



Les cafés de la statistique

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

Soirée du 9 juin 2009

Logement, crise du logement, et statistique

Synthèse des débats ^[*]

Le logement: faut-il parler de crise en France? En 50 ans, le parc immobilier a doublé. Le nombre de propriétaires de leur résidence principale approche 60%. Et pourtant, on parle en permanence de crise du logement, en constatant le nombre des sans-abri ou les files d'attente pour les HLM. Comment expliquer ce paradoxe? Quelles sont les particularités de notre marché du logement, par rapport à nos voisins européens? Et le système d'observation statistique est-il approprié pour permettre aux responsables de la politique du logement d'anticiper correctement les évolutions?

Invitée :

Anne Laferrère statisticienne-économiste, ancienne chef de la division Logement de l'INSEE.

Exposé introductif :

1. Le logement : un bien particulier

Nous vivons tous dans un logement et y consacrons de 20 à 40% de notre revenu : il est au centre de notre consommation (26,7% en France) et forme l'essentiel de notre patrimoine (65.3% de l'épargne des ménages). A la différence des autres placements on « vit dedans ». Un propriétaire procède à un double ajustement : combien consommer, et combien placer.

^[*] Pour l'exposé liminaire, le présent texte est reformulé à partir des notes du secrétariat suivant le plan de l'orateur. En revanche, le contenu des échanges est structuré en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos échangés. Ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Lorsqu'un point est évoqué sous forme d'une question, ce qui vient ensuite ne retrace pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

De multiples caractéristiques

Comme pour d'autres biens « durables », on peut louer ou acheter son logement ; celui-ci peut prendre en outre deux formes, appartement ou maison, la seconde s'accompagnant en général de plus d'intimité, et de liberté de l'aménager à sa guise.

Un logement offre non seulement quatre murs et un toit, mais aussi un cadre de vie ; cadre immédiat (avec qui partage-t-on ce logement), proche (quels liens de voisinage) et local. Sa localisation détermine souvent l'école des enfants, l'accessibilité à l'emploi, les dépenses de transport, les liens avec les amis et la famille élargie.

Pour l'État, le logement est source de dépenses (réseaux, politique publique : HLM, aides personnelles), mais aussi de revenus (taxes foncière, d'habitation, droits de mutations). Voir tableau 1 en annexe.

L'État a une « politique de la ville », il intervient par des lois (SRU, DALO...) et règlements multiples. Qu'on songe aux diagnostics et normes exigés¹. Pourquoi ces interventions de la puissance tutélaire ? Parce que justement le logement se rapproche d'un bien tutélaire : d'une part, on ne peut s'en passer (comme on déciderait de ne manger de viande qu'une fois par semaine), et d'autre part la consommation des uns rejaille sur celle des autres (entretien, vétusté, épidémies, valeur du quartier...). A ces « effets externes » s'ajoute une information très imparfaite : deux logements ne sont jamais identiques, et leur qualité n'est observée qu'une fois qu'on y vit, d'où une asymétrie d'information entre bailleur/vendeur et acheteur/locataire, et la difficulté d'établir un juste prix. Tout cela peut justifier l'intervention publique. Il faudrait aussi ajouter les réglementations en matière de construction et de propriété du sol, et le fait que c'est l'État qui crée une partie des biens publics (transports, écoles, équipements) dont la valeur se retrouve incorporée dans le prix des terrains.

Un bien cher, acheté à crédit

Le logement est un bien cher, donc souvent acheté à crédit. La crise mondiale que nous vivons est née du système de financement du logement aux Etats-Unis. Ont accédé à la propriété des milliers d'emprunteurs dits « sub-prime », « sous-optimaux », plus risqués, à qui on a proposé des emprunts sophistiqués. Le risque accru a ensuite été partagé, via la « titrisation » (transformation de ces emprunts en paquets de produits financiers) entre de nombreux investisseurs, qui eux-mêmes se sont assurés sur des marchés divers et mondiaux. Tout allait bien tant que les prix des logements montaient, entraînant dans leur sillage crédit et consommation, puisqu'aux Etats-Unis on peut emprunter sur la valeur de son logement, ce qui revient à prolonger son emprunt. La bulle spéculative a éclaté assez tardivement, attisée qu'elle était par de bas taux d'intérêt, qui eux-mêmes alimentaient une offre pléthorique, qui a fini par faire baisser les prix. Les emprunteurs ont fait défaut quand les prix se sont logiquement effondrés. D'où une crise étendue du crédit, puis de la demande, et de la production mondiale qui a largement dépassé le seul logement. Le système d'observation statistique a-t-il été inapproprié ? Manque-t-on de statistiques sur le logement pour éclairer les décisions des agents économiques et de la puissance publique ?

¹ Installations électriques, gaz, performances énergétiques, plomb, amiante, termites, mэрule, mesurage « Carrez », consignes en cas de risques naturels et technologiques, normes de fosses septiques, ascenseurs, piscines, taille et hauteur sous plafond, aménagement pour handicapés, etc.

2. Sources statistiques multiples :

Passons en revue les sources statistiques sur le logement dans notre pays.

Dénombrer

Sur le **stock** de logements et leurs habitants, c'est à dire ceux existant à une date donnée, on dispose d'une description simple et d'un comptage, à niveau très local : les **recensements** de population. Là par définition, un « ménage » (ordinaire²) égale un logement, alors qu'on peut avoir plusieurs résidences. En 2009, on a dénombré 61 millions d'habitants et 26 millions de résidences principales en France métropolitaine. Notons qu'il est plus facile de compter les immeubles que les logements et que le recensement de population s'appuie sur un répertoire d'immeubles³, pas de logements. Il n'est pas facile non plus de compter les « sans-logement »⁴.

(voir en annexe figure 1 l'évolution du nombre de ménages depuis 1954)

Le **flux** de construction neuve est estimé à partir des permis de construire.

Le nombre de **transactions de logements anciens**⁵, qui semblerait assez facile à connaître, doit être évalué à partir de la masse des droits perçus par l'administration fiscale, et par la valeur moyenne d'une transaction telle qu'elle est enregistrée par les notaires.

Évaluer

Parmi les statistiques sur le logement, celles sur les prix sont primordiales. Les *loyers* sont régulièrement suivis depuis les années 50, dans la lignée du blocage des loyers, puis de la loi de libéralisation de 1948, à une époque où la proportion de propriétaires n'était que de 30%. Une **enquête sur les loyers**, faite à domicile par des enquêteurs auprès d'un échantillon aléatoire⁶ de ménages, dans des logements que l'ont suit pendant 8 trimestres, permet de construire un **indice trimestriel d'évolution des loyers**.

On n'a que beaucoup plus tard accordé la même importance aux *prix* des logements. Peut-être parce qu'ils n'entrent pas dans l'indice des prix à la consommation⁷, et aussi que les prix ne sont observés que rarement, au moment d'une transaction. Mais le fait que toute transaction soit enregistrée par un notaire et, surtout, donne lieu à paiement d'un droit de mutation aurait dû inciter à créer un indice de prix (cet outil statistique qui suit l'évolution d'un prix "pur"). Ce n'est finalement que vers la fin des années 1990, presque 10 ans après que les propriétaires furent devenus la majo-

² Car, dans le recensement et les statistiques similaires, on considère les collectivités (pensionnats, casernes, maisons de retraites, etc.) comme des « ménages collectifs ».

³ Plus précisément, un répertoire d'adresses.

⁴ Une enquête sans-domicile a été effectuée en 2001 auprès des adultes francophones utilisant les services d'hébergement et de distribution de repas des agglomérations de plus de 20 000 habitants.

⁵ Ici, on dit « ancien » pour un logement existant déjà, même s'il est récent, par opposition au logement « neuf », qui est acquis ou construit par son premier propriétaire.

⁶ Dans la technique statistique, on appelle « aléatoire » un échantillon obtenu par tirage au sort, selon une procédure très rigoureuse, ce qui en assure la représentativité.

⁷ Les économistes considèrent en effet qu'un logement est un élément de patrimoine : son prix pourra varier, mais, si on le revend, ce n'est pas par usure, comme une voiture ou une machine à laver qu'il ne se sera dévalué. Comme il faut fixer une frontière entre consommation et épargne, le logement est compté comme investissement et non comme consommation : il n'est donc pas inclus dans le calcul de l'indice des prix « à la consommation ».

rité en France (en 1982), qu'une collaboration entre l'INSEE et le notariat a abouti à la création d'**indices trimestriels Notaires-INSEE de prix** des appartements, des maisons, selon de grandes zones géographiques. C'est peut-être à cause de cette date tardive que les responsables économiques qui ont les yeux fixés sur l'indice des prix à la consommation, ont eu un retard à se rendre compte de la bulle immobilière. Mais le péché n'est pas purement français, comme les exemples américains ou britanniques le démontrent.

Qualité, financement, occupation

Dans chaque enquête de l'INSEE on trouve un descriptif rapide du logement/ménage qui est l'unité de base. Mais la reine des enquêtes est l'**enquête Logement**, le second plus gros échantillon (40 000 logements ordinaires⁸) de l'INSEE après l'enquête Emploi, et qui a lieu régulièrement (tous les 4-5 ans) et dans un format très similaire d'une fois sur l'autre, ce qui facilite l'étude des évolutions. Dans un entretien en face à face, le ménage liste les habitants du logement, décrit son logement (nombre de pièces, surface, moyens de chauffage, caractéristiques, confort), son statut d'occupation (locataire, propriétaire, ou logé gratuitement), la nature de son propriétaire s'il est locataire, ses dépenses (loyer, charges, remboursement d'emprunt, montant emprunté, difficulté de paiement, aides reçues, publiques, de la famille, héritage du logement...), la durée d'occupation, le(s) logement(s) antérieur(s) s'il a emménagé depuis moins de 4 ans, et les ressources financières du ménage. On demande aussi si le ménage a des enfants habitant ailleurs (car un logement dépasse la seule famille nucléaire), la distance à ces enfants, si on héberge des proches, si on envisage de déménager et pourquoi, si le ménage a déposé une demande de HLM... On s'intéresse enfin à la possession et à l'utilisation d'autres logements que la résidence principale. Ces enquêtes sont une mine d'informations qui donne lieu à publication de tableaux, à des études. Les données individuelles, sous forme anonymisée, sont mises à la disposition gratuite des chercheurs. Il semble qu'il y a peu de questions sur le logement au niveau national auxquelles les enquêtes Logement ne permettent pas de répondre.

3. Pourquoi parle-t-on en permanence de crise du logement ?

En 50 ans, le parc immobilier a doublé en France.

Le parc immobilier des résidences principales augmente plus vite que la population : le nombre de personnes par logement diminue donc (cf. en annexe figure 1). La taille moyenne des logements augmente. Chacun dispose en moyenne de 1,7 pièce, contre une seule en 1954. Toutes les générations ont vu le confort de leur logement augmenter avec l'âge ; et pour toutes les générations, ce confort à un âge donné était meilleur que celui connu par la génération précédente. En 1954, plus de 4 logements sur 10 n'avaient pas l'eau courante, les trois-quarts n'avaient pas de WC intérieur, 90% n'avaient ni douche ni baignoire. En 2002, seuls 2,5% des logements manquent de l'un au moins de ces éléments de confort de base. La proportion de propriétaires de leur résidence principale approche 60% (annexe, figure 2).

Et pourtant, on parle toujours chez nous de « crise du logement ». Comment l'expliquer ?

La crise n'est pas quantitative, même s'il peut y avoir décalage temporel entre la répartition des logements sur le territoire et la demande (effet pervers de certaines incitations à construire). Plus généralement l'allocation spatiale des logements et de l'emploi est imparfaite. La construction neuve

⁸ A l'exclusion des logements collectifs (foyers, internats, casernes...) et des habitations mobiles.

est très active : les mises en chantier se sont situées à un niveau inégalé sur les dernières années (annexe, figure 3).

La crise n'est pas non plus qualitative, même s'il reste des logements de faible qualité (bruit dans les constructions des années 60), certains logements indécents, du surpeuplement⁹ (9 % en 2006 contre 17 % en 1984) mais surtout en appartement (16%) et chez les jeunes ménages¹⁰ (21%).

Peut-on plutôt parler d'une crise d'accessibilité ? Le logement est « trop cher », les prix se sont envolés, les loyers montent plus vite que les revenus ; la part du revenu qui est consacrée au logement est jugée élevée. Historiquement ce « taux d'effort » moyen pour un ouvrier parisien locataire était passé de 16% du revenu en 1914 à 2% en 1948, puis remonté à 7% vers 1970 ; pour un locataire HLM, il est passé de 17% du revenu en 1984 à 22% en 2006.

En fait, jamais les gens n'ont autant vécu de façon indépendante (personnes âgées, et même jeunes). La mobilité résidentielle des jeunes augmente, même si celle des plus âgés diminue, en particulier dans le parc HLM et chez les propriétaires. La demande est forte à cause des nouvelles formes de famille recomposées : ceci ne peut qu'entraîner un coût supplémentaire car les économies d'échelle diminuent quand la taille des ménages est plus petite.

Enfin, il y a crise de certains quartiers qui sont des pièges et stigmatisent leurs habitants. Plutôt à cause du chômage que du logement, mais aussi du fait d'un prix bas du logement actuel (que ce soit le logement social ou le logement en propriété), qui empêche de bouger. Le parc HLM, qui dans les années cinquante a plutôt été créé, en fait, pour les classes moyennes¹¹, y loge en proportion de plus en plus de ménages à bas revenu. Ce qui peut paraître naturel et dans le rôle du logement social, pose aussi des problèmes car il y a rarement mixité sociale au sein d'un même immeuble.

4. Particularités du marché du logement en France, par rapport à nos voisins européens

L'Europe offre une grande variété de modes d'occupation et de types de logements, reflétant la variété de son histoire et de sa géographie. La France se caractérise par un équilibre des statuts d'occupation. Dans certains pays, il n'y a pas ou peu, ou plus d'offre locative (Grèce, Espagne, Italie), pourtant indispensable à ceux qui ont besoin d'être mobiles (les jeunes, certaines professions, les très âgés) à cause des coûts de transaction liés à la propriété. En France 9 logements locatifs sur 10 du parc locatif privé appartiennent à un particulier, dont les deux-tiers ne possèdent qu'un seul logement.

Le logement social existe partout sous des noms divers. Il y a de ce point de vue deux écoles en Europe : soit on y entre et on y reste sous conditions de ressource ; soit c'est un « droit » plus général. En France : les conditions d'éligibilité sont larges, le droit au maintien dans les lieux est absolu, il n'y a pas de liens entre loyer et revenu. Ceci n'est pas sans créer des problèmes : choix à l'entrée (à

⁹ Le caractère surpeuplé d'un logement est déterminé en fonction de critères dépendant du nombre de pièces et de la surface.

Le nombre de pièces nécessaire au ménage est décompté de la manière suivante : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque couple ; une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ; 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. La superficie nécessaire au ménage est de : 25 m² pour une personne seule vivant dans un logement d'une pièce ; 18 m² par personne pour les autres ménages.

¹⁰ Ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans.

¹¹ Au point qu'en 1957 Alfred Sauvy et Georges Malignac dénonçaient cette orientation comme traduisant un éloignement de leur vocation

qui donner la priorité quand 60% des ménages sont éligibles ?) ; un phénomène de « filtration naturelle » fait qu'il y a peu de mixité sociale, mais que les meilleures HLM sont occupées par les ménages les plus aisés.

Débat :

L'essentiel du débat a été consacré à tenter de mieux comprendre le fonctionnement des marchés du logement, et les interventions publiques qui pourraient l'améliorer. Mais les participants ont aussi souligné les aspects du problème qui peuvent justifier l'emploi du mot « crise ».

Signes de crise

Un participant souligne les différences considérables qui existent sur le territoire français. Si on veut qu'à Paris vivent des habitants des classes moyennes « des postiers, des infirmières, des policiers », il faut les loger, sinon ils ne viennent pas ou ne restent pas. Dans un commissariat du quartier des Halles, les policiers restent à peu près un an, puis repartent, l'effort pour se loger étant trop considérable. Pour une entreprise, faire venir un cadre de province à Paris est très difficile, de sorte que certaines entreprises organisent la bi-résidence permettant à la famille de continuer à résider en province. Un autre participant qualifie de « complètement inaccessible » un prix de 400 000 euros pour un trois pièces à Paris. Eygurande et Issoudun sont cités comme points de comparaison...

A cela il est répondu que les salaires devraient s'adapter : les cadres devraient être payés plus cher à Paris pour qu'ils puissent y loger leur famille. Par ailleurs, la puissance publique peut diminuer les coûts de mobilité. Aménités locales, salaires, coût du logement, coût du transport : tout joue simultanément.

Il reste que le « taux d'effort » atteint des niveaux difficilement supportables. L'écart entre le taux bas supporté par un propriétaire ayant fini de financer son achat, et les taux de 30% à 40% que doivent consentir certains jeunes locataires traduit en fait un transfert entre classes d'âge. Le rapport entre le prix moyen du logement (surtout à Paris) et le revenu disponible du ménage a décollé depuis dix ans, de sorte que parmi les « acquérants » récents, il n'y a plus que 60% de primo-acquérents¹².

Autre signe de crise, le nombre des sans-domicile fixe. Les statistiques disponibles ont été rappelées : le chiffre officiel du recensement avoisine 15 000, mais il vaut mieux se référer à l'enquête spécifique faite en juin 2001 pour dénombrer « les adultes francophones utilisant les services d'hébergement et de distribution de repas des agglomérations de plus de 200 000 habitants ». Cette enquête a donné un résultat de 86 500 personnes ; chiffre auquel il faudrait ajouter celui des personnes hébergées chez des proches, dans des logements surpeuplés ou de mauvaise qualité.

Pour interpréter ces signes, les participants se sont interrogés sur le fonctionnement des divers segments du marché du logement, et en premier lieu du secteur HLM.

¹² L'évolution des prix n'est pas seule en cause : des effets démographiques jouent aussi.

L'accès aux HLM

Une intervenante revient sur les années 60 et confirme que lors de la destruction des bidonvilles, il n'était pas question de reloger directement leurs habitants, le plus souvent des immigrés, dans le parc social : des cités de transit ont été créées pour cela.

Les HLM n'ont donc pas été développées pour les plus pauvres, mais pour une partie de la « classe moyenne », de sorte que l'effort public et l'effort privé ne se cumulent pas pour la construction de logements, mais qu'au contraire un effet de substitution est observé. Une étude américaine a estimé que la construction de 1 logement social diminuait de 0,8 la construction d'autres logements. Mais il n'y a pas d'effet de substitution sur le segment du logement à destination des très pauvres. On peut en conclure que la puissance publique devrait concentrer son effort sur ce segment où le privé ne va pas.

Du coup, un participant s'interroge sur les conditions d'occupation des HLM. Ne faudrait-il pas arrêter l'aide publique à l'occupation d'un de ces logements lorsque l'occupant dispose de revenus suffisants ? A cela, il est répondu qu'il existe un système de surloyers : mais très peu d'occupants en payent. En l'état actuel de la législation, on ne peut ni expulser un locataire HLM lorsque ses ressources dépassent un certain plafond, ni rendre le loyer dépendant du revenu et le ramener au niveau du marché. De sorte qu'il est risqué pour la puissance publique de construire des HLM trop agréables : des HLM analogues (notamment en termes de quartiers) finissent par être occupés par les plus riches des locataires HLM.

Il est signalé que dans les conditions de ressources pour être admis en HLM, le patrimoine n'est pas pris en compte. A Paris, 15% des personnes habitant en HLM ont une résidence secondaire.

Une participante oppose deux catégories dans le parc social : les logements « bien placés » où le taux de mobilité est très faible, de l'ordre de quelques % par an ; et les logements dans des quartiers comme les ZUS, où le taux de rotation est très important. Dans cette partie du parc social, où les loyers sont très peu chers¹³, les bailleurs tentent de préserver un certain degré de mixité sociale en ne proposant pas ces logements aux plus pauvres. Mais il y a beaucoup de refus d'attribution par les ménages de revenus moyens à qui on propose ces logements¹⁴. Ce parc pose donc des problèmes très difficiles. Une partie doit être démolie par l'ANRU¹⁵ (250 000 logements sociaux initialement, chiffre ramené à 130 000), mais les conditions de relogement des habitants restent peu claires : très peu de relogements peuvent être faits hors de la commune.

Au total, dans le parc HLM, un logement change d'occupant tous les 10 ou 11 ans., alors que dans le parc privé c'est tous les 4 ou 5 ans. C'est donc le parc privé qui permet au marché du logement de « respirer ».

Propriétaires et locataires

Le parc locatif privé représente la moitié du parc locatif, et par ailleurs 57% des logements sont occupés par leur propriétaire.

¹³ Mais les charges y sont élevées

¹⁴ Il n'y a plus de conditions de ressources

¹⁵ Agence nationale de rénovation urbaine

L'histoire du marché du logement montre le caractère crucial des réglementations concernant la propriété du logement, et concernant les relations entre propriétaires-bailleurs et locataires.

Il faut que celles-ci soient « stables, pacifiées, régulées, équilibrées »... Une intervenante se plaint de l'information donnée par les agents immobiliers : ne devraient-ils pas se porter garants d'un certain nombre de points de qualité du logement ? Elle fait référence au Danemark, où, selon elle, « on ne peut pas raconter autant de bobards ». Tout en reconnaissant que la puissance publique doit favoriser le plus possible une information fiable, l'intervenante souligne qu'il restera toujours une asymétrie d'information : le prix d'un logement ne sera jamais complètement objectif.

Un participant se demande quelle quantité de logements vacants est nécessaire pour le bon fonctionnement du marché. Un autre, si remettre ces logements sur le marché pourrait résoudre la crise du logement ? Quelles sont les motivations des propriétaires qui ne veulent pas louer ? S'agit-il de spéculation ? Ou de la crainte de ne pas pouvoir expulser un locataire défaillant ?

En fait, il faut d'abord dire que beaucoup de logements vacants sont dans des lieux où il n'y a pas de demande (zones rurales en particulier). Par ailleurs, dans les années récentes, un certain nombre de bailleurs institutionnels (sociétés d'assurance, banques) se sont retirés du marché de la location, jugé trop peu rémunérateur. On observe¹⁶ en France beaucoup de petits bailleurs individuels, possédant un ou deux logements, désireux éventuellement de les revendre lorsqu'ils vont vieillir. Il s'agit quelquefois d'anciennes résidences principales, mises en location à la suite d'une mobilité ou d'un divorce. Cet apport au marché est précieux, et doit être encouragé, notamment en favorisant l'information.

Plusieurs exemples à l'étranger ont été utilisés pour illustrer la diversité des équilibres propriétaires-locataires. Au Royaume-Uni, il y a de moins en moins de parcs locatifs privés, car de moins en moins de candidats solvables. Les règles ont été « désencadrées » dans les années 80, et tous ceux qui le peuvent se tournent vers l'accession à la propriété. De même, en Espagne, la situation de locataire n'est pas considérée comme pouvant être une situation de longue durée ; il y a 80% de propriétaires ; mais du coup la moitié des jeunes approchant 30 ans vivent chez leurs parents, et des logements bon marché ont été construits en propriété occupante pour des personnes sous conditions de ressources. En Allemagne et en Suisse, au contraire, il y a beaucoup moins de propriétaires de leur logement (40% en Allemagne, 35% en Suisse). En Allemagne, un logement du parc social devient privé au bout de 10 ans, et il y a beaucoup de petits bailleurs, personnes physiques ayant moins de 10 logements ; on n'y encourage pas l'accession à la propriété. Les relations propriétaires-locataires y sont-elles « équilibrées » ? Il est impensable d'expulser un locataire qui paie son loyer. Par ailleurs, la part du budget consacrée au logement y est plus grande qu'en France. Peut-être aussi le locataire allemand ou suisse est-il en moyenne très soigneux par rapport au locataire français ? En France, les « biens communs » ne sont peut-être pas suffisamment respectés...

Plusieurs études¹⁷ sur les relations bailleurs-locataires ont montré une relation inverse entre la durée de séjour et le montant du loyer : plus le locataire reste, plus le loyer baisse. Cela s'explique bien sûr par l'opportunité de hausser le loyer qui est donnée au propriétaire lors d'un changement de locataire ; mais aussi par la fidélité de la relation avec le locataire, sachant qu'il y a un coût important à changer de locataire.

¹⁶ Enquête auprès des propriétaires-bailleurs, complémentaire à l'enquête logement de 1996

¹⁷ C. Zuber a beaucoup travaillé sur ce sujet.

Et la puissance publique ?

Un petit nombre d'aspects de la politique publique du logement ont été abordés dans la discussion.

Faut-il encourager l'accèsion à la propriété autant qu'on le fait en France ? Certains en ont douté, notamment en ayant à l'esprit la nécessaire fluidité du marché du logement. Plusieurs participants ont souhaité que soit imposé le « revenu fictif », que le propriétaire-occupant se verse à lui-même, ou que soit créé un statut fiscal favorable de propriétaire-bailleur : cela rétablirait une neutralité fiscale entre le statut de propriétaire-bailleur et celui de propriétaire-occupant, favorable à la coexistence entre le marché de la location et celui de l'achat. Il a été souligné aussi que les aides à l'accèsion peuvent être en définitive captées par la hausse des prix des logements : une étude a montré que c'était le cas en Suède. Par ailleurs, les plus-values apportées à des logements par la construction à proximité d'équipements publics (extension d'une ligne de métro, par exemple), qui peuvent être très importantes, sont entièrement engrangées par les propriétaires et ne peuvent être taxées, faute d'une fluidité suffisante du marché.

La loi SRU¹⁸ a été évoquée à plusieurs reprises, pour son article 55 qui prévoit un quota communal de 20% de logements sociaux dans les grandes agglomérations. Cette disposition fait l'objet d'un bilan tous les trois ans, et des pénalités sont imposées aux communes qui n'y satisfont pas ; mais les participants ne disposaient pas d'étude précise pour évaluer son impact. Pour plusieurs participants, elle n'est pas adaptée : le quota peut être satisfait par un parc HLM même s'il ne contribue en rien à satisfaire les besoins des plus pauvres ; la localisation communale amène des contradictions avec des PLH (programmes locaux de l'habitat) établis au niveau intercommunal.

Le logement est d'abord un bien de première nécessité, dont la part dans le budget des ménages devrait donc décroître avec le revenu, comme c'est le cas de l'alimentation. Mais dans l'amélioration du confort, il existe des éléments qui ne relèvent plus du minimum vital, mais de choix de consommation. Un participant estime que les effets prix du progrès de qualité des logements sont subis par tous et introduisent ainsi une distorsion dans le pouvoir d'achat entre les riches et les pauvres : on rejoint alors une recommandation quelque peu paradoxale à la puissance publique de ne pas subventionner des logements de trop bonne qualité pour les plus pauvres.

Mesurer la qualité et la satisfaction

Peut-on avoir de bonnes informations sur la qualité des logements ? Sur le bruit, les qualités thermiques, etc. ? Il existe très peu d'enquêtes reposant sur des mesures objectives, car elles coûtent très cher : envoyer des professionnels mesurer le niveau sonore est extrêmement coûteux. Un participant cite cependant une enquête sur la qualité de l'air intérieur réalisée par le CSTB¹⁹ sur 600 logements, ainsi que des enquêtes sur la présence de polluants. Le plus souvent, on s'appuie sur des données subjectives, réponses à des questions d'opinion des ménages occupants. S'agissant du bruit, ces mesures subjectives sont très corrélées au lieu d'implantation de logement et à sa date de construction.

Dans d'autres questions, on interroge les ménages sur leur satisfaction par rapport à leur logement. De façon générale, celle-ci augmente ; on remarque aussi que les ménages qui se plaignent le plus

¹⁸ Solidarité et renouvellement urbain – loi de 2000

¹⁹ Centre scientifique et technique du bâtiment – rattaché au Ministère de l'Équipement

(de la pollution) sont les ménages les plus éduqués et aisés. L'indicateur de satisfaction, outre son intérêt propre, est aussi un bon prédicteur du loyer : il peut remplacer un ensemble d'indicateurs partiels comme on en inclut dans les modèles hédoniques d'explication des prix des logements ou des loyers.

Cet indicateur de satisfaction est déterminé culturellement. On sait que les habitants de différents pays vont avoir des propensions différentes à se déclarer satisfaits : les Danois auront par exemple plus tendance à le faire que les Français ou les Italiens. Dans l'enquête SHARE²⁰, cette difficulté est affrontée en essayant d'étalonner les réponses, dans des exercices préalables, en mettant les répondants face à des situations illustrées par des « vignettes » et en leur demandant de qualifier ces situations du point de vue de la satisfaction. Cela permet de déterminer quel serait le classement des indicateurs de satisfaction si tout le monde avait la même échelle : les Danois cesseraient d'être les plus satisfaits...²¹.

Des formes particulières de logement

Certains jeunes partagent des logements. Ces colocations, cohabitations non familiales, sont-elles en progression ? Jusqu'en 2001, ce n'était pas le cas, notamment grâce au développement des aides au logement pour les étudiants : le logement indépendant gagnait du terrain tant par rapport à la colocation qu'au logement chez les parents. Il se peut que la tendance ait changé depuis, du fait de la forte hausse des prix ; à signaler aussi un effet possible des normes qui interdisent de louer des « chambres de bonnes ».

Plus généralement, les logements dits collectifs abritaient en 2006 2,2% de la population, soit 1 352 000 personnes. C'est surtout les personnes âgées qui sont concernées : la majorité préfère vieillir « chez soi » qu'en maison de retraite, mais l'entrée en établissement s'impose souvent après 85 ans. La croissance prévue du nombre d'hommes âgés seuls – 150 000 hommes de plus de 75 ans seuls en 2030, contre 100 000 en 2005, alors que le nombre de femmes dans la même situation resterait de 350 000 – risque de changer fortement la demande de maisons de retraite dans les prochaines décennies.

Peut-être verra-t-on apparaître de nouvelles formes de logement, à mi-chemin entre l'individuel et le collectif. Un participant, « prospectiviste », fait état des « signaux faibles » que constituent les créations d'habitations groupées au Royaume-Uni ou en Belgique (« béguinages ») : espaces communs et espaces privatifs sur un même site, à proximité immédiate des commerces et des services. On parle aussi « d'éco-quartiers ». La statistique ne « voit » pas encore ces formes nouvelles, elle devra s'adapter... Mais il est trop tôt pour savoir si ce sont-là de vraies réponses à certains des défis du logement dans nos sociétés.



²⁰ Enquête Européenne « Survey of health, ageing and retirement in Europe » dont le but est d'étudier les effets du vieillissement sur la santé, le bien-être et plus généralement sur les grands équilibres économiques et sociaux européens.

²¹ Voir communication d'Omar Paccagnella et Viola Angelini à un récent séminaire de l'INED.

ANNEXE STATISTIQUE

Figure 1. Nombre de ménages (= nombre des résidences principales) et population

(en milliers)

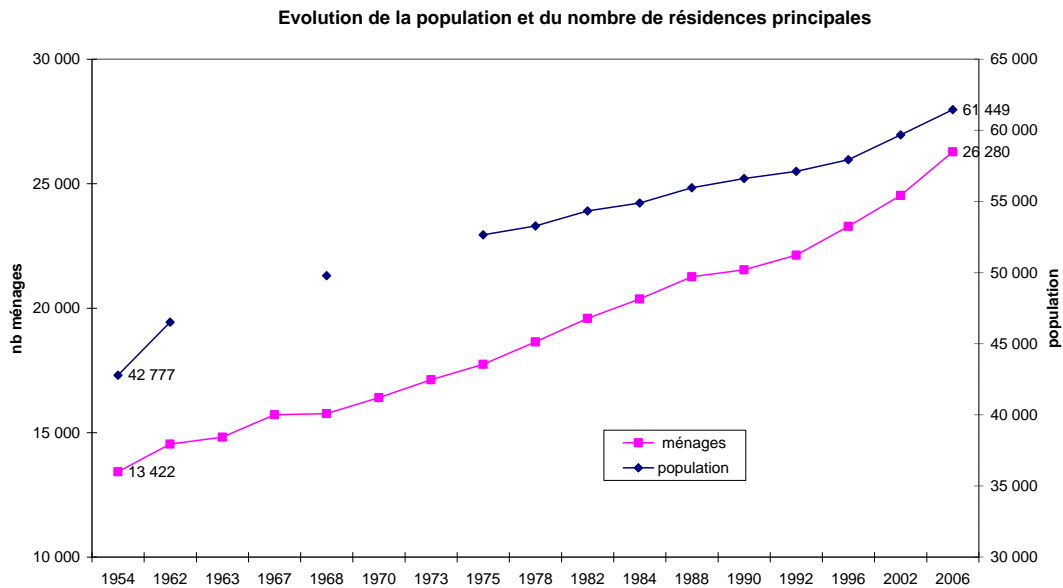
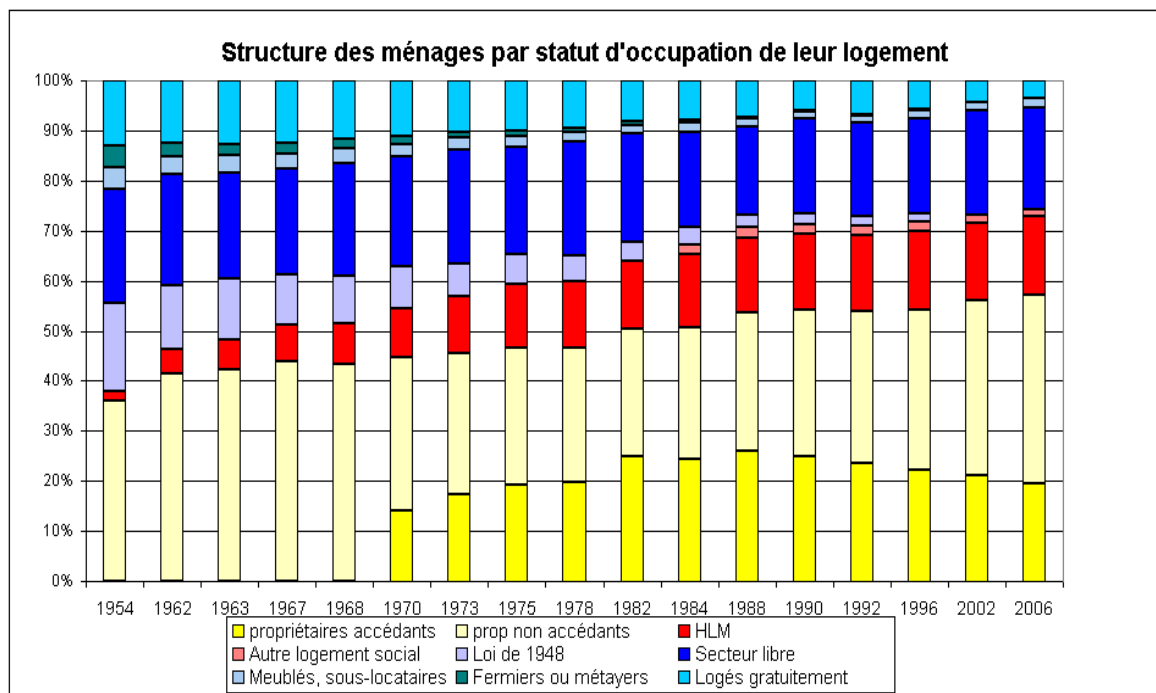


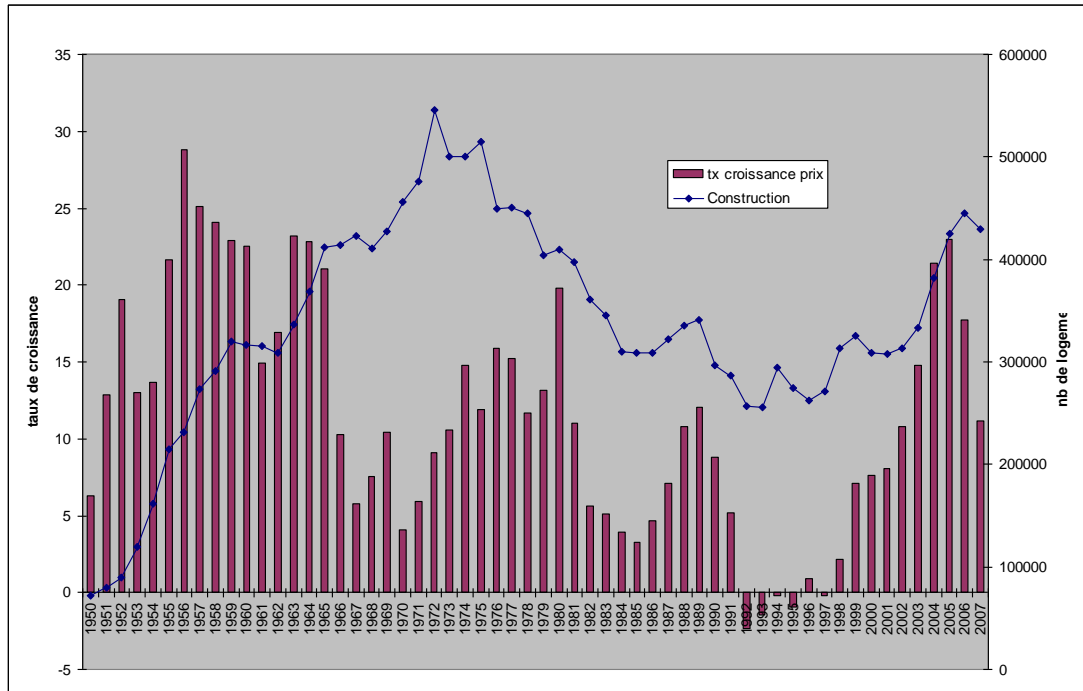
Figure 2.



Champ : France métropolitaine

Source : INSEE, Enquêtes Logement et Recensements

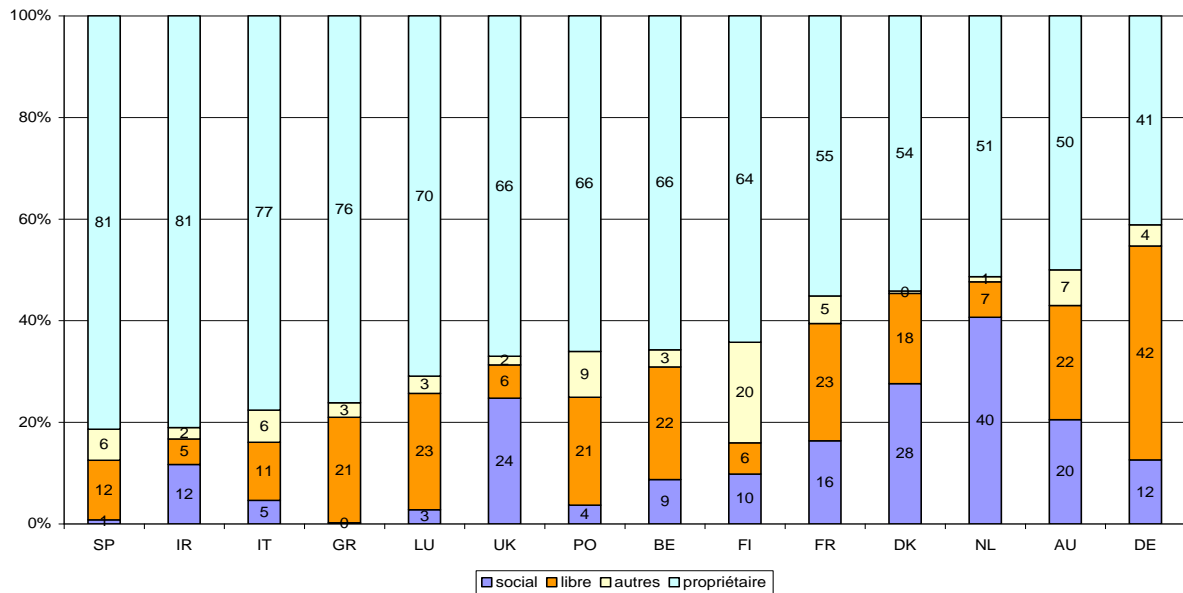
Figure 3. La construction neuve et le prix des logements anciens en France



Source : MELT et indices INSEE Notaires.

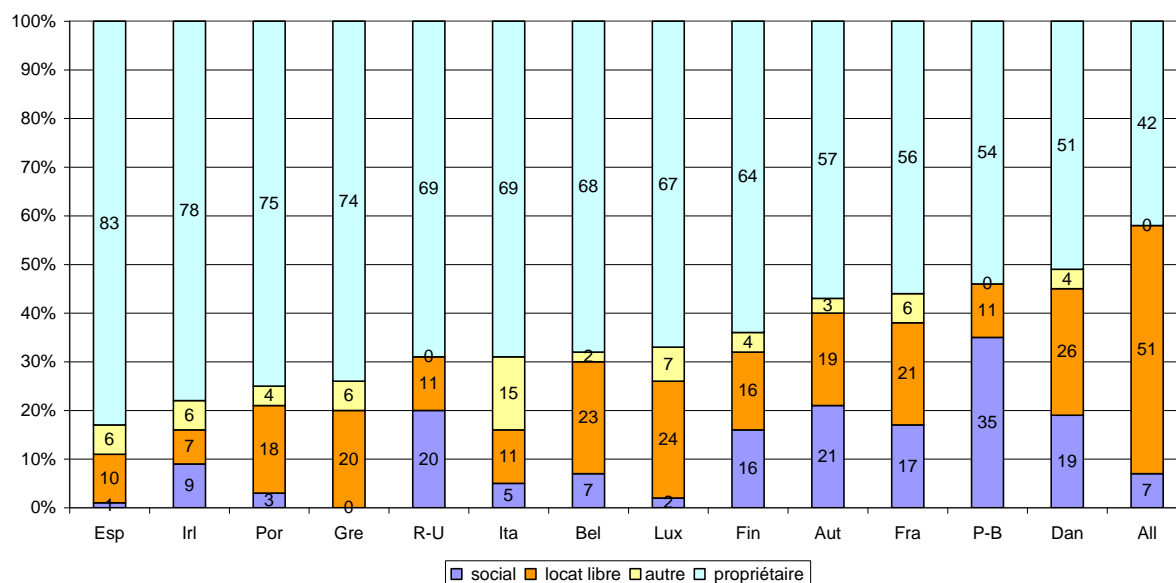
Figure 4

Statuts d'occupation des résidences principales en Europe, Europanel 1997



Source : calculs de l'auteur à partir des enquêtes Europanel.

Statuts d'occupation des résidences principales en Europe (2003)



Source : Statistiques sur le logement dans l'Union Européenne et DGUHC (MELT).

Les pays sont les mêmes sur les deux graphiques. L'abréviation de leur nom est l'abréviation officielle dans le graphique du haut. On remarque une évolution vers la propriété occupante. Il est possible que la définition des « autres statuts » ne soit pas identique dans tous les pays dans le graphique 2, ce qui interdit par exemple d'interpréter l'évolution du taux de propriété au Portugal.

Tableau 1

Aides au logement, et fiscalité du logement (en milliards d'€ 2006)

	1984	1995	2006
Aides « à la pierre »	11,0	5,1	6,5
Aides « à la personne »	7,7	13,1	14,5
Aides fiscales	3,8	4,3	9,1
Ensemble des aides	22,5	22,6	30,0
Aides en % du PIB	2,0	1,6	1,7
Fiscalité du logement	31,7	40,9	51,2
dt : spécifique (hors TVA, CSG)	9,8	17,6	24,2

Source : Comptes du Logement

Tableau 2.

Évolution du parc de logements de 1984 à 2002

En milliers de logements

	1984	%	1988	%	1992	%	1996	%	2002	%	2006	%
résidences principales	20 364	82,9	21 256	82,7	22 131	82,0	23 286	82,5	24 526	83,2	26 263	84,0
logements vacants	1 919	7,8	2 156	8,4	1 997	7,4	2 231	7,9	2 008	6,8	1 899	6,1
logements secondaires, ou occasionnels	2 293	9,3	2 297	8,9	2 848	10,6	2 704	9,6	2 961	10,0	3 106	9,9
ensemble	24 576	100	25 709	100	26 976	100	28 221	100	29 495	100	31 267	100

Champ : France métropolitaine

Source : INSEE Enquêtes Logement 1984 à 2006

Tableau 3:

Indicateurs de taille et d'occupation des logements, selon le type d'habitat						
	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Par logement						
Surface moyenne (m ²)	82	85	86	88	90	91
- Individuel	96	100	102	105	108	111
- Collectif	65	66	66	66	65	66
Nombre moyen de pièces	3,8	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0
- Individuel	4,4	4,6	4,7	4,8	4,8	4,8
- Collectif	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0	2,9
Nombre moyen de personnes	2,7	2,6	2,5	2,5	2,4	2,3
- Individuel	2,9	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5
- Collectif	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1	2,0
Par personne						
Surface moyenne (m ²)	31	32	34	35	37	40
- Individuel	33	35	37	39	41	44
- Collectif	27	29	30	30	31	33
Nombre moyen de pièces	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8
- Individuel	1,5	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9
- Collectif	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5
Proportion de maisons individuelles (%)	54,0	55,4	55,8	56,1	56,6	56,3

Champ : France métropolitaine, résidences principales

Source : Insee, enquêtes Logement