heure actuelle, les systèmes de logements sociaux ou publics sont absents du cadre législatif grec et il n'y a aucune subvention disponible dans le secteur locatif. - en mars 2015, le Parlement grec a voté une loi permettant l'octroi d'aides pour le paiement du loyer ou encore l'électricité. |
| Hongrie | <ul style="list-style-type: none"> - En 2011, le nombre de logements s'élevait à environ 4,4 millions, dont 12 % seraient vacants : 92 % d'entre eux habités par leurs propriétaires, 4 % environ en location privée, 3 % en location municipale et 1 % appartenant à des sociétés foncières - L'immobilier de location est concentré en majorité (69 %) à Budapest et dans les villes de plus de 50 000 habitants. - Depuis 1990, l'essentiel du parc immobilier municipal a été privatisé. La proportion de logements municipaux est passée de 19 % en 1990 à 3 % en 2011. On estime qu'aujourd'hui environ 300 000 ménages ont besoin d'un logement abordable. - Les nouvelles constructions ont ralenti après la crise financière, et en parallèle, le prix de l'immobilier a diminué de 25 % en 2011 par rapport à 2008. - En dépit d'améliorations significatives depuis les années 1990, la Hongrie a encore d'énormes problèmes du point de vue de la qualité et du confort des logements. - La dépense énergétique des foyers hongrois est une des plus élevées de l'Union européenne et l'efficacité énergétique du secteur résidentiel doit être améliorée. | <ul style="list-style-type: none"> - La politique du logement tend à favoriser la propriété immobilière. Certaines mesures récentes sont venues fragiliser la protection des ménages à faibles revenus : après 2008, par exemple, le gouvernement a introduit un programme d'austérité sous l'égide d'un prêt du FMI, qui comprenait notamment la suppression d'aides au logement. - en 2013 et 2014, le gouvernement a mis en œuvre des mesures de baisse significative des prix de l'électricité et du gaz, mais cela ne semble pas avoir amélioré sensiblement l'accès à un logement pour les ménages les plus pauvres. - Depuis 2010, la politique du logement s'est concentrée principalement sur la crise des prêts immobiliers avec le lancement d'un « programme de protection de l'habitat » introduisant des mesures visant à aider les emprunteurs exposés aux variations des taux de change. - Un système de location à option d'achat a été introduit en 2012, géré par la toute nouvelle Société nationale de gestion d'actifs (NAMC). Cette dernière achète un nombre limité de logements mis en gage à la suite de prêts en défaut de paiement et offre une option de location à l'ancien emprunteur ; il est prévu d'acheter ainsi 25 000 logements d'ici la fin de l'année 2014. Cette société paye entre 55 et 35 % de la valeur de marché des propriétés basées sur le prêt d'origine contracté entre les banques et les emprunteurs. |

| | | |
|----------|---|--|
| Italie | <ul style="list-style-type: none"> - La pleine propriété représente 67,2 % du total du parc immobilier, le locatif privé 16,3 % et le locatif social 5,5 % - Depuis 2008, le nombre de transactions immobilières a diminué de 30 % et les loyers ainsi que les prix de vente ont chuté de 15 %. Toutefois, jusqu'à ce jour, les prix restent supérieurs à leur niveau d'avant la crise et restent trop élevés pour des milliers de familles. - Les coopératives d'habitat jouent un rôle historique important, particulièrement dans certaines régions italiennes, en permettant l'accès à la propriété à prix coûtant. - Forte augmentation de la demande de logements de la part des ménages à revenus moyens et faibles (estimés à 2,5 millions), qui sont dans l'incapacité de trouver un habitat abordable - Le taux de jeunes vivant chez leurs parents, est le plus élevé d'Europe presque 66 % de la tranche 18-34 ans. - De grands contrastes au niveau régional et local : les zones les plus problématiques sont situées dans les plus grandes villes et leurs alentours, où près de 35 % de la population italienne se concentre. | <ul style="list-style-type: none"> - Depuis le début de la crise, l'effort public a essentiellement consisté à aider les ménages ayant des difficultés à rembourser leurs prêts et ceux en situation d'arriérés, avec la création de fonds spéciaux de solidarité et l'établissement d'un fonds de garantie pour les primo accédant, en particulier les jeunes couples. - Un nouveau plan du logement est entré en vigueur en mai 2014, doté d'un budget de 1,740 milliard d'euros, qui inclut aussi des mesures pour aider le logement public et social (financement pour la réhabilitation des logements publics, développement de l'offre de logements sociaux, instauration d'un droit d'acheter dans le secteur public du logement social, augmentation du Fonds national d'aide aux locataires, réduction supplémentaire du taux d'impôts réduit pour les propriétaires pratiquant des loyers modérés). |
| Pays-Bas | <ul style="list-style-type: none"> - 60 % de propriétaires, 33 % de locatif social, soit le taux le plus élevé de l'Union européenne, et 7 % de locatif privé. - Près de 80 % des 2,9 millions de logements loués appartiennent à des organismes de logement à but non lucratif. La moyenne mensuelle des loyers des logements sociaux est de 495 euros. Le secteur locatif néerlandais apparaît comme le meilleur d'Europe. Selon la récente réforme du secteur du logement social et une directive européenne de 2015, les logements sociaux proposés par les organismes de l'habitat doivent être loués à des ménages dont le revenu annuel brut est inférieur à 34 229 euros. - Depuis le début de la crise, les prix de l'immobilier ont chuté de près de 20 % et les transactions de près de 45 % entre 2006 et 2011. - En 2013, le marché de l'immobilier semble se redresser, avec une remontée des prix, du nombre de transactions et des permis de construire, les loyers ont augmenté en moyenne de 4,7 %. - Il est prévu qu'en 2020, le manque de logements atteindra près de 300 000 logements, soit 4 % du parc total, tout particulièrement autour d'Utrecht, d'Amsterdam et de La Haye. Cependant, jusqu'en 2040, un tiers de toutes les municipalités néerlandaises connaîtront une baisse démographique. | <ul style="list-style-type: none"> - Le secteur du logement social a connu des changements majeurs au cours de ces dernières années, en partie en réponse à l'implication directe de l'Union européenne dans le dénommé « cas néerlandais » concernant l'aide allouée par l'État au logement social et aux recommandations spécifiquement adressées au pays visant à réformer son secteur locatif social. - Le gouvernement a mis en place, sur la base d'une indexation sur les revenus, des augmentations annuelles de loyers jusqu'à 3, voire 5 % pour les ménages à revenus moyens (entre 34 229 et 43 786 euros par an). L'objectif est de mieux aligner le niveau des loyers du secteur du logement social sur celui des revenus, incitant les locataires aux revenus plus importants à déménager et ainsi récupérer pour la collectivité une partie de cet effet d'aubaine. - Une autre initiative du même ordre affectant l'accessibilité a été la création, depuis 2013, d'une nouvelle taxe pour le logement social. Cette taxe s'applique aux propriétaires possédant plus de dix logements sociaux et est basée sur la valeur de ces logements. - Le gouvernement néerlandais a aussi été très actif dans la gestion du surendettement immobilier (code de bonnes pratiques pour les organismes prêteurs sur la gestion des situations de détresse financière, ...). |

| | | |
|---------|---|--|
| Pologne | <p>En 2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 13 853 000 logements avec une moyenne de 360 logements pour 1 000 habitants, le taux le moins élevé de toute l'Union européenne. - approximativement 75,5 % du parc immobilier appartenait à des propriétaires privés (dont 57,2 % des maisons individuelles et 18,2 % des appartements dans des copropriétés), 16,2 % appartenaient à des coopératives, 6,7 % étaient loués par des municipalités, 0,8 % était loué par des sociétés privées, 0,7 % par des associations de logements sociaux et le reste, c'est-à-dire 0,2 % appartenait au Trésor public. - un déficit d'environ 500 000 logements en diminution (1 million de 2011). Les estimations varient en partie en raison de l'existence d'un marché locatif « gris », non officiel. - les prix de l'immobilier sont stables depuis quelques années ce qui a amélioré le pouvoir d'achat immobilier. - les loyers dans les grandes villes se situent au même niveau que les éventuels remboursements d'emprunts et restent stables. | <ul style="list-style-type: none"> - En 2009, liquidation du fonds de logement national qui, jusque-là, soutenait l'offre d'habitat locatif à loyer modique. - la banque publique devait consentir des crédits préférentiels pour les organismes de construction de logements sociaux et les coopératives, mais le retard dans la mise en application des décrets a provoqué un blocage de la construction sociale, bien que sur la seule année 2008, les besoins dans ce domaine aient été estimés à près de 90 000 logements. - Un programme de « logements pour les jeunes » pour 2014-2018 : Les bénéficiaires peuvent recevoir un cofinancement de l'État pour l'achat d'un appartement en dessous d'une certaine surface et d'un prix défini sur la base d'une moyenne locale des prix immobiliers. - Introduction en 2007, pour le programme de logement d'urgence, d'une aide financière fournie aux autorités locales pour cofinancer l'achat, la construction ou la rénovation des logements locatifs à destination des ménages aux revenus les plus faibles. - Le programme de modernisation thermique et d'aide à la rénovation, en place depuis 1999, accorde des subventions aux travaux de réduction de la consommation d'énergie des immeubles résidentiels. - |
|---------|---|--|

| | | |
|----------|--|---|
| Portugal | <ul style="list-style-type: none"> - 73 %¹ des logements sont occupés par leurs propriétaires, 20 % sont loués – 18 % le sont sur le marché privé, les 2 % restants étant du locatif social ou des loyers subventionnés et –, enfin, 7 % correspondant à d'autres types d'occupation, par exemple à titre gracieux ou mis à disposition par l'employeur. - un nombre très élevé de résidences secondaires (plus d'un million en 2011, soit environ 19 % du parc immobilier national) et 12,5 % de logements vacants (les propriétaires des logements vacants payent des taxes plus élevées). - environ 58 % des jeunes âgés de 18 à 34 ans vivent encore chez leurs parents, en grande partie du fait du chômage ou des contrats de travail à durée déterminée qui contribuent à un départ tardif du foyer parental. - les prix de l'immobilier n'ont pas connu de « boom » depuis les années 1980 : pas d'effondrement important des prix de l'immobilier suite à la crise financière de 2007. - l'impact de la crise financière se situe essentiellement du côté de la demande, avec un taux de chômage élevé, une perte de confiance des consommateurs, des perspectives négatives du marché du logement et une augmentation des dépenses de consommation hors logement qui, combinés, affaiblissent cette demande immobilière. | <ul style="list-style-type: none"> - Traditionnellement, la politique du logement a consisté à permettre aux ménages l'accès à la propriété par l'accès facile au crédit. - A partir des années 2000, l'intérêt porté à l'occupation locative a crû et en 2012, une réforme du droit de bail a été mise en place, en réponse à l'obligation du Portugal d'assumer le développement de son marché locatif dans le cadre de l'accord sur le programme de réajustement économique conclu avec la Commission européenne, la Banque centrale internationale pour donner plus de flexibilité aux propriétaires pour renégocier plus facilement les conditions des baux à échéance indéfinie, améliorer l'accès au logement en supprimant les mécanismes de contrôle des loyers, donner priorité aux groupes socialement les plus vulnérables, réduire la durée de préavis de fin de bail et permettre une procédure d'expulsion extrajudiciaire pour violation de contrat. - plusieurs programmes de l'État financent la construction du logement social locatif, mais toujours limités aux ménages dans des situations extrêmes. - un nouveau programme pour le marché locatif social a été lancé en 2012 : utilisation des biens immobiliers saisis par les banques à un niveau 30 % plus bas que celui du marché régulier, destiné aux personnes qui n'ont pas accès au logement social et qui n'ont, pas de revenus suffisants pour acheter leur propre maison. |
| Roumanie | <ul style="list-style-type: none"> - En 2012, 98,2 % du parc immobilier occupé par des propriétaires, soit la plus forte proportion d'Europe. 1,5 % appartenant à l'État et 0,3 % relève d'autres types de propriétés. - Cependant, la taille réelle du secteur locatif privé est considérée comme sous-estimée, la principale raison à cela étant la fraude fiscale. Il est estimé à environ 11 à 12 % du total du parc immobilier. - Le marché du logement roumain est encore en récession après plusieurs années de forte baisse des prix, et ce en dépit de la reprise progressive de l'économie. - le déficit en aménagements sanitaires et en services de première nécessité dans les logements est encore très répandu, tout particulièrement dans les zones rurales (Un tiers des maisons n'ont pas de toilettes intérieures et la même proportion s'applique aux douches et aux salles de bains). | <ul style="list-style-type: none"> - Le logement public est, pour l'essentiel, financé par les budgets locaux et les loyers y sont très bas. La diminution constante du nombre de logements publics s'est traduite par de très longues listes d'attente. - L'Agence nationale du logement a été créée en tant qu'institution autofinancée et ses principaux objectifs sont de promouvoir les marchés du logement, d'encourager de nouvelles constructions et de réhabiliter le parc immobilier existant. Son action se concentre sur les constructions de logements financés par emprunt pour les propriétaires privés, sur la mise à disposition de logements locatifs pour les jeunes et sur un programme pilote pour gens du voyage. |

| | | |
|----------------|---|---|
| <p>Espagne</p> | <ul style="list-style-type: none"> - 82,2 % des ménages espagnols sont propriétaires de leurs logements, alors que 12,1 % sont locataires (presque entièrement dans le privé). - à partir de 2007, l'accès au marché pour les nouveaux acquéreurs a été entravé par le niveau très élevé du chômage, par les conditions durcies d'attribution des prêts et par l'impossibilité de vendre son ancien logement pour en acheter un autre. - Le marché du logement espagnol a connu une des plus intenses et longues périodes de boom, jusqu'à la crise financière. Entre 1997 et 2007, les prix de l'immobilier ont augmenté de 232 %. La crise financière a immédiatement entraîné l'éclatement de la bulle immobilière espagnole. - À ce jour, un nombre important de logements sont vides ou invendus, dont la majorité appartient aux banques (687 523 logements en 2011). - 55 % des jeunes entre 18 et 35 ans vivent chez leurs parents, une proportion plus élevée que la moyenne européenne (48,2 %). Cette situation d'inadéquation du marché est aggravée par le volume tout à fait marginal de logements publics locatifs. | <ul style="list-style-type: none"> - Ces dernières années, les efforts du gouvernement espagnol dans le domaine du logement se sont essentiellement concentrés sur la dynamisation du secteur locatif ainsi que sur l'aide aux ménages surendettés et aux groupes vulnérables. - En 2012, les autorités espagnoles ont introduit un moratoire temporaire sur les expulsions des ménages qui répondent aux critères de vulnérabilité, incluant les familles nombreuses, les familles monoparentales avec des enfants en dessous de 3 ans, sans allocations-chômage ou comprenant des personnes handicapées. - En mai 2013, le Parlement espagnol a adopté la loi 1/2013 sur le « renforcement de la protection des débiteurs d'emprunts et sur le Fonds de financement du logement social ». La loi a durci les conditions autorisant les saisies et a établi des dispositions d'urgence fournissant un soutien aux ménages surendettés et insolubles. Les familles vulnérables qui ont été expulsées après le 1er juillet 2008 peuvent postuler auprès du « Fonds de financement du logement social ». Ce dernier est basé sur un accord avec les banques qui transfèrent une certaine proportion de leur parc immobilier vers le secteur du logement |
| <p>Suède</p> | <ul style="list-style-type: none"> - quatre types d'occupations réglementées : la propriété directe, qui représente 40 % du parc ; la propriété indirecte (dans les coopératives de logement) pour 22 %, les locations publiques pour 19 % et les locations privées pour 19 %. - Les loyers ne diffèrent pas beaucoup entre les secteurs privé et public : les loyers et leurs augmentations sont décidés dans le cadre de négociations collectives au niveau local entre les locataires et les propriétaires. - L'essentiel du pays fait face à une pénurie de logements, tout particulièrement dans les métropoles et leurs Régions.. - 150 000 logements environ ont été construits entre 2008 et 2013, face à un besoin de 276 000 logements lié à l'augmentation de la population sur la même période. De plus, nécessité de 310 000 logements pour faire face à l'augmentation à venir de la population sur les six prochaines années. - Un des taux les plus bas de construction de logements d'Europe lié en partie aux coûts de construction, qui sont les plus élevés d'Europe, d'environ 55 % au-dessus de la moyenne européenne. Les prix des logements continuent de croître depuis 2009. | <ul style="list-style-type: none"> - Le système fiscal suédois encourage fortement l'achat d'un logement. Pour les occupants propriétaires, 30 % des intérêts d'emprunts peuvent être déduits. Il est également possible d'obtenir un abattement fiscal de 50 % sur les coûts de réparation, de rénovation et de travaux d'extension. - En 2008, la taxe foncière nationale a été abolie et remplacée par une imposition sur la propriété moins onéreuse. En parallèle, l'aide au logement public a commencé à être supprimée dans les années 1990. Une des conséquences est qu'en Suède, le logement locatif est désavantagé par rapport aux autres formes d'occupation. - Les ménages en difficulté qui ne peuvent pas trouver de logement convenable sur le marché doivent en référer aux autorités sociales pour obtenir une aide dans leur recherche, et ces dernières peuvent alors se tourner vers les bailleurs municipaux aussi bien que privés pour trouver une solution. - Afin d'accroître le nombre de logements disponibles, la loi sur la programmation et la construction a été modifiée en 2014, simplifiant la procédure d'obtention des permis de construire - Certaines mesures ont été récemment prises en termes de réglementation des emprunts afin de lutter contre le surendettement. |

| | | |
|-------------|---|--|
| Royaume-Uni | <ul style="list-style-type: none"> - En 2011, 32.8 % de locataires en forte augmentation. Le logement social est essentiellement le fait d'associations de logement (HA) et d'autorités locales (LA). - Depuis 2008, la construction de logements a constamment diminué, malgré une pénurie chronique de logements, et en particulier de logements abordables : en Angleterre, il est estimé que près de 245 000 nouveaux logements seraient nécessaires annuellement pour répondre à la demande croissante alors que seule la moitié de ce chiffre est construite chaque année. - des prix de l'immobilier qui augmentent beaucoup plus rapidement que les salaires : un logement coûte désormais en moyenne 7 fois le salaire moyen, contre 4,5 fois dans les années 1960. - Le coût du logement augmente également dans le secteur locatif, avec des locataires privés consacrant en moyenne 40 % de leurs revenus à leur loyer (contre 30 % pour les locataires sociaux). - Les conséquences sociales de la cherté du logement influencent les conditions de logement et plus généralement les conditions de vie pour une part grandissante de la population : pour l'Angleterre seule, 1 368 300 ménages sont sur les listes d'attente des autorités locales. - 53 000 ménages ont été reconnus comme étant sans abri et en besoin prioritaire et environ 60 000 ménages sont logés dans des locaux provisoires. | <ul style="list-style-type: none"> - L'actuelle réponse politique se concentre essentiellement sur le soutien à la demande, avec le système « Aide à l'achat », qui permet aux locataires des organismes ou associations de l'habitat d'acheter leur logement avec un rabais. Des systèmes similaires sont aussi mis en place au Pays de Galles et en Irlande du Nord. - Côté offre, il y a eu une réduction drastique des subventions. Le rapport sur les dépenses gouvernementales de 2010 a vu l'investissement consacré au logement diminuer de 63 % et (la plus grande coupe de tous les budgets d'investissement du gouvernement), entraînant un endettement plus important des associations de logement auprès des organismes privés. |
|-------------|---|--|

N° 17 TABLE DES SIGLES

| | |
|---------|--|
| AFL | Association foncière logement |
| AL | Action Logement |
| ALUR | (Loi pour l') Accès au logement et un urbanisme rénové |
| ANAH | Agence nationale de l'habitat |
| ANIL | Agence nationale pour l'information sur le logement |
| ANRU | Agence nationale de rénovation urbaine* |
| CCAPEX | Commission de coordination des actions de préventions des expulsions locatives |
| CDD | Contrat à durée déterminée |
| CDI | Contrat à durée indéterminée |
| CERC | Cellule économique régionale de construction |
| CESE | Conseil économique, social et environnemental |
| CGDD | Commissariat général au développement durable |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| CGET | Commissariat général à l'Égalité des territoires |
| CNAUF | Commission nationale de l'aménagement de l'urbanisme et du foncier |
| CNEPEOM | Conseil national d'évaluation des politiques de l'Etat Outre-mer |
| COM | Collectivité d'Outre-mer |
| CREDOC | Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie |
| DALO | Droit au logement opposable |
| DHUP | Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages |
| DOM | Département d'Outre-mer |
| DROM | Département et Région d'Outre-mer |
| DTMO | Droits de mutation à titre onéreux |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| EPTB | Enquête sur le prix des terrains à bâtir |
| FFB | Fédération française du bâtiment |
| FNAIM | Fédération nationale de l'immobilier |
| GES | Gaz à effet de serre |
| GRL | Garantie des risques locatifs |
| GUL | Garantie universelle des loyers |
| HCLPD | Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées |
| INRA | Institut national de la recherche agronomique |
| INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques |
| LBU | Ligne budgétaire unique |
| LODEOM | Loi d'orientation pour le développement économique Outre-mer |
| MAPTAM | (Loi de) Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles |

| | |
|--------|--|
| MEDEF | Mouvement des entreprises de France |
| NOTRe | (Loi portant sur la) Nouvelle organisation territoriale de la République |
| OPAH | Opération programmée d'amélioration de l'habitat |
| PACS | Pacte civil de solidarité |
| PDALPD | Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées |
| PEEC | Participation des employeurs à l'effort de construction |
| PLA-I | Prêt locatif aidé d'intégration |
| PLH | Programme local de l'habitat |
| PLS | Prêt locatif social |
| PLU | Plan local d'urbanisme |
| PLUS | Prêt locatif à usage social |
| PNRU | Programme national de rénovation urbaine |
| POS | Plan d'occupation des sols |
| PTZ | Prêt à taux zéro |
| SCOT | Schéma de cohérence territoriale |
| SIEG | Service intérêt économique général |
| SNE | Système national d'enregistrement |
| SRU | (Loi) Solidarité et renouvellement urbain |
| TEP | Tonne équivalent pétrole |
| TFFPNB | Taxe foncière sur les propriétés non-bâties |
| TFFPB | Taxe foncière sur les propriétés bâties |
| TLV | Taxe sur les logements vacants |
| TVA | Taxe sur la valeur ajoutée |
| USH | Union sociale pour l'habitat |
| ZEAT | Zone d'études et d'aménagement du territoire |

N° 18 BIBLIOGRAPHIE

Assemblée nationale, rapport *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever*, rapporté par Serge Letchimy (septembre 2009) ;

Assemblée nationale, Rapport d'information sur *La mobilisation du foncier privé en faveur du logement*, présenté par Daniel Goldberg (2016) ;

Assemblée nationale, commission des affaires économiques, *Projet de loi de finances pour 2016, Egalité des territoires et logement, Avis n°3112* tome 11, rapporté par Daniel Goldberg (2016) ;

Assemblée nationale, avis n°4127 présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2017, Tome XI, *Egalité des territoires et logement*, point logement, présenté par Daniel Goldberg, député (2016) ;

Sénat, Rapport d'information sur *Le logement en Outre-mer*, Henri Torre (2008) ;

Autorité de la concurrence, avis n°16-A-21 du 17 novembre 2016, relatif à la demande d'avis de l'association CLCV sur *le fonctionnement concurrentiel du secteur du foncier constructible* (2016) ;

Muriel Boulmier, rapport au secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme, *Bien vieillir à domicile : enjeux d'habitat, enjeux de territoires* (2010) ;

CAE, Alain Trannoy, et Etienne Wasmer, Conseil d'analyse économique, « *Comment modérer les prix de l'immobilier ?* », note du Conseil d'analyse économique n°2 (2013) ;

CAPEB/FFB, rapport de la mission de réflexion sur *La normalisation appliquée au secteur du Bâtiment* au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (juillet 2016) ;

CAS, « Favoriser la mobilité résidentielle en modifiant la fiscalité du logement », Clément Schaff et Mahdi Ben Jelloul, *note d'analyse* n°196 (octobre 2010) ;

CAS, « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », *note d'analyse* n°221 (2011), de Mahdi Ben Jelloul, Catherine Collombet, Pierre-Yves Cusset, Clément Schaff (avril 2011) ;

CCI Paris-Île-de-France, rapport *Des logements pour les salariés en Île-de-France : un impératif de compétitivité pour la métropole*, présenté par Michel Clair (2011) ;

CESE, avis *Le logement de demain : pour une meilleure qualité de vie*, rapporté par Cécile Felzines (décembre 2005) ;

CESE, avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, rapporté par Henri Feltz et Frédéric Pascal (septembre 2010) ;

CESE, avis *Bilan et perspectives du PNRU (action de l'ANRU)* rapporté par Marie-Noëlle Lienemann (septembre 2011) ;

CESE, Contribution de la délégation Outre-mer, rapportée par Gérard Grignon, à l'avis *La dépendance des personnes âgées*, rapporté par Monique Veber et Yves Vérollet (juin 2011) ;

CESE, avis *Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, rapporté par Anne de Bethencourt et Jacky Chorin (janvier 2013) ;

CESE, avis et rapport *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (février 2013) ;

CESE, avis *Avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine*, rapporté par Hugues Martin et Isabelle Roudil (juillet 2013) ;

CESE, avis *La transition énergétique dans les transports*, rapporté par Bruno Duchemin et Sébastien Genest (juillet 2013) ;

CESE, avis *Projet de loi d'orientation et de programmation sur l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (mars 2014) ;

CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France en 2014*, rapporté par Hélène Fauvel (décembre 2014) ;

CESE, avis *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultra-marins*, rapporté par Eustase Janky (février 2015) ;

CESE, avis *Les travailleurs détachés*, rapporté par Jean Grosset (septembre 2015) ;

CESE, avis *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*, rapporté par Guillaume de Russé (octobre 2015) ;

CESE, avis *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*, rapporté par Christian Vernaudon (juillet 2016) ;

CESE, avis *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, rapporté par Bertrand Coly et Danielle Even (janvier 2017) ;

CGDD, SOeS « Le prix des terrains à bâtir en 2014 » *Chiffres & statistiques* n°685 (octobre 2015) ;

CGDD, SOeS, *Les comptes du logement 2014 – premiers résultats 2015* (février 2016) ;

CGDD SOeS DATA Lab, « Le prix des terrains à bâtir en 2015 » (octobre 2016) ;

CGDD « La demande potentielle de logements : à l'horizon 2030 : une estimation par la croissance attendue du nombre des ménages », Alain Jacquot, *Le point sur* n°135 (août 2012) ;

CGEDD, Inspection générale de l'INSEE, *Rapport sur l'organisation du service statistique dans le domaine du logement* ; établi par Alain Chappert, Isabelle Kabla-Langlois, Jacques Friggiet, et Patrick Laporte (juin 2014) ;

CGEDD, *Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM*, établi par Philippe Schmit (2012) ;

CGEDD, *Transcription dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) des besoins de logement prévus dans les programmes locaux de l'habitat (PLH)*, rapport n°010372-01 établi par Jean Louis Héléary, Alain Lecomte (coordonnateur), Françoise Seignoux et Alain Weber (mars 2016) ;

CGEDD, rapport *Expertise de l'application de l'article 55 de la loi SRU (deuxième phase)*, établi par Guillaume Lamy, Isabelle Raymond et Alain Weber (coordonnateur) (avril 2016) ;

CGEDD, rapport n°00 89 16-01 : *Une première évaluation des programmes locaux de l'habitat*, établi par Jean-Louis Héléary, Isabelle Raymond-Mauge et Philippe Garcin (2013) ;

CGET, *Rapport 2011 de l'Observatoire des territoires – Dynamiques, interdépendance et cohésion des territoires* (2011) ;

Éric Charmes, *La ville émiétée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF (2011) ;

CLCV, *Politique du foncier et logement, analyse, étude de cas et positions* (septembre 2015) ;

CNAUF, *Rapports sur la mise en œuvre du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement* de janvier 2015 et février 2016 ;

Comité de suivi de la loi Dalo : *Bilan du droit au logement opposable pour la période 2008-2014*, n°10 (2015) ;

Cour des Comptes, *Les aides personnelles au logement*, communication à la commission des Finances du Sénat (juillet 2015) ;

Cour des comptes *Rapport public annuel 2016* : chapitre « La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser » ;

CREDOC, *La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement* Régis Bigot, Sandra Hoibian. Étude n°274 (juillet 2011) ;

CREDOC, Mélanie Babès, Régis Bigot, Sandra Hoibian, « Les problèmes de logement des salarié.e.s affectent 40 % des entreprises », rapport n°280, avril 2012 ;

CREDOC, « Les problèmes de logement des salarié.e.s affectent 40 % des entreprises », *Collection des Rapports* n°280 (avril 2012) ;

Jean-Claude Driant, « Espaces ruraux et parcours résidentiels des ménages : un éclairage statistique », *Pour*, n°195, octobre 2007 ;

Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, 2^{ème} édition, coll. Les Études, La Documentation française (2015) ;

DATAR, « Vieillesse démographique et territoires : les personnes âgées à travers la France, aujourd'hui et à 2040 », Guy Desplanques in *Territoires 2040, des facteurs de changement* (2012) ;

FORS recherche sociale, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France, *Diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement – séance plénière du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement du 2 juillet 2015*

Gilbert Emont, avec la collaboration de Nathalie Droulez *Logement, pronostic vital engagé*, Economica (2012) ;

Gilbert Emont et Soazig Dumont, *Marché du logement : l'empreinte des territoires*, Economica (2015) ;

Fédération française du Bâtiment, *Rapport Analyse et évolution comparée des prix et des coûts dans le bâtiment : préconisations en matière de simplification réglementaire*, rapport du groupe de travail présidé par Olivier Tomassini (2013) ;

Fondation Abbé Pierre, *20^{ème} rapport sur l'état du mal logement en France* (2015) ;

Fondation Abbé Pierre, *La France du logement trop cher*, Études et recherches (décembre 2015) ;

Fondation Abbé Pierre, *21^{ème} rapport sur l'état du mal logement en France* (2016) ;

Fondation Abbé Pierre, *22^{ème} rapport sur l'état du mal logement en France* (2017) ;

Jacques Friggit, article « Le prix des logements à Paris sur huit siècles », revue *Variance* (2012) ;

Haut Conseil de la Famille, note *Famille et logement* (2012) ;

IGAS, *Évaluation des aides personnelles au logement*, Blanche Guillemot et Olivier Veber

(2012) ;

INSEE, *Qualité de vie*, fiche « dépenses de logement », collection INSEE Références, novembre 2016 ;

INSEE, *Les conditions de logement en France*, collection INSEE Références, Edition 2017 ;

INSEE Première n°1202, « Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous », de Bénédicte Castéran et Layla Ricroch, (juillet 2008) ;

INSEE Première n°1275, « Jeunes et territoires, l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité, de Chantal Brutel » (janvier 2010) ;

INSEE Première n°1278 « Répartition géographique des emplois : les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision », Cyrille Van Puymbroeck et Robert Reynard (février 2010) ;

INSEE Première n°1350, « Prix des logements anciens et loyers entre 2000 et 2010 », de Philippe Gallot, Elodie Leprévost et Catherine Rougerie, (mai 2011) ;

INSEE Première n°1410, « Dix ans de recensement de la population : de plus en plus de petits ménages dans les régions », Pascale Breuil-Genier, août 2012 ;

INSEE première n°1529, Sylvain Humbertclaude et Léa Mauro, Fabienne Monteil, « Le patrimoine économique national en 2013 : deuxième année de stabilité », (décembre 2014) ;

INSEE Première n°1530 « Vulnérabilité énergétique : loin des pôles urbains, chauffage et carburant pèsent fortement dans le budget », Nicolas Cochez, Eric Durieux, David Lévy (janvier 2015) ;

INSEE Première n°1531, « Avoir trois enfants ou plus à la maison », Nathalie Blanpain et Liliane Lincot, (janvier 2015) ;

INSEE Première n°1536, « Les conditions de vie de enfants après le divorce », Carole Bonnet, Bertrand Garbinti, Anne Solaz (février 2015) ;

INSEE Première n°1546, « Les conditions de logements fin 2013 : 1ers résultats de l'enquête Logement », Séverine Arnault, Laure Crusson, Nathalie Donzeau, Catherine Rougerie (avril 2015) ;

INSEE première n°1552, Anne-Thérèse Aerts, Sandra Chirazi, Lucile Cros, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains » (juin 2015) ;

INSEE première n°1572, David Broustet, Pascal Rivoilan, « Recensement de la population en Nouvelle-Calédonie en 2014 : une démographie toujours dynamique » (novembre 2015) ;

INSEE Première n°1574, « Le patrimoine des ménages début 2015 », Rosalinda. Coppoletta-Solotareff, Aline Ferrante, Maud Romani (novembre 2015) ;

INSEE première n°1582, « Où vivent les familles en France ? », Guillemette Buisson, Liliane Lincot (janvier 2016) ;

INSEE Première n°1589, Laurence Jaluzot, Fabien Malaval, Guillaume Rateau, « en 2015, les prix dans les DOM restent plus élevés qu'en métropole » (avril 2016) ;

Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, *Les cahiers* n°172, « Coupes et découpes territoriales - Quelle réalité du bassin de vie ? », (septembre 2015) ;

Institut de l'Épargne Immobilière et Foncière (IEIF), *L'immobilier dans l'économie française*, juin 2013 ;

Institut Montaigne, *Politique du logement : faire sauter les verrous*, (juillet 2015) ;

Sylvie Landriève, *L'immobilier, une passion française*, édition Demopolis, 2016 ;

MEDEF, *Livre blanc pour le logement : une urgence républicaine au service de la croissance et de l'emploi* (mars 2015) ;

Ministère de l'Égalité des territoires et du logement, *L'évolution des loyers du parc locatif privé en 2011 – Les principaux résultats*, note du 13 juin 2012

Ministère du Logement et de l'habitat durable, *Les aides financières au logement*, édition 2016 ;

OCDE, *Réformes économiques : objectif Croissance* (2011) ;

Réseau national des CERC, *Les besoins territoriaux en logements à l'horizon 2017* (2011) ;

Union sociale pour l'habitat, *Rapport Réforme territoriale : un environnement institutionnel en transition* (février 2016) ;

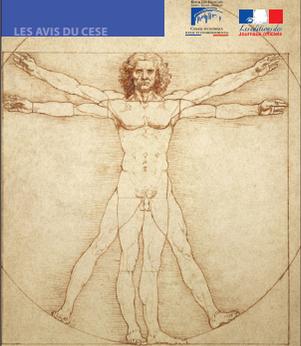
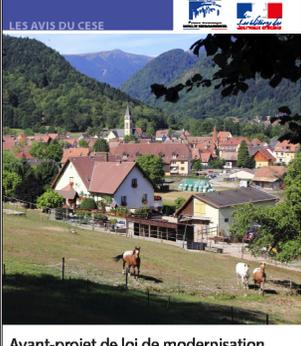
Didier Cornuel, article « Fonctionnement et grandes tendances du marché immobilier, Logement et marché immobilier, *Cahiers français* n°388 (septembre-octobre 2015) ;

Sandrine Levasseur « La réglementation des relations propriétaires/locataires », *Logement et marché immobilier, Cahiers français* n°388 (septembre-octobre 2015) ;

Pierre Madec, « Quelles efficacité des aides publiques au logement ? », *L'économie politique* n°065 (janvier 2015) ;

Marco Oberti, « Le trompe-l'œil de la ségrégation spatiale » in *Les inégalités en France, Alternatives économiques poche* n°56 (2012).

Dernières publications de la section de l'aménagement durable des territoires

| | | |
|---|---|--|
|  <p>LES AVIS DU CESE</p> |  <p>LES AVIS DU CESE</p> |  <p>LES AVIS DU CESE</p> |
| <p>Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer Christian Vernaudon</p> | <p>Avant-projet de loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne Michèle Nathan</p> | <p>La place de la jeunesse dans le monde rural Danielle Even et Bertrand Coly</p> |
| <p>0318 01</p> | <p>0319 01</p> | <p>0318 02</p> |

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental

| | | |
|---|---|--|
|  <p>LES AVIS DU CESE</p> |  <p>LES AVIS DU CESE</p> |  <p>Résolutions Conseil économique, social et environnemental</p> |
| <p>L'évolution de la fonction publique et des principes qui la régissent Michel Badré et Nicole Ventier Navas</p> | <p>Prix et accès aux traitements médicamenteux innovants Catherine Pajares y Sanchez et Christian Saout</p> | <p>1987-2017 : Poursuivre résolument la lutte contre la grande pauvreté Rapport du CESE Février 2017</p> |
| <p>0318 01</p> | <p>0318 01</p> | <p>0318 01</p> |

Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411170006-000317 - Dépôt légal : mars 2017

Crédit photo : Safran pour la Fédération nationale des associations régionales des organismes D'HLM

LES AVIS DU CESE



Nombre de ménages ne trouvent pas sur le territoire, en métropole et dans les Outre-mer, un logement de qualité adapté à leurs besoins, à leur mobilité ou à leur pouvoir d'achat. Le logement est par ailleurs un bien complexe, au carrefour de contraintes économiques, sociales, environnementales, urbanistiques et politiques, qui mobilise des politiques publiques nationales et locales. Le rôle de l'État, justifié au titre de la solidarité nationale et par l'importance du secteur comme vecteur de développement durable, d'emplois et de recettes fiscales, a évolué avec la décentralisation. Les acteurs locaux, faute d'une connaissance suffisamment précise des besoins et de l'offre de logements en quantité et qualité, anciens ou neufs, sont souvent démunis pour répondre aux besoins en logements de la population.

L'avis formule pour y remédier des préconisations de méthode articulées en six axes. Pour le CESE, il est tout d'abord nécessaire de favoriser une connaissance partagée des besoins et des offres de logements dans les territoires. Il convient sur cette base d'affirmer le rôle d'un État stratège et de promouvoir une gouvernance du logement au cœur du développement des territoires, avec un État régulateur à l'écoute des habitants. Enfin, des propositions visent à permettre une rencontre plus efficace de l'offre et de la demande, ainsi qu'à expérimenter des territoires « 100 % bien logés ».

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41117-0006 prix : 35,30€
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-15088-3



Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*
www.ladocumentationfrancaise.fr