

Pour sortir de la crise du logement

Première partie

Les crises du logement

INTRODUCTION

La France connaît une crise du logement cher, pour l'essentiel dans les plus grandes agglomérations, qui frappe durement les populations les plus défavorisées et les jeunes. Et elle est peut-être à la veille d'un krach aux conséquences majeures.

Jacques Friggit commence par remettre en perspective historique l'évolution des prix de l'immobilier sur longue période [p. 14]. Alors que de 1965 à 2000, le prix des logements avait crû au même rythme que le revenu moyen des ménages, le lien s'est rompu depuis 2000. Comme les loyers ont augmenté plus lentement que les prix, les rendements locatifs – rapport des loyers aux prix – se sont effondrés. Tout se passe comme si les ménages, effrayés par les crises financières successives, investissaient irrationnellement dans la pierre.

Il semble peu probable que les rendements locatifs actuels soient soutenables à long terme : le jour finira bien par arriver où les investisseurs se rendront compte que d'autres placements, comme les actions, sont plus attractifs. Les rendements locatifs seront alors appelés à remonter, ce qui ne peut se produire que si les loyers montent ou que les prix baissent. La part des loyers dans le budget des ménages a certes connu une évolution spectaculaire depuis 50 ans (passant de 7 % en 1959 à 18 % aujourd'hui), mais elle ne croît plus qu'assez lentement depuis les années 2000, si bien qu'une explosion des loyers semble peu probable. Reste, donc, la chute des prix – ou à défaut une longue stagnation en valeur nominale, le temps que la hausse du revenu des ménages ramène les prix de l'immobilier à des niveaux relatifs plus conformes à leur tendance de long terme.

Les récents accédants à la propriété auront peut-être du mal à l'accepter, mais l'immobilier est un placement intrinsèquement risqué, et les fluctuations de grande ampleur des prix sont courantes : - 33 % en Espagne de 1978 à 1982 ; - 40 % au Japon depuis 1991 ; - 50 % en Finlande de 1989 à 1995 ! C'est ce que montre François Geerolf en étudiant l'histoire

des bulles immobilières [p. 36]. Cette volatilité signifie que la richesse des ménages, quand elle est trop investie dans la pierre, peut fluctuer de façon considérable et certainement sous-optimale. Pire, les crises immobilières sont historiquement associées à des crises bancaires majeures, en raison de l'importance du financement immobilier dans l'activité bancaire. La crise des *subprime* en témoigne éloquemment... La France y échappera-t-elle ?

En attendant, le problème du logement ne se limite pas, loin s'en faut, à l'envolée des prix. Xavier Desjardins en propose également une lecture territoriale, à partir de l'exemple de l'Île-de-France [p. 46]. Le tableau est inquiétant, entre faiblesse de la construction résidentielle, émiettement urbain et développement du mal-logement. Mais les solutions existent : l'auteur plaide pour la construction de « villes nouvelles du XXI^e siècle », qui desserreraient l'étau foncier tout en évitant le mitage du territoire.

La crise concerne également et au premier chef les personnes privées de logement. Au-delà des sans domicile fixe (environ 100 000 en France métropolitaine), et des 300 000 personnes accueillies dans des structures d'hébergement, les situations de précarités s'étendent à plus de 500 000 Français qui, contraints de vivre chez un tiers, dans des habitations de fortune ou des chambres d'hôtel, se trouvent dans la « zone grise » du logement. René Ballain souligne que l'action publique pour les personnes privées de logement n'est pas à la hauteur de l'enjeu [p. 59] : les moyens sont en baisse, les actions inadaptées aux nouvelles formes de précarité, et les perspectives inexistantes.

Ce ne sont pourtant pas les logements en vacance qui manquent, comme en témoigne l'augmentation du nombre de squats. Plus de 2 millions de logements seraient vides à l'heure actuelle ! Florence Bouillon analyse la façon dont la perception du squat a évolué [p. 75] : même s'il reste stigmatisé, le squat met en lumière dans l'opinion publique les difficultés extrêmes que peuvent rencontrer des personnes de bonne foi pour se loger. On ne peut que déplorer que les politiques demeurent davantage préoccupées par la répression de ce symptôme de la crise du logement que par le traitement en profondeur de ses causes.

Deuxième partie

Les politiques de la demande dans une impasse

INTRODUCTION

Face à la crise du logement, la réponse naturelle des pouvoirs publics consiste à aider directement les ménages, c'est-à-dire à agir sur la demande. Après tout, la France n'est-elle pas l'un des pays de l'Union européenne qui a le plus faible taux de propriétaires ? La part des loyers dans le budget des ménages n'est-elle pas en constante augmentation ?

Pourtant, les politiques de la demande sont problématiques à de nombreux égards. Les aides au logement, premier poste du budget que l'État consacre au logement, n'ont pas de fondement théorique solide, comme le montre Gabrielle Fack [p. 92]. Si l'on veut redistribuer les richesses, il existe d'autres outils plus adaptés. Surtout, les aides tendent à avoir des effets pervers : les études les plus récentes montrent qu'elles sont, dans une large mesure, captées par les propriétaires. Entre 50 % et 80 % des allocations logements perçues par les ménages français à bas revenus se sont ainsi traduites en hausses de loyers. Et les études menées dans les autres pays tendent à confirmer ces résultats.

Pour favoriser l'accès à la propriété, le candidat Nicolas Sarkozy avait, lors de la campagne présidentielle de 2007, suggéré d'introduire en France le système américain de crédit hypothécaire. Las ! La crise des *subprime* a enterré ce projet. François Ortalo-Magné tire les leçons des dysfonctionnements du système américain [p. 109]. Les courtiers n'avaient aucune incitation à vérifier la solvabilité des emprunteurs ; la banque centrale américaine a manqué à sa mission d'éducation financière. Est-ce à dire pour autant que le marché du crédit français fonctionne parfaitement et qu'il n'y ait rien à apprendre de l'exemple américain ? Sans doute pas : les ménages modestes ont difficilement accès au crédit immobilier ; l'intervention publique, comme le prêt à taux zéro, est peu lisible.

Mais surtout, les politiques publiques partent toutes du postulat, jamais questionné, qu'il faut encourager l'accession à la propriété. C'est ce principe que Clément Schaff interroge [p. 120]. Non seulement l'investissement dans l'immobilier n'est pas particulièrement rentable, mais

promouvoir une « France de propriétaires » peut avoir des effets négatifs sur le marché du travail. Les propriétaires, en effet, sont moins mobiles ; ils peuvent plus difficilement accepter des offres d'emploi éloignées de leur domicile, ce qui dégrade l'allocation du travail sur le territoire. Ce problème est magnifié par la fiscalité immobilière française, qui taxe fortement les transactions immobilières (via les droits de mutation, les fameux frais de notaire).

Pour Alain Trannoy, cette fiscalité doit être complètement remise à plat [p. 133]. Il est nécessaire – et parfaitement faisable techniquement – d'asseoir la taxe foncière sur la valeur de marché des logements, et non pas comme aujourd'hui sur des valeurs cadastrales plus ou moins déconnectées des réalités. Sur cette base, la taxe foncière pourrait être renforcée, de façon à supprimer les droits de mutation, et rendue progressive, de façon à remplacer la partie de l'impôt de solidarité sur la fortune qui taxe l'immobilier. Ce système serait plus simple, plus lisible et mieux accepté par les contribuables. Quant à la taxe d'habitation, elle pourrait être intégrée à l'impôt sur le revenu, dans le cadre d'une grande réforme fiscale fusionnant, IR, CSG et taxe d'habitation.

Troisième partie

Le difficile accroissement de l'offre

INTRODUCTION

Les économistes sont pour la plupart sceptiques quant à l'utilité et à l'efficacité des politiques destinées à soutenir la demande immobilière. Est-ce à dire que la seule solution réside dans la stimulation de l'offre, c'est-à-dire dans la construction de nouveaux logements ?

Les choses ne sont pas si simples : comme le montre Alain Jacquot, il n'y a pas, à l'heure actuelle, de pénurie globale de logements [p. 150]. C'est d'ailleurs en France que le stock de logements rapporté à la population est le plus élevé parmi les pays d'Europe de l'Ouest. Mais il y a des pénuries sectorielles (dans les grandes villes), et une envolée des prix qui frappe durement les populations les plus fragiles : autant de raisons pour maintenir la construction à un niveau élevé. Pour ce faire, l'État peut agir sur l'offre de logements, directement via la construction de logements sociaux, ou indirectement en subventionnant l'investissement dans la construction de logements destinés à être loués.

Encore faut-il s'assurer que l'intervention publique soit efficace. On ne compte plus les ministres qui ont donné leur nom à une niche fiscale en faveur de l'investissement locatif (Méhaignerie, Besson, Périsso, Robien, Scellier...). Ces dispositifs ont-ils contribué de façon significative et efficace à l'accroissement de la construction ? Jean Bosvieux livre un verdict nuancé [p. 162]. L'engouement est manifeste : depuis 1995, 50 000 logements ont en moyenne chaque année bénéficié de ces réductions d'impôts, contribuant de façon significative à enrayer l'érosion du parc locatif. Malheureusement, il est bien difficile de savoir si cette politique a été efficace : aucun des dispositifs qui se sont succédé n'a fait l'objet d'une évaluation en bonne et due forme ! Toutes les données nécessaires pour mener un tel exercice sont précieusement conservées dans un bureau de la direction générale des finances publiques...

Si l'on s'accorde sur la nécessité de construire, encore faut-il se demander « où » et « comment ». Spontanément, la tendance est à l'étalement urbain : les Français plébiscitent l'habitat pavillonnaire. Vincent Renard

montre comment ces préférences entrent en conflit avec les contraintes du développement durable [p. 175]. Le développement urbain diffus est une bombe à retardement : il condamne les ménages à utiliser la voiture pour travailler, alors que le prix de l'essence est appelé à augmenter, et les maisons isolées sont plus consommatrices d'énergie que les immeubles collectifs. Pour sortir de cette contradiction, il faut repenser la façon dont le pouvoir urbain est exercé, et mener une planification urbaine à une échelle bien plus large que la commune.

Jean-Claude Driant examine le deuxième type d'intervention directe de l'État dans l'offre de logements, c'est-à-dire la construction de logements sociaux [p. 187]. Le financement du logement social a connu des bouleversements profonds, quoique discrets : les subventions de l'État sont en recul, ce qui impose aux organismes HLM de modifier leur gestion de façon à pouvoir s'autofinancer. Il n'est pas impossible que ces évolutions fragilisent à terme le modèle français du logement social et que la construction en pâtisse.

Au-delà de l'investissement locatif et du logement social, l'État agit également sur l'offre via la politique de la ville. Et le bilan n'est pas franchement flatteur : comme le montre Renaud Epstein, l'écart est grand entre les ambitions et les résultats [p. 203]. Le cœur de la politique de la ville réside dans le programme de rénovation urbaine, qui prévoit d'ambitueuses actions de réaménagement dans plus de 400 quartiers. Or, si les réalisations proprement dites ne sont pas négligeables, les résultats sont maigres : l'écart ne se réduit guère entre les zones urbaines sensibles et le reste du territoire. À cette aune, la politique de la ville est un échec. L'heure n'est-elle pas venue de la redéfinir, par exemple en privilégiant les actions en faveur de la mobilité des résidents des zones défavorisées ?

Quatrième partie

**Comment mieux allouer
les logements ?**

INTRODUCTION

Si les politiques de la demande ont des effets pervers et que l'offre ne peut pas être augmentée rapidement, comment faire pour sortir de la crise et permettre à chacun d'avoir un logement adapté à ses besoins ? Il n'est sans doute pas inutile d'explorer une troisième voie : l'action en faveur d'une meilleure allocation des logements.

Beaucoup de ménages ont du mal à louer pour la simple et bonne raison qu'ils sont victimes de pratiques discriminatoires de la part des bailleurs. François Bonnet, Mirna Safi, Etienne Lalé et Étienne Wasmer étudient ces pratiques à partir d'une enquête de terrain menée auprès des agents immobiliers franciliens [p. 216]. La sélection des candidats à la location se fonde souvent sur des critères illégaux ; en particulier, la discrimination ethno- raciale semble être une pratique courante. Que faire ? La complexité des procédures de location en France et la priorité apportée à la protection des locataires jouent sans doute, paradoxalement, en défaveur des locataires. Agir à la fois dans le sens d'un assouplissement de la réglementation et de la lutte contre les discriminations pourrait permettre de mieux appareiller l'offre et la demande.

Les problèmes d'appariement se posent de façon particulièrement aiguë dans le secteur des habitations à loyer modéré, comme le montre Anne Laferrère [p. 231]. Les plafonds de revenu à l'entrée sont si élevés que 80 % des ménages peuvent postuler à l'attribution d'un HLM ; une fois entré dans les lieux, les locataires jouissent en outre d'un droit au maintien, indépendamment de l'évolution de leurs revenus. De ce fait, 30 % des ménages en HLM se situent dans la moitié supérieure de la distribution des revenus. Pour lutter contre la précarité et le mal-logement, ne faudrait-il pas fixer les loyers selon le revenu des locataires ? Voire recentrer l'attribution des HLM sur les populations les plus vulnérables ?

Le risque, ce faisant, serait d'accentuer la ségrégation sociale, en concentrant les populations les plus défavorisées dans le secteur social.

La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) vise précisément à éviter la ségrégation, en imposant à certaines communes des grandes aires urbaines françaises d'avoir au moins 20 % de HLM. Pierre-Henri Bono et Alain Trannoy évaluent son efficacité [p. 247]. Las, les pénalités prévues par la loi n'ont jusqu'à présent eu aucun impact significatif en moyenne sur la production de HLM ! Bonne nouvelle cependant, la production de logements sociaux est en hausse partout – dans les communes qui y sont tenues, comme dans celles qui n'y sont pas.

Reste l'épineuse question de savoir si encourager la mobilité résidentielle des habitants des quartiers défavorisés améliorerait l'allocation du stock de logements. Faut-il inciter les habitants pauvres des quartiers défavorisés à se reloger à l'extérieur ? Pour Marie-Hélène Bacqué et Sylvie Fol, il n'y a pas nécessairement grand-chose à attendre d'une telle politique : les études récentes montrent que les quartiers populaires peuvent être une ressource pour leurs habitants, et que les déménagements n'ont pas toujours les effets positifs escomptés [p. 261].

Au contraire, Laurent Gobillon, Thierry Magnac et Harris Selod soulignent que la ségrégation résidentielle peut être en elle-même facteur de chômage : elle limite l'accès à l'emploi, restreint l'usage des réseaux sociaux, est source de discrimination [p. 272]. Ces arguments militent en faveur de politiques actives de mobilité résidentielle, même si beaucoup reste à faire pour mieux comprendre les mécanismes à l'œuvre, et mettre en place des politiques optimales d'allocation des logements.