



Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle
les questions de société" ?

Soirée du 19 mars 2013

La construction de logements

Synthèse des débats ^[*]

On entend parfois dire qu'il faudrait construire 500 000 logements par an en France : en 2012, il n'y a eu que 346 000 mises en chantier. Où en est-on réellement ? Qu'est-ce qui détermine le niveau de la construction de logements, et comment en expliquer les fluctuations ? Y a-t-il des déterminants spécifiques au secteur du logement social, ou pour la construction locative privée ? Le sentiment qu'il est très difficile de se loger est assez répandu : la notion de "besoins en logements" peut-elle faire l'objet d'une évaluation objective, ou vaut-il mieux parler de "demande potentielle de logements" ? Et si c'est le cas, comment l'estimer ? De façon générale, comment les objectifs des politiques publiques sont-ils définis et quel peut être l'impact de ces politiques ? Enfin, la France a-t-elle le bon système d'information statistique pour éclairer cette importante question de politique sociale ?

Invités :

Bernard Vorms, directeur de l'Agence nationale d'information sur le logement¹

Alain Jacquot, ancien sous-directeur des statistiques du logement et de la construction du ministère du développement durable

^[*] Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

¹ L'Agence nationale pour l'information sur le logement (Anil) a été constituée en mars 1975 sous l'impulsion des pouvoirs publics. Elle contribue, en collaboration avec les Adil (agences départementales), à une meilleure observation de la réalité locale du marché du logement, des mécanismes qui le sous-tendent, des objectifs poursuivis par chacun de ses acteurs et des demandes exprimées par les particuliers. Elle réalise à cette fin des études sur des thèmes d'actualité, diffusées à l'ensemble de ses partenaires. Ces travaux s'inscrivent dans le cadre de l'observatoire des pratiques, mission confiée à l'Anil par le Conseil national de l'habitat. L'Anil propose aux Adil des services spécifiquement conçus pour elles (outils documentaires et informatiques, publications régulières, formation).

Exposés introductifs

L'animateur introduit la séance en soulignant que la construction de logements est un thème central de la vie économique et sociale. « Quand le bâtiment va, tout va ! »². Or on semble vivre en crise du logement permanente depuis 1945. Est-ce donc que rien ne va ? Pour le statisticien qui s'est intéressé au logement il y a plus de trente ans, la question paraît toujours d'actualité ! Mais aujourd'hui, le problème est-il avant tout quantitatif ? Que penser quand on entend que les besoins seraient supérieurs de 100 000 à 200 000 unités aux mises en chantier, ce qui force l'attention quand on sait à quel point les jeunes peinent à trouver un logement dans les grandes agglomérations et notamment en Île-de-France ? Ou bien le problème est-il plutôt qualitatif ? Qu'en est-il des mauvais logements ? Les normes évoluent et peuvent, en devenant plus exigeantes, accroître les besoins de construction ou de rénovation. Par ailleurs, sur le plan économique, le logement n'est pas un bien mobile, n'est pas délocalisable. Et sur le plan social, c'est un marqueur de la précarité et de la pauvreté. Pour éclairer toutes ces questions Bernard Vorms³ et Alain Jacquot sont des interlocuteurs tout désignés qui, avec Jean-Louis Lhéritier, ont produit le rapport du Conseil national de l'information statistique (Cnis) intitulé « L'information statistique sur la construction et le logement » (rapport n° 121, mars 2010).

Pour **Bernard Vorms**, parler du logement appelle toujours des chiffres (les quantités, les prix, les montants des loyers, etc.), lesquels sont au cœur du débat social. Selon Jean-Claude Driant⁴, on est en crise depuis 1914. Ce terme de crise est d'ailleurs fédérateur : on a parlé de crise du logement jusqu'en 2007 quand les prix montaient, puis de crise de l'immobilier quand ils se sont mis à baisser... Le débat sur les statistiques en matière de logement s'organise en fait autour de deux questions. La première est celle de leur signification. L'affirmation selon laquelle il manquerait un million de logements a-t-elle un sens ? Entre le Limousin et Paris, que de différences sur le marché du logement et les besoins ressentis ! Raisonne-t-on en nombre de logements manquants ? En nombre de logements à construire chaque année ? Décompte-t-on aussi les logements vacants ? Et quel sens accorder à tous ces dénombrements ?

La seconde question est relative au statut et à la fiabilité des chiffres. Si un rapport du Cnis a été commandé sur l'information relative au logement, c'est que le ministre en charge du logement à l'époque avait remarqué, au même moment et dans deux hebdomadaires distincts, des informations absolument contradictoires ! Beaucoup de chiffres relèvent à vrai dire de la publicité rédactionnelle, comme les taux d'intérêt annoncés par des lobbies. On peut même parler d'un trop-plein de chiffres, car à ceux du système statistique public s'ajoutent beaucoup d'autres statistiques dont on

² Pour reprendre la formule de Martin Nadaeu en 1846, cet ancien maçon alors député à l'Assemblée nationale.

³ Outre ses fonctions de directeur général de l'Anil, Bernard Vorms est président de la Société de gestion du Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété, créée par l'article 126 de la loi de finances du 30 décembre 1992. Les pouvoirs publics voulaient ainsi favoriser l'accès au crédit immobilier des ménages à ressources moyennes ou modestes. L'Etat a souhaité améliorer le traitement du risque que constitue cette catégorie de ménages par la création du Fonds de garantie à l'accession sociale, dont l'existence répond à deux préoccupations : réduire le coût du risque en créant un fonds par le biais duquel l'Etat offre une garantie individualisée à chaque prêt garanti ; ne pas déresponsabiliser les établissements de crédit dans la gestion de leur risque.

⁴ Jean-Claude Driant est professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil Val-de-Marne). Spécialiste de l'habitat, il consacre l'essentiel de ses recherches et enseignements à la socio-économie du logement, aux politiques nationales et locales de l'habitat, au parc locatif social et au fonctionnement des marchés immobiliers.

connait mal les conditions d'élaboration et dont, par conséquent, on ne peut pas tirer parti. D'où le souhait d'étalonnages. Par exemple, le volume de construction des maisons individuelles pourrait être mesuré par les organisations professionnelles du secteur, avec un étalonnage, c'est-à-dire un étiquetage informatif qui permettrait de distinguer ce qui relève de la publicité (ou de la voyance !) de ce qui résulte d'un travail correct. L'Insee serait favorable à cette approche. Au chapitre des progrès en cours, un rapport sur les statistiques en matière de loyers a été confié à Bernard Vorms et à Sabine Baietto-Beysson, présidente de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne⁵.

Il faut enfin souligner les difficultés d'accès à l'information que rencontrent les citoyens, difficultés plutôt plus importantes en France qu'à l'étranger.

Alain Jacquot centre son propos sur la question permanente de savoir combien de logement il faut construire : quels sont les besoins, quelle est la demande potentielle de construction ?

Quelques chiffres méritent tout d'abord d'être cités car le discours ambiant pourrait laisser croire que la situation est aussi dramatique que celle de 1954. Or, si on examine les chiffres de construction de la période 2000-2010 en Europe, on trouve, en France, 367 000 logements achevés par an en moyenne, ce qui correspond à 61 logements pour 1 000 habitants. En Allemagne, pays de 80 millions d'habitants, le nombre annuel est de 231 000 (31 pour 1 000 hab.). Au Royaume-Uni, pays voisin de la France par son importance démographique, 191 000 logements par an. En Italie, 178 000. En Espagne, certes, 440 000 (132 logements pour 1 000 hab. !) mais avec une chute brutale à la fin de la décennie considérée.

Si on s'intéresse aux stocks de logements par rapport à la population, on trouve 515 logements en France pour 1 000 habitants, 524 en Suisse, 470 environ en Suède et en Norvège et 560 en Espagne (dont 25 à 30 % de résidences secondaires au lieu de 10 % en France).

Quant aux évolutions dans le temps, on peut noter de considérables changements. En 1954, seulement un logement sur 10 avait une douche ou une baignoire et un quart disposaient de sanitaires intégrés. Aujourd'hui le taux de ces équipements est passé à plus de 99 %. La surface par personne a beaucoup augmenté. L'enquête nationale sur le logement (ENL) de 2006 affichait 40 m² par personne, soit une augmentation d'un tiers en trente ans. La taille des ménages a beaucoup décliné. Le parc de logements a environ doublé depuis les années cinquante.

Cette vue d'ensemble permet de mieux situer les débats en cours. Deux approches sont possibles pour cerner les besoins. On peut prendre une photographie à l'instant t de la population des personnes non logées ou mal-logées et en déduire des « besoins » en construction. Cette démarche est valide si on en assume le caractère normatif, car elle comporte pas mal de subjectivité. Par exemple, à quel âge un jeune doit-il pouvoir vivre seul ? À 18 ans, l'âge de la majorité ? à 23 ans, âge médian auquel se produit la décohabitation ? à 25 ans, âge auquel on peut percevoir le RSA ? Quelle surface faut-il viser pour chaque habitant ? Le système statistique public (SSP) répugne à s'engager dans cette voie normative. Les enquêtes sur le logement, ou les enquêtes sur les ressources et les conditions de vie des ménages, ainsi que d'autres enquêtes réalisées par l'Insee fournissent un matériau de base pour de telles études mais le SSP ne se livre pas à une estimation des besoins.

⁵ Association à but non lucratif (loi 1901), l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne a vocation à définir et à mettre en œuvre l'ensemble des moyens et méthodes permettant d'améliorer la connaissance du niveau et de l'évolution des loyers, et tout particulièrement de ceux pratiqués dans l'agglomération parisienne.

Une autre manière de procéder consiste à raisonner non plus à un instant donné, mais sur une période de temps, et à se demander combien de ménages sont susceptibles de se créer, compte tenu de l'évolution anticipée de la population et compte tenu des tendances à la « décohabitation » ; on en déduit la « demande potentielle ». Il s'agit là d'une projection sociodémographique. La méthode a peu changé depuis 1949 et les premiers travaux de Louis Henry⁶ publiés dans la revue « Population » de l'Institut national d'études démographiques (Ined). La démarche comporte trois étapes :

1 - Une projection de population, traditionnellement réalisée par l'Insee. Celui-ci formule des hypothèses de fécondité, de mortalité et de solde migratoire par âge. On cherche ainsi l'impact des déformations de la pyramide des âges. Pour la dernière projection, réalisée en 2010, l'Insee retient pour le scénario central l'hypothèse d'un indicateur conjoncturel de fécondité stable et égal à 1,95 enfant par femme, et suppose une évolution tendancielle de l'espérance de vie à la naissance, représentant un gain de 0,17 année par an pour les hommes et de 0,13 année par an pour les femmes (ce qui signe une certaine convergence des espérances de vie des deux sexes). Quant au solde migratoire, l'hypothèse retenue est de + 100 000 personnes par an, ce qui correspond au solde moyen observé pour la période 2000-2010 (les estimations en la matière sont toutefois fragiles), mais est plus élevé que le solde migratoire moyen des quarante dernières années, qui a été de l'ordre de + 50 000 personnes par an. Des variantes des paramètres sont introduites, par exemple avec des soldes migratoires à 50 000 ou 150 000 personnes par an.

2 - De la population, il faut passer aux ménages en tenant compte des modes de cohabitation. A cet effet on distingue : les personnes seules, les couples avec enfants, les couples sans enfants, les familles monoparentales, les personnes en ménages complexes comportant plusieurs familles et les collectivités (établissements de soins de longue durée, prisons, résidences universitaires, etc.). A sexe et âge donnés, la répartition de la population entre les divers modes de cohabitation est supposée évoluer de manière tendancielle. De la sorte, l'évolution projetée du nombre de ménages et celle du nombre de personnes par ménage reflètent d'une part l'évolution de la structure par âge de la population (le vieillissement de la population pèse de manière très marquée à la hausse sur le nombre de ménages et à la baisse sur le nombre de personnes par ménage, car les ménages de personnes âgées - qui n'ont plus d'enfant à charge en général - sont des ménages de taille sensiblement inférieure à la moyenne), et d'autre part « l'effritement » des modes traditionnels de cohabitation, i.e. le fait qu'à presque tous les âges de la vie adulte la solitude progresse au détriment de la vie en couple.

3 - La troisième étape consiste à tenir compte des besoins de renouvellement du parc de logements, des logements vacants et des résidences secondaires pour aboutir à un nombre de logements à construire, qui constitue la demande potentielle. Celle-ci est estimée à 300 ou 350 milliers de logements par an. Quelles que soient les hypothèses, à condition qu'elles restent raisonnables, on ne va jamais au-delà d'une demande potentielle de 400 000 logements par an.

⁶ Démographe et historien français (1911-1991). Auteur de nombreux ouvrages, il a inventé les concepts de *fécondité naturelle* et de *probabilité d'agrandissement des familles*, la technique de reconstitution des familles ainsi que la démographie historique. Cette spécialité, s'appuyant sur les registres paroissiaux, a permis d'écrire l'histoire récente de l'ensemble de la population et non la seule biographie des personnages célèbres.

On pourrait reprocher à cette méthode d'estimation de la demande potentielle d'ignorer la situation initiale, notamment celles des mal-logés. Il faudrait alors additionner les « besoins » reflétant à un instant donné le mal- ou le non-logement et la demande potentielle qui résulte de l'évolution prévisible du nombre de ménages. Mais en procédant de la sorte il y aurait le risque d'un double compte, au moins en partie, car le calcul de la demande potentielle qui repose sur le prolongement des tendances inclut implicitement la résorption progressive du mal-logement observée au cours des soixante dernières années. Et puis il s'agit de besoins et de questions de natures différentes, qui n'appellent pas des interventions de la même nature et de la même intensité de la part de la puissance publique : la « demande potentielle » est implicitement solvable (en tenant compte des aides publiques déjà en place) alors que régler le sort des personnes mal-logées ou des personnes non logées exige un effort supplémentaire qui passe par une politique publique spécifique.

Bernard Vorms ajoute que plutôt que de se focaliser sur le besoin de construction, il faudrait introduire dans les raisonnements la hausse du taux d'effort (*voir note 12 ci-dessous*) des ménages pour leur logement. Dans les trois premiers déciles de revenus, le taux d'effort a augmenté de huit points de pourcentage au cours de la décennie 2000, alors qu'il n'a augmenté que de trois points dans les deux derniers déciles, ce qui nourrit un fort sentiment d'injustice. Par ailleurs, si on compare Paris au Limousin, on observe que le loyer dans le parc social est à environ sept euros du mètre carré à Paris alors que les loyers dans le parc locatif privé au moment de l'entrée du locataire dans les lieux y atteignent 25 € en moyenne au mètre carré. Or, en Limousin, ce sont les loyers sociaux qui sont plus élevés que les loyers privés parce que les logements sociaux sont de meilleure qualité. Cela illustre la difficulté des comparaisons. Au niveau international, les comparaisons valent surtout entre la France et le Grande-Bretagne, qui a une capitale-métropole analogue. Dans ce dernier pays, des changements forts ont été observés ces derniers temps. En France, et quel que soit le parti au pouvoir, il existe une forte déconnexion entre les discours politiques sur le logement et la politique effectivement appliquée en la matière, au demeurant marquée par une grande continuité.

Globalement, les outils de soutien de la demande sont efficaces si les tensions sur le marché du logement sont faibles. 70 % des prêts à taux zéro (PTZ) et des aides ont été accordées en zone C, c'est-à-dire dans les zones ne connaissant pas de tensions sur le marché du logement. À Paris, l'accès à la propriété est aujourd'hui conditionné par la possibilité de fournir un apport personnel important, donc par la détention d'un patrimoine préexistant.

Débat

Coup d'œil chez des voisins

La question des prix de l'immobilier préoccupe plusieurs participants. L'un considère que les invités tiennent un discours excessivement rassurant alors que le prix des logements rapporté au revenu a explosé depuis douze ans et que cette crise sur les prix s'accompagne d'aberrations fiscales sur le foncier ou les taxes d'habitation. Un autre ne sait que penser du fait qu'en France et en Allemagne, à taille de commune équivalente, on observe des prix extrêmement différents avec une stabilité en Allemagne et une envolée en France ; quelles en sont les causes : démographiques ? politiques ? sociales ? Un autre encore s'interroge sur la pertinence des politiques de soutien au logement. Le souci de « solvabilisation » des personnes a donné lieu à de multiples politiques d'allocation-logement. Cette aide est-elle répartie également sur le territoire ? Quels en sont les effets ?

Indéniablement, la France vient de connaître une très forte poussée des prix à laquelle plusieurs facteurs ont pu contribuer : hausse du coût de la construction liée entre autres à la multiplication des normes (mais la hausse est observée non seulement pour les prix moyens des logements mais aussi pour les indices de prix, où l'on raisonne à qualité constante), raréfaction du foncier dans certaines villes, baisse des taux d'intérêt⁷ liée elle-même aux excédents de liquidités résultant des politiques des banques centrales soucieuses de contenir les conséquences du ralentissement de la productivité observé depuis les années 90 puis de la crise financière, prêts à taux zéro, allongement de la durée des crédits (augmentée de huit ans en quinze années). Tout cela solvabilise la demande et nourrit la hausse des prix. En France, la croissance du revenu des ménages et l'effet solvabilisateur de la baisse des taux d'intérêt permettent d'expliquer une bonne moitié de la hausse des prix des logements intervenue entre 1998 et 2008. Cette hausse entraîne aussi des hausses de loyer, mais celles-ci ont été bien moindres que les hausses de prix, les locataires en place étant dans une certaine mesure protégés contre les hausses fortes de loyers, y compris dans le parc privé, et a fortiori dans le parc social.

La hausse des prix des logements est un phénomène international mais non mondial : la hausse a été très forte dans les pays où une forte proportion des ménages est propriétaire de sa résidence principale (Espagne, Irlande, Royaume-Uni), et à l'inverse les prix ont été quasiment stables en Suisse et en Allemagne, où seulement 35 et 42 % respectivement des ménages sont propriétaires de leur logement. La France est dans une situation intermédiaire, tant du point de vue de la proportion de ménages propriétaires que de la hausse du prix des logements au cours de la dernière décennie. Tout semble en quelque sorte se passer comme si, dans les pays à forte proportion de propriétaires, une déconnexion plus importante des prix des logements par rapport à leurs « fondamentaux » (revenu des ménages, taux d'intérêt) était rendue possible par le fait qu'une proportion élevée des ménages acheteurs d'un logement sont aussi dans le même temps vendeurs d'un autre logement, et que ce qu'un ménage acheteur perd d'une main en acceptant de payer plus cher son nouveau logement, il le regagne de l'autre main en vendant dans le même temps son ancien logement.

À Cologne, ville où le marché immobilier est le plus tendu, la situation est à peu près équivalente en termes de niveau des loyers à celle de Bordeaux ! Faut-il voir dans les écarts de rythme de progression des prix entre la France et l'Allemagne un effet de l'inégale pression démographique qui affecte les deux pays ? Certes, la pression démographique est faible en Allemagne mais la démographie joue peu et au surplus elle présente une grande inertie : le taux d'accroissement annuel du nombre de ménages est de l'ordre de 0,5 à 0,6 % en Allemagne, de l'ordre de 1,0 à 1,2 % en France, il est difficile d'imaginer que cela puisse se traduire par des prix stables en Allemagne et pouvant augmenter dans le même temps de 10 à 15 % par an en France, sauf à supposer que l'offre de logements est extrêmement inélastique (ce qui est sans doute vrai à court terme mais qui l'est moins à moyen et long terme). En outre, avec une explication « démographique », on peine à rendre compte en France de la stagnation des prix au cours des années quatre-vingt-dix et de leur forte croissance durant les années 2000, alors que le rythme de croissance du nombre de ménages a été assez similaire pendant les deux périodes.

Dans la zone euro (mais c'est vrai aussi pour la majeure partie des autres pays développés), depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la masse monétaire a augmenté à un rythme en gros deux fois

⁷ On a connu des taux à long terme de 15 % dans les années 1970 ; ils sont à l'instant présent inférieurs à 4 % !

plus rapide que le PIB (en valeur). Or en Allemagne ce sont essentiellement les entreprises qui ont bénéficié de l'accroissement du crédit qui en est la contrepartie, alors qu'en France c'est le crédit aux ménages qui a connu l'expansion la plus forte. Il reste à savoir pourquoi les banques allemandes ont prêté beaucoup aux entreprises et les banques françaises plutôt aux ménages : est-ce parce que les entreprises françaises - à la différence de leurs concurrentes ou consœurs allemandes - auraient été jugées insuffisamment rentables par les banques ? Ou bien est-ce que le souhait des ménages français d'accéder à la propriété (presque à tout prix ?) aurait fini par « évincer » les entreprises de l'accès au crédit ?

On aurait pu craindre que la crise financière ne vienne fragiliser les ménages endettés en France mais l'impact a été somme toute limité, et ce pour deux raisons : les ménages français étaient relativement peu endettés au début des années 2000 (et le sont restés) en comparaison des ménages d'autres pays (Grande-Bretagne, Pays-Bas) ; d'autre part, le banquier français assoit sa décision d'octroyer un prêt immobilier sur la prise en compte des revenus et de la situation professionnelle de l'emprunteur plutôt que sur la perspective d'une hypothétique plus-value. Ce sont les pays qui présentaient avant la crise financière à la fois un taux de propriétaires élevé et une progression rapide de la dette hypothécaire⁸ qui connaissent les difficultés les plus sérieuses de défaut des emprunteurs. Ce n'est pas le cas de la France. On n'y observe pas de sinistres d'accession à la propriété comme on en voit en Grande-Bretagne (où le nombre de saisies a augmenté de 40 % de 2007 à 2008), en Espagne ou aux Etats-Unis.

Les comparaisons internationales de prix doivent tenir compte aussi des politiques du logement mises en œuvre. À Berlin, les loyers sont de sept euros seulement le mètre carré parce que le pays est majoritairement locatif. D'une manière générale, les loyers sont plus inertes que les prix des immeubles lorsque des lois ou règlements brident l'appétit des propriétaires. Il existe en France une indexation réglementaire qui protège le locataire pendant toute la durée du bail. Cette protection est plus grande encore en Allemagne puisqu'un propriétaire n'a pas le droit de donner congé s'il vend et que des procédures strictes encadrent le montant du loyer en cas de changement de locataire. Tout autre est la situation en Grande-Bretagne où, depuis 1990, les baux sont de six mois seulement et où un propriétaire peut donner congé à son locataire au simple motif qu'il a trouvé quelqu'un disposé à payer un loyer plus élevé. Tout cela joue beaucoup dans l'équilibre des prix. A quoi s'ajoute que la politique du logement est en France une politique de soutien de l'emploi⁹.

Retour en France

Un participant soulève la question de la localisation des logements. Y a-t-il trop ou pas assez de logements en France ? C'est en fait un problème de répartition sur le territoire : il y en a trop dans certaines zones et pas assez dans d'autres. Cette situation est à mettre en relation avec l'évolution de

⁸ NDR : Une dette hypothécaire est une dette garantie par une hypothèque prise sur un bien immobilier. La dette hypothécaire est associée à un prêt hypothécaire. Le plus souvent, il s'agit d'un crédit immobilier pour acheter un bien immobilier formant une dette hypothécaire lorsque l'offre de prêt dépend d'une inscription à la maison des hypothèques pour garantir le remboursement suivant l'échéancier convenu. En France, la dette hypothécaire est aujourd'hui de plus en plus remplacée par un crédit garanti par une assurance de cautionnement. Cette dernière solution est généralement moins coûteuse qu'une prise d'hypothèque.

⁹ En France, la relance de 2008 et de 2009 a été fondée sur le logement, notamment en faveur des HLM, de l'immobilier locatif et de l'accession à la propriété. Tout cela a relancé l'emploi en 2010 et en 2011, sauf en région parisienne.

l'emploi, qui est de plus en plus concentré alors que les logements existants, eux, sont ancrés au sol. De sorte que la demande de logements explose dans les très grandes villes, notamment à Paris. Dans les années 90, environ 20 % du territoire concentrait 80 % de la population et l'emploi était plus concentré encore ; qu'en est-il depuis ? Si la concentration de l'emploi se poursuit¹⁰, ne faudrait-il pas construire énormément de logements dans la capitale ?

Se référant à la période récente où les aides au logement étaient moins chichement accordées, des participants reviennent sur la question de leur efficacité. L'un d'eux se demande si ces aides ne sont pas de nature à produire des effets pervers, analogues à celui des voies rapides qu'on construit pour éviter les embouteillages et qui en réalité attirent de plus en plus de voitures ! Aller au devant du désir des gens en matière de logement n'augmenterait-il pas les difficultés ? Il est observé aussi que la cassure dans l'évolution du montant ou de la nature des aides serait à prendre en compte dans l'estimation de la demande potentielle puisqu'elle ne permet plus une simple prolongation des tendances de comportements observées.

Les aides au logement ont sans doute un effet inflationniste ; on peut à ce sujet se reporter aux travaux de Gabrielle Fack (Economie et Statistique, 2005) ainsi qu'à ceux de David Le Blanc et Anne Laferrère (Economie et Statistique, 2002). Pour ce qui est de l'impact des aides publiques au niveau régional et local, les travaux de Laurent Davezies¹¹, exposés notamment dans un ouvrage récent (« *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale* » - 2012), montrent que les contraintes budgétaires vont davantage frapper les zones où les besoins sont moindres. En 2011 le pays a consacré 26 milliards d'euros aux prêts à taux zéro. Ce montant tombera à 0,9 milliard en 2013. Comme Paris concentre à la fois une forte richesse et une forte pauvreté, ce type d'aide n'y est pas en terrain d'élection. Les effets des contraintes budgétaires ne seront pas les mêmes selon qu'on a affaire à une zone classée à tension forte, moyenne ou nulle du marché immobilier local. Cette considération conduit un participant à se demander selon quels critères ces zones sont définies et comment les critères sont révisés. Il est clair que les critères pour ce type de zonage sont plutôt politiques, ce qui n'est pas choquant en soi. Les observatoires des loyers s'emploieront à définir des zonages aussi objectifs que possible, mais ils auront bien sûr à tenir compte des vues des élus locaux.

Pour avoir une vue d'ensemble de la situation du logement, il est intéressant de se pencher sur l'évolution du taux d'effort des ménages lié à l'occupation de leur résidence principale¹². Ce taux a beaucoup évolué. L'enquête nationale sur le logement indique qu'en 1970 les ménages locataires et

¹⁰ NDR : Mais se poursuit-elle vraiment ? Dans de nombreuses agglomérations, l'emploi tend à se desserrer et la population à occuper de plus vastes espaces (périurbanisation).

¹¹ Professeur au Conservatoire national des arts et métiers et à l'université Paris-Est Créteil Val-de-Marne. S'est beaucoup intéressé aux disparités territoriales. Ses travaux de recherche portent sur les politiques régionales, les politiques urbaines et de développement économique local et sur les politiques financières publiques, en France comme dans beaucoup d'autres pays.

¹² Le taux d'effort est égal au rapport entre la dépense en logement d'un ménage et son revenu. La dépense en logement peut inclure ou non les charges (charge financière simple ou totale). Le taux d'effort est dit « net » si l'aide au logement perçue par le ménage est défalquée de la dépense de logement et « brut » dans le cas contraire. Cet indicateur permet de mesurer le poids de la dépense liée à l'occupation du logement sur le budget des ménages et le pouvoir « solvabilisateur » des aides. (Remarque : le revenu inclut les revenus d'activité professionnelle salariée ou non-salariée, les revenus de remplacement (indemnités maladie et chômage), les retraites et pré-retraites, les prestations sociales et familiales et les revenus du patrimoine financier.)

ceux en situation d'accession à la propriété consacraient en moyenne 10 % de leur revenu au loyer ou aux remboursements d'emprunts immobiliers, après déduction des aides personnelles (9 % pour les locataires, 11 % pour les accédants à la propriété). L'enquête de 2010 a montré que ces taux moyens ont presque doublé. Mais il est vrai aussi que la proportion de propriétaires n'ayant plus d'emprunt à rembourser a sensiblement augmenté, si bien que la charge des dépenses en logement pèse aujourd'hui beaucoup plus lourdement qu'hier sur une fraction plus réduite de la population.

L'Île-de-France apparaît comme un concentré de difficultés aux yeux d'un participant. Elle représente 20 % du parc de logements français et on y observe moins de 40 000 constructions de logements par an. Comment pourrait-elle passer au rythme de 70 000 logements si on voulait avoir un taux de 20 % de la demande potentielle nationale de 350 000 logements ? Cela paraît hors de portée selon les spécialistes de l'urbanisme dans cette région. Le poids démographique de l'Île-de-France est de 19 % et celui de l'emploi de 22 % ; ces ratios sont stables mais il y a des déformations importantes de structures de la population avec un fort accroissement de la proportion de cadres et une diminution non moins sensible de la proportion d'ouvriers, si bien que le marché francilien, ou au moins parisien, est en quelque sorte conduit par les propriétaires¹³. L'Île-de-France est en réalité caractérisée par une mobilité permanente et rien n'y est organisé pour les jeunes : ils vont s'entasser dans des chambres de 12 m² conçues pour des étudiants. Les entrants de condition modeste souffrent et, en effet, les aides publiques n'ont rien changé à cela. Du coup, la taille moyenne des ménages augmente fortement dans les communes des trois premiers déciles du revenu moyen des ménages. La crise du logement cher frappe d'abord les jeunes et ceux qui doivent bouger. Pour le retraité parisien qui migre en province et peut, avec le prix de vente de son appartement parisien, acheter beaucoup plus grand en province, il n'y a pas de crise : vendre cher permet d'acheter cher ! Quelles pistes sont alors envisageables pour modifier les choses ? En zone tendue, la grande différence de niveau entre les loyers sociaux et les loyers privés exclut de fait la catégorie moyenne du marché libre, et seul le logement social semble en mesure de répondre aux besoins de la population correspondante. Les petits logements sont en nombre stable en Île-de-France (où Paris compte 55 % de studios et de deux pièces), mais c'est la construction de petits logements privés qui compense à peu près la disparition naturelle de logements sociaux dits « de fait », c'est-à-dire d'anciens logements locatifs privés loués peu cher parce qu'ils étaient en mauvais état. La portée des réponses apportées par le logement social aux difficultés de logement dans les zones tendues est toutefois restreinte du fait de la très faible mobilité des occupants du parc HLM.

Les paramètres sur la sellette

Plusieurs participants s'interrogent sur la nature et l'évolution des paramètres utilisés pour l'estimation de la demande potentielle de construction. Que penser, en particulier, des comportements pris en considération en matière de décohabitation ? Mesure-t-on les effets de la double garde des enfants ? Observe-t-on dans les habitudes de cohabitation des changements liés au chômage et notamment au chômage des jeunes ? Y a-t-il une variation de la taille des ménages résultant de la multiplication des familles recomposées, des colocations ou encore de l'accueil familial et de l'accueil de personnes handicapées ? S'agit-il ou non de micro phénomènes ?

¹³ Cette thèse est contestée par les invités, qui observent qu'avec un taux de propriétaires de 38 % seulement, le marché parisien ne saurait être conduit par l'accession à la propriété.

La toile de fond est que la taille des ménages baisse de façon séculaire. On comptait 4,5 personnes par ménage (avec une mortalité infantile élevée) au milieu du XIXe siècle. En 1954, cette taille était tombée à 3. Il y a eu une légère remontée vers 1960 (du fait du baby-boom) puis une nouvelle baisse et on est à 2,3 à ce jour. La baisse a été alimentée dans les années soixante-dix, quatre-vingt et quatre-vingt-dix par la baisse de la fécondité ; depuis, elle est alimentée plutôt par le vieillissement de la population, au fur et à mesure des départs du foyer parental des enfants des baby-boomers. Par ailleurs, à âge donné, les comportements de cohabitation évoluent : par exemple, depuis 1982, à l'âge de quarante ans, la proportion de femmes vivant en couple a baissé de 12 points de pourcentage. Mais ce type d'évolution a un moindre effet sur le nombre de ménages et le nombre de personnes par ménage que le vieillissement. Les ménages âgés sont à la fois de petite taille et de plus en plus nombreux ; c'est donc majoritairement le vieillissement qui entretient l'accroissement du nombre de ménages. Mais il est vrai aussi que les personnes âgées connaissent un veuvage plus tardif et que par conséquent la proportion de personnes âgées vivant en couple augmente depuis quelques décennies. Pour les jeunes, on note un tassement des évolutions de l'indépendance résidentielle.

En Île-de-France, observe un participant, la baisse de la taille des ménages ralentit ; l'évolution des modes de vie n'a plus d'impact. Mais ce qui est vrai pour l'ensemble de la région ne l'est pas pour toutes ses communes. Ici on vit longtemps après 19 ans en famille, là les ménages complexes se multiplient. Les communes pauvres - celles des trois premiers déciles - et Paris constituent des zones bien différentes mais qui se ressemblent sur certains plans en ce sens que les gens s'y serrent et que la taille des ménages y augmente. Doit-on accepter ces ajustements ou est-on capable de proposer autres chose ? Bernard Vorms remarque, en réponse, que les politiques locales peuvent influencer sur ce paramètre de la taille des ménages : la transformation urbaine a des conséquences différentes selon « la richesse » du territoire : les communes les plus riches qui se transforment voient le nombre d'habitants se réduire car la taille des nouveaux logements est plus importante (exemple Levallois-Perret - 92). La densification des communes pauvres (remplacement ou transformation des pavillons) provoque au contraire une augmentation de la population.

Ce qui amène un participant à noter que la mise en œuvre de normes de plus en plus exigeantes a sans doute pour effet, là où le foncier est fortement utilisé, de jouer à la baisse sur la densité de population et d'accroître du même coup la pénurie ressentie. Et un autre de souligner l'effet à la hausse des prix (et de l'emploi par les travaux qu'elles entraînent) de ces exigences techniques accrues, notamment en matière d'économies d'énergie.

Une autre personne demande si les estimations de la demande potentielle de logements prennent en compte une durée normée de vie des immeubles et, par ailleurs, s'interroge sur les effets combinés de la montée de la proportion des personnes très âgées et de l'érosion des systèmes de protection sociale ; ne va-t-on pas vers des ventes massives de logements pour financer du confort de fin de vie, avec une forte baisse corrélative des prix ?

Sur le premier point, l'exercice de calcul de la demande potentielle repose sur l'hypothèse de 30 000 logements détruits chaque année (50 000 si on ajoute les effets du plan national de rénovation urbaine), ce qui correspond grosso modo à l'estimation du nombre de logements détruits chaque année au cours des dernières décennies. Mais l'estimation est fragile, et surtout il ne faudrait pas conclure de ces chiffres qu'un logement est censé durer mille ans, car on n'est pas en régime

stationnaire : la majorité des logements en service aujourd'hui ont été construits après la seconde guerre mondiale et - en dehors du cas des logements dégradés de certains grands ensembles - sont du fait de leur âge assez peu exposés au risque d'une mise au rebut ! Quant à l'idée d'une vague de ventes liée aux fins de vie, elle avait fait l'objet il y a une trentaine d'années d'un article de R Shiller qui prévoyait que cet événement se produirait dès 1989 ; mais rien de tel n'est advenu pour le moment. Cela dit, au moins en France, le capital acquis l'est beaucoup sous forme de logement et il permet un désinvestissement au grand âge. D'ailleurs, une formule de prêt viager hypothécaire gérée par le Crédit foncier existe désormais¹⁴. Le grand âge et la dernière année de vie étant particulièrement coûteux, il n'est pas surprenant que des encouragements à la propriété individuelle du logement émanent des autorités. Mais, même si beaucoup de vieilles personnes vivent dans des logements à l'évidence trop grands pour elles, la vente de leur logement n'est pas inéluctable : de plus en plus de personnes âgées louent (ou sous-louent) une partie de leur logement. La colocation se répand aussi (cf. la Grande-Bretagne et l'Espagne).

Et que penser de la place du nombre de logements vacants dans les estimations de la demande potentielle ? Ce nombre augmente-t-il ? Les logements vacants sont-ils une ressource possible pour loger des personnes en manque de toit ? Le concept de logements vacants a ceci de commode qu'il permet de fédérer les indignations. On vit de fantasmes en la matière : fantasme du propriétaire qui se goinfre en ne percevant pas de loyer, tant il supporterait de charges autrement ; fantasme du cynisme de propriétaires ricanant au spectacle de hordes de gens se battant pour un logement. Le logement vacant serait-il spéculatif ? Mais qui donnera la réponse à la question de savoir pourquoi un propriétaire se priverait volontairement de revenus ? Au total, tout le monde se satisfait d'avoir ainsi un bouc émissaire. À l'étranger, quand le nombre de logements vacants augmente, on considère qu'il y a une détente, une moindre pression sur le marché. Christian Nicol et François Fabre en ont fait la preuve dès 1979 : il est impossible de convaincre de l'inanité du concept de logement vacant¹⁵. Un logement est vacant pour toutes sortes de raisons objectives (succession qui traîne, travaux en cours, etc.). Si les délais de vente s'accroissent, le nombre de logements vacants va augmenter. La proportion de logements vacants était de 6,1 % en 2006-2007, et il faut remonter quarante ans plus tôt, au milieu des années soixante, pour observer une proportion de logements vacants aussi faible ; la baisse de ce taux au cours des cinquante dernières années est un signe de tension sur le marché. Mais la pression pour remettre des logements vacants sur le marché est telle qu'une taxation des logements vacants est voulue par l'État ; le Conseil d'État a recommandé qu'on définisse la notion de logement vacant, ce qui débouche sur la nécessité de connaître avec précision le degré d'occupation des logements...

À entendre les débats, une participante suggère que la notion de crise permanente du logement depuis 1950, voire depuis la première guerre mondiale, serait moins le produit du débat classique sur des statistiques qui ne rendraient pas compte des attentes et des besoins ressentis par le public que celui de la nature même du logement. En effet, celui-ci correspond à un besoin primaire, essentiel : avoir un toit au-dessus de la tête ; c'est aussi un bien patrimonial ; c'est enfin un bien à

¹⁴ <http://www.anil.org/publications-et-etudes/etudes-et-eclairages/2004/pre-t-viager-hypothecaire-et-mobilisation-de-lactif-residentiel-des-personnes-agees/>

¹⁵ « Les logements vacants ne sont pas tous disponibles », Économie et statistique, INSEE, n° 107, janvier 1979.

propos duquel les opinions sont inévitablement contrastées : quand les prix augmentent, les propriétaires sont contents et les candidats accédants mécontents. Quoi d'étonnant, dans ces conditions, à ce que la situation apparaisse insatisfaisante en permanence ?

Peut-on facilement s'informer sur ces sujets ?

Des participants s'étonnent que les citoyens n'aient pas facilement accès aux informations relatives au logement et à la construction. Pourquoi les prix des transactions ne sont-ils pas publics ? Où se trouvent les obstacles à une diffusion plus large de l'information ? Prenant du recul, un autre participant constate que les sources statistiques existantes, qu'elles soient publiques ou professionnelles, débouchent sur un diagnostic de crise par les médias et un diagnostic de satisfaction d'ensemble pour les statisticiens. L'explication ne tiendrait-elle pas aux dangers de la moyenne, outil familier des statisticiens, alors que les médias font plus volontiers la part belle aux situations particulières, surtout si elles sont extrêmes ? Les sources officielles commencent à prendre les disparités en compte ; en est-il de même des sources professionnelles ?

D'une manière générale, commente Bernard Vorms, le réflexe en France n'est pas de diffuser tout résultat disponible, même dans des organismes ayant des missions de service public. Ainsi, il a pu observer deux caisses d'allocations familiales, l'une communiquant les nombres de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement et l'autre s'y refusant au motif que c'était un élément de la politique partenariale locale. Ou encore, au sein du conseil d'administration d'un fonds destiné à garantir des prêts, de fortes réticences à rendre publiques les statistiques produites. On peut citer aussi l'exemple des prix des transactions immobilières, qui donnent lieu au calcul des indices statistiques notaires-Insee du prix des logements anciens. Un décret doit être publié qui permettrait la communication des données individuelles sur les prix. D'ores et déjà ces données sont accessibles à Paris, où les notaires vendent leur base de données (après anonymisation) à qui les veut, mais elles ne le sont pas en province, où les notaires font de la transaction immobilière.

Au total, on peut théoriquement accéder à beaucoup de statistiques ou d'informations élémentaires mais c'est souvent compliqué. La Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), consultée sur l'accès aux informations relatives au logement détenues par divers organismes remplissant une mission de service public, a répondu que ces informations devaient être accessibles sous réserve que ne soient violés ni le secret de la vie privée, ni le secret statistique, ni le secret des affaires. Le cheminement naturel pour mettre ces informations à la disposition de tout citoyen semblait être une procédure de saisine du comité du secret du Cnis par l'intermédiaire de la Cada mais l'affaire s'est enlisée pour des raisons obscures.

Sur les disparités, on dispose d'éléments d'information qui permettent, par exemple, d'affirmer que les situations extrêmes dégradées sont de moins en moins nombreuses. Les enquêtes nationales sur le logement posent beaucoup de questions sur le confort et l'équipement des logements. Certes, c'est du déclaratif. Les Anglais commencent à envoyer des techniciens dans les logements pour prendre des mesures objectives. En France, l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur a effectué il y a cinq ou six ans des mesures de qualité de l'air (présence de radon, de composés organo-volatils, taux d'humidité, etc.) dans les maisons et les appartements. On fait maintenant couramment des diagnostics de performance énergétique. Mais tout cela coûte très cher, de même que sont très coûteuses les éventuelles extensions d'échantillon des enquêtes nationales pour avoir des

informations valides sur des territoires infra-nationaux. En Île-de-France, de telles extensions sont vitales pour les organismes ayant des missions en matière d'urbanisme et d'habitat.

Un participant note qu'on parle et écrit beaucoup sur l'« open data »¹⁶ et la mission Etalab¹⁷ mais que rien ne change apparemment ; l'écart entre les intentions affichées et la réalité de la circulation de l'information se résorbe-t-il ou s'enlise-t-on ? Certes, il y a des gisements de données encore inexploités mais, en France, les statistiques du logement sont très riches. En Allemagne et en Suisse, il n'existe pas d'enquête nationale sur le logement mais on trouve des éléments sur le logement dans le micro-recensement (mikrozensus) et dans les enquêtes sur les budgets de famille. Alain Jacquot observe que, là où il y a crise du logement, en général le système statistique sur le logement est de bonne qualité et, malicieusement, doute que ceci soit la cause de cela !



Annexes :

- Annexe 1 : Les grandes réformes de la politique du logement depuis 2000. Note du 13 mars 2013 de B. Vorms ;
- Annexe 2 : Projection de ménages et demande potentielle de logements. Diaporama de A. Jacquot préparé pour la soirée du 19 mars 2013 ;
- Annexe 3 : Résumé du rapport du Cnis intitulé « L'information statistique sur le logement et la construction » (rapport n° 121 de mars 2010) ;
- Annexe 4 : Statistique sur le nombre de logements achevés depuis 2000 dans plusieurs pays européens.

¹⁶ En français une donnée ouverte. Selon Wikipédia, c'est une information publique brute, qui a vocation à être librement accessible et réutilisable. La philosophie pratique des données ouvertes préconise une libre disponibilité pour tous et chacun, sans restriction de copyright, brevets ou d'autres mécanismes de contrôle. En informatique, une donnée ouverte est une information structurée ou pas, publique ou privée et généralement non utilisable par un humain mais interprétable par une machine.

¹⁷ Au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique créé par décret du 31 octobre 2012, la mission Etalab coordonne l'action des services de l'Etat et de ses établissements publics pour faciliter la réutilisation la plus large possible de leurs informations publiques. Etalab administre le portail unique interministériel data.gouv.fr destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques de l'Etat, de ses établissements publics et, si elles le souhaitent, des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public.

Annexe 1

Les grandes réformes de la politique du logement depuis 2000

Qu'y a-t-il eu en France de comparable à la financiarisation du logement dans les pays anglo-saxons ou à la transformation du rôle du parc social, qu'il s'agisse du *right-to-buy* britannique ou du *brutering* des Pays-Bas ? A-t-on connu des bouleversements identiques à la dérégulation de la constructibilité des sols qui a eu lieu en Espagne ou encore à la réduction de la durée des baux à six mois dans le parc privé en Angleterre ?

En 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) est venue inscrire l'objectif de mixité sociale dans les textes. L'obligation de disposer de 20 % de logements sociaux dans les communes d'une certaine importance devait permettre de dépasser les égoïsmes locaux, en écartant l'argument selon lequel il serait déraisonnable de construire des logements HLM dans les villes riches car le foncier y est très cher. Initialement objet d'une opposition très forte au sein du Parlement, ce texte n'est plus aujourd'hui remis en cause par personne ou presque, et le débat porte sur la façon de lui donner plus d'efficacité, en relevant le pourcentage de logements sociaux de 20 à 25 % et en augmentant la pénalité pour les communes récalcitrantes.

La place prise par la question des plus démunis dans la politique du logement constitue également une évolution profonde. Cette évolution est symbolisée par le magistère conquis avec talent par la Fondation Abbé Pierre. Le Droit au Logement Opposable en constitue le texte phare : réclamé depuis des années par les associations, le DALO a été voté par surprise en période électorale, par un gouvernement de droite, avec le soutien unanime de députés majoritairement sceptiques. Le fait que sa mise en œuvre se heurte à l'insuffisance de l'offre dans les zones tendues, et d'abord en région parisienne, là où le problème se pose avec le plus d'acuité, met en lumière les limites du pouvoir de la loi et le caractère artificiel d'un débat national focalisé sur le déficit global de logements, alors que les conditions d'accès au logement reflètent une différenciation géographique de plus en plus accusée.

Mais c'est encore le poids des facteurs extérieurs qui aura eu l'influence la plus déterminante sur la situation du logement : la surliquidité du système financier mondial a provoqué une baisse rapide des taux d'intérêt (supérieurs à 12 % dans les années 1980, inférieurs à 7 % en 2000 et à 4% aujourd'hui). Associée à l'allongement de la durée des prêts, elle a contribué pour une forte part à la croissance rapide du prix des logements et débouché aux Etats-Unis sur la crise des *subprime*. Ce n'est pas un hasard si dans la plupart des pays développés, les préoccupations liées au logement, voire le thème de la crise du logement, ont pris simultanément une place croissante dans les programmes politiques. En France, la part des dépenses de logement dans la consommation des ménages a progressé de façon particulièrement rapide, mais surtout cette progression a été beaucoup plus forte pour les ménages modestes que pour les catégories sociales aisées. Les loyers n'ont pas évolué au même rythme que les prix - leur inertie dépend de fait très largement du cadre réglementaire - mais le déficit d'offres dans les zones tendues et la hausse des prix contribuent à

dresser des obstacles considérables à l'installation des *outsiders* et d'abord des jeunes. La tension se reflète dans l'écart entre les loyers HLM et les loyers de marché : faible dans les zones détendues, il va de 1 à 3 à Paris.

En revanche, la crise, si elle s'est traduite par un effondrement du nombre de transactions et de constructions nouvelles en 2008 et 2009, n'a pas eu les conséquences dramatiques pour les accédants que l'on a observées dans d'autres pays : le taux des défaillances d'emprunteurs ne s'est pas accru et le nombre de saisies est resté anecdotique. Ceci s'explique par l'équilibre des statuts d'occupation (58 % de propriétaires occupants en 2009, 24 % de locataires dans le parc privé et 18 % de locataires dans le parc social) - qui fait qu'il n'est pas nécessaire d'être propriétaire pour se loger -, le faible endettement des ménages, les caractéristiques de la filière de crédit, et l'accent mis sur la protection et l'information des emprunteurs. Et de fait, le plan de relance a pris appui à la fois sur la construction locative sociale, l'aide à l'accession sociale et une fiscalité favorable à l'investissement locatif, ce qui correspond à une constante de la politique française. La vigueur du débat politique autour du thème de la « France de propriétaires » reste strictement rhétorique: elle n'a pas d'incidence concrète sur les dispositifs techniques de la politique du logement : discours de rupture et politique de continuité. Et de fait, ceci se reflète dans les réformes successives du prêt à taux zéro : après avoir accompagné le plan de relance, il se plie maintenant au nouvel environnement budgétaire de la politique du logement et à la montée des préoccupations en matière de maîtrise de l'énergie.

Reste que l'efficacité du prêt à taux zéro était inversement proportionnelle à la tension du marché et que ce ne seront probablement pas les métropoles qui souffriront le plus de ces restrictions. Dans les zones denses qui concentrent l'activité, la richesse et aussi la grande pauvreté, les politiques de soutien de la demande trouvent leurs limites lorsque leur effet est en partie annulé par la hausse du prix du foncier.

Comment peser sur l'offre ? Cette question n'est pas non plus spécifique à la France : malgré un environnement réglementaire très différent, les Londoniens éprouvent pour se loger des difficultés proches de celles rencontrées dans la région parisienne. Dès 2004, le rapport Barker pointait le malthusianisme des maires anglais pour expliquer la faiblesse de la construction britannique. C'est pourquoi une importante réforme à venir pourrait avoir pour objet de déplacer le droit de refuser les permis de construire, qu'il s'agisse de logements sociaux ou de logements privés, pour l'éloigner de la proximité immédiate de l'électeur. Cela ne signifierait pas que ce pouvoir serait confié à une instance non élue, mais il serait situé à un niveau propre à dépasser le goût de l'entre soi des habitants et leur volonté de préserver leur cadre de vie, préférences dont les élus sont les interprètes fidèles. Il s'agirait de changements importants dans la gouvernance de la politique du logement, mais ce ne serait pas les premiers : déjà l'Etat a transféré aux collectivités locales nombre d'attributions qu'il n'était plus en mesure d'exercer ou pour lesquelles le cadre national n'était pas pertinent. Mais la politique du logement ne pourra pas faire qu'il soit aussi facile et aussi peu coûteux de se loger à Paris qu'à Berlin, ville surdimensionnée où l'offre excède largement la demande.

Si toutes les mesures qui relèvent de la politique du logement n'ont pas la même efficacité, encore faut-il qu'elles soient connues de l'ensemble des acteurs et que l'on puisse évaluer leurs effets. C'est

à quoi se sont attachées l'ANIL et les ADIL, en dotant l'ensemble du territoire français d'un service indépendant d'information, qui permet au particulier de tirer parti des opportunités, de sécuriser ses projets et qui offre en retour aux élus et aux professionnels des observations objectives sur le fonctionnement du secteur.

Bernard Vorms 14-03-2013



Projection de ménages et demande potentielle de logements

Alain JACQUOT

Café de la statistique du 19 mars 2013

Variations annuelles 1975-2007

	Niveau 2007	En milliers	En %
Population	61 795	+ 287	+ 0,50
Nb de ménages	26 344	+ 269	+ 1,24
Nb de personnes par ménage	2,29	-0,0187	- 0,72

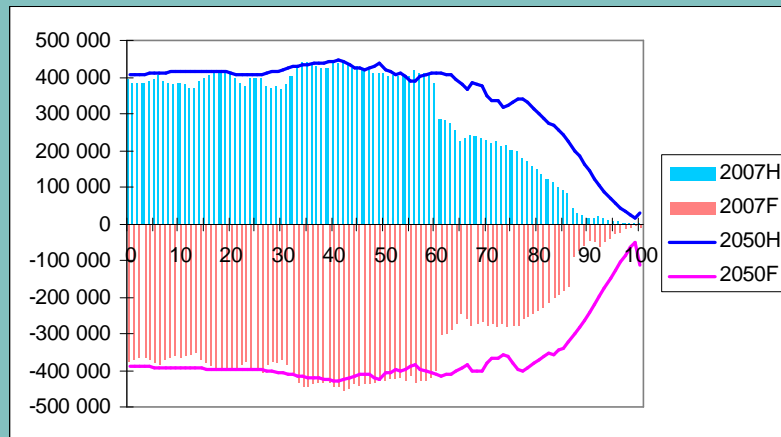
■ Objet

- Calculer le nombre de logements qu'il sera nécessaire de construire, compte tenu :
 - De la croissance prévisible de la population,
 - De l'évolution de sa structure par âge,
 - De l'évolution des comportements de cohabitation (à sexe et âge donnés),
 - De l'utilisation du parc de logements et de son nécessaire renouvellement.

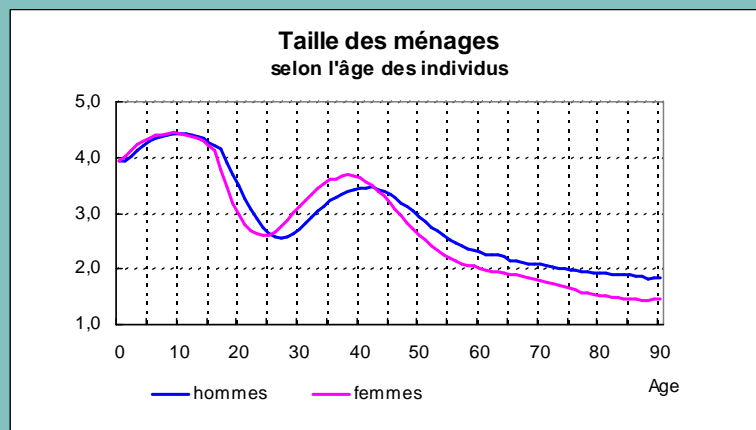
■ Nécessite des hypothèses :

- Sur la fécondité (à chaque âge) : $ICF = 1,95$
- Sur la mortalité (à chaque âge) : $+0,15$ an d'EV à la naissance chaque année,
- De solde migratoire (par âge) : $+ 100.000$
- Sur les comportements de cohabitation (à chaque âge) : évolution tendancielle
- Sur les destructions de logements, et la part de résidences secondaires et de logements vacants

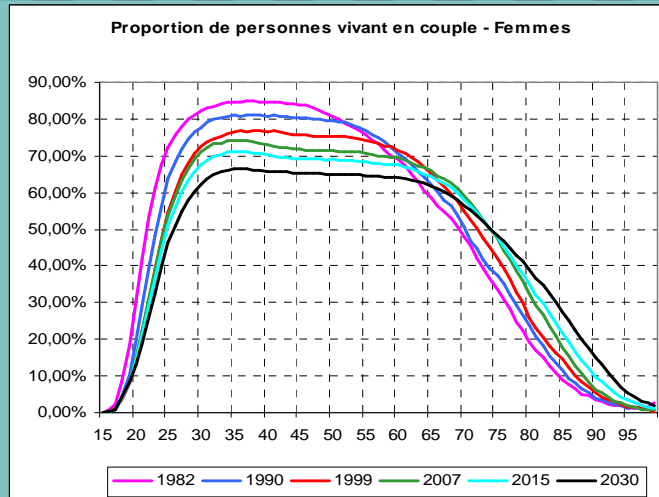
Population : croissance à un rythme (un peu) ralenti et vieillissement



De la population au nb de ménages : pourquoi la structure par âges importe



L'évolution des comportements de cohabitation (à âge donné)



Principaux résultats

	2010	2030	2050
Nb de personnes par ménage	2,258	2,098	2,005
Proportion de ménages d'une personne, en %	34,7	42,5	47,3
Proportion de personnes seules, en %	15,0	19,8	23,0

■ Principaux résultats

	2010-2030	2010-2050
Accroissement du nb de ménages, en %	+17,3	+29,3
Accroisss annuel moyen du nb de ménages, en milliers	+235	+200

■ Demande potentielle : les hypothèses

- Plusieurs scénarios :
 - Proportion de logements vacants stable / en hausse de 0,1 point par an jusqu'en 2015
 - Renouvellement du parc : -30.000 ou -50.000 par an
 - Solde migratoire : +50.000 ou +100.000 par an
 - Mortalité : centrale / haute / basse

Demande potentielle : résultats

Scénario	2010-2014	2015-2019
Smigr = 100, EV Td, renouv=-50, stb %LV	348	332
Smigr = 50, EV Td, renouv=-50, stb %LV	333	303
Smigr = 100, EV H, renouv=-50, stb %LV	362	346
Smigr = 100, EV B, renouv=-50, stb %LV	335	313
Smigr = 100, EV Td, renouv=-30, stb %LV	328	312
Smigr = 100, EV Td, renouv=-50, aug %LV	391	335
Smigr = 50, EV Td, renouv=-30, stb %LV	313	283

Intérêts et limites de l'exercice

- Sensibilité aux hypothèses (variantes)
- Pas de prise en compte explicite de l'environnement économique :
 - Influence de l'économie sur la démographie : peu de résultats robustes
 - Cas des personnes âgées
- Un exercice encore utile ?
 - Vieillesse inéluctable de la population
 - Baisse inéluctable du nb de personnes par ménage
 - Croissance du parc et consommation d'espace

■ Pour en savoir plus

■ www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr :

- Le Point Sur n°135
- Document de travail n°7
- Fichiers Excel détaillés

■ Merci de votre attention

L'INFORMATION STATISTIQUE SUR LE LOGEMENT ET LA CONSTRUCTION

Bernard Vorms
Alain Jacquot
Jean-Louis Lhéritier

•
RAPPORT D'UN GROUPE DE TRAVAIL DU CNIS
16 mars 2010

Résumé :

Le présent rapport est le fruit d'un groupe de travail constitué par le Cnis dans le cadre de la mission de réflexion sur les statistiques du logement, de l'immobilier et de la construction confiée à cet organisme par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme. Le groupe de travail, présidé par M. Bernard Vorms, directeur général de l'Agence nationale d'information sur le logement, et composé exclusivement – si l'on excepte les deux rapporteurs – d'utilisateurs des statistiques, a procédé depuis octobre 2009 à l'audition de près de soixante-dix personnes.

Au niveau national, l'état des lieux fait apparaître l'existence d'une masse d'informations considérable, issue d'enquêtes statistiques et de fichiers administratifs. Le traitement et la valorisation de cette information sont toutefois perfectibles, notamment pour ce qui est du financement de l'accession à la propriété, du mal-logement, du suivi de la construction de logements neufs et des prix de la construction. En matière de prix des logements anciens, aux côtés des bases notariales et des indices Notaires-Insee coexistent de nombreuses sources et de nombreux indicateurs d'origine privée dont la précision et la méthodologie doivent être évaluées. Au niveau régional ou local, la matière (issue principalement de fichiers administratifs) est assez abondante également, mais sa valorisation et sa diffusion se heurtent à des problèmes de secret ou d'accès aux données : les sources potentiellement mobilisables pour produire des statistiques restent insuffisamment valorisées, soit parce que les administrations qui les produisent ont d'autres priorités, soit parce que le service statistique public peine à répondre avec les moyens dont il dispose à une demande très hétérogène, ou encore parce que les réponses qu'il serait possible de donner aux demandes des utilisateurs se heurtent au caractère confidentiel de certaines données. Certains organismes détenteurs d'information utilisable à des fins statistiques peuvent aussi en avoir une vision « patrimoniale » et éprouver de la réticence à la partager.

Les principales recommandations formulées par le groupe de travail sont les suivantes :

-
pour les marchés des logements anciens : s'appuyer sur les bases notariales et améliorer la réactivité des indices Notaires-Insee en permettant la publication d'indices avancés dès le 1er semestre 2011 : le groupe de travail invite à cet effet les notaires à exploiter les informations contenues dans les avant-contrats (promesses et compromis de vente) ;

-

pour l'accèsion à la propriété (neuf et ancien) : mettre en place une enquête trimestrielle sur le plan de financement et les caractéristiques des nouveaux accédants à la propriété ;

-

pour le parc locatif privé : valoriser les enquêtes trimestrielles sur les loyers et charges pour suivre leur évolution nationale, et construire des estimations locales grâce à des méthodes économétriques ;

-

les marchés du neuf : élaborer un indice du prix des logements neufs à partir des données de l'enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN) ;

-

de manière générale, ouvrir l'accès aux données : le groupe invite les institutions chargées d'une mission de service public à diffuser sous la forme de fichiers individuels anonymisés les informations qu'ils produisent et qui sont utiles à la connaissance des conditions de logement des ménages et du fonctionnement des marchés du logement, ou à la conduite des politiques publiques en la matière. S'agissant plus précisément des sources d'origine fiscale, le groupe de travail estime que chacun doit pouvoir y avoir accès dès lors qu'elles ont fait l'objet d'un traitement visant à les rendre anonymes. S'agissant de l'accès aux bases notariales, le groupe de travail estime que les règles ne doivent souffrir aucune exclusive, pour autant que les parties prenantes aux transactions ne puissent pas être identifiées, et que les conditions financières d'accès aux données doivent être définies en accord avec la puissance publique, tout en assurant la viabilité du modèle économique de diffusion ;

-

enfin, pour ce qui est des statistiques privées, permettre aux utilisateurs de disposer d'une forme d'étiquetage informatif ; le groupe recommande de mettre en place une procédure « d'étalonnage », sur la base du volontariat. Les travaux « d'étalonnage » seraient menés par un groupe d'experts indépendants désignés par le Conseil national de l'information statistique.

Annexe 4

Nombre de logements achevés par an, rapporté à la population en milieu de période

	Période analysée	Flux annuel moyen de logements achevés	Flux annuel moyen de logements achevés pour 1 000 habitants	Stock de logements pour 1000 habitants, en fin de période
France	2000-2010	367 100	60,6	515
Allemagne	2001-2012	231 100	30,9	495
Royaume-Uni	2000-2010	191 400	32,6	440
Italie	2001-2011	178 300	31,3	480
Espagne	2000-2012	440 300	131,9	560
Belgique	2005-2008	27 900	8,0	468
Pays-Bas	2000-2010	71 700	45,2	433
Suisse	2000-2010	32 600	45,5	524
Danemark	2000-2012	20 300	45,8	523
Suède	2000-2012	22 600	30,6	477
Norvège	2006-2011	25 600	27,5	467

Sources : SOeS ; comptes du logement pour la France (Insee pour la population), DCLG pour le Royaume-Uni, instituts nationaux de statistique pour les autres pays, et calculs de l'auteur. Pour l'Italie, le flux de construction est approximé par la variation du stock de logements au cours de la période. Pour tous les pays, la population est mesurée en milieu de période.