

## LES TROIS ENJEUX DE L'ACCROISSEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS

Jean-Claude Driant

Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris Est)



DRIANT J.-C. « Les trois enjeux de l'accroissement de l'offre » *Constructif*, n°18, novembre 2007, pp.41-43

A chaque fois que réapparaissent les symptômes d'une crise du logement, l'attention des politiques et de la plupart des observateurs de l'habitat se focalise sur la construction de logements neufs et ses supposées insuffisances. L'existence d'un déficit et la faiblesse de la production des deux dernières décennies au regard de l'accroissement de la demande expliquent que cette question soit placée au premier rang des préoccupations, d'autant que l'impulsion de la construction neuve constitue l'un des principaux leviers de l'action publique sur l'habitat, tant au niveau national que dans les politiques des collectivités locales.

Le débat sur le logement engagé depuis la moitié des années 2000 est très marqué par cette question et donne lieu à de vives polémiques de spécialistes sur l'ampleur du déficit et sur les besoins occasionnés par l'augmentation du nombre des ménages<sup>1</sup>. Reprenant sur ce thème les travaux de Michel Mouillart, le rapport 2007 de la fondation Abbé Pierre évoque un déficit de 800 000 logement à la fin de 2006<sup>2</sup> et ce chiffre a été repris par la plupart des candidats à l'élection présidentielle de 2007 comme illustration majeure de la crise quantitative

Comme tout chiffre national ainsi agrégé, celui-ci est sans doute contestable, mais force est de constater qu'une part des difficultés rencontrées par les ménages pour se loger tient à la faiblesse quantitative de l'offre.

<sup>1</sup> Citons par exemple :

Jacquot A. (2006) « Des ménages toujours plus petits », *INSEE Première* n°1106

Mouillart M. (2006) « La crise du logement en France, pourquoi et pour qui ? » *Regards sur l'actualité*, n°320

Université Paris Dauphine (2006) « Demande de logement : la réalité du choc sociologique » *L'Observateur de l'immobilier*, hors série, octobre 2006.

<sup>2</sup> Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés (2007) *L'état du mal logement en France*

Partant de cette affirmation qui semble faire consensus, et en n'abordant ici que les politiques centrées sur la construction neuve<sup>3</sup>, on peut suggérer quelques pistes complémentaires qui rendent les propositions plus complexes, mais dont il semble difficile de faire l'économie. Elles touchent principalement à trois registres : la diversité des territoires, l'adaptation des produits immobiliers aux besoins réels des ménages et l'accessibilité économique.

### TENIR COMPTE DE LA DIVERSITE DES TERRITOIRES

On peut tirer une première illustration des insuffisances d'une vision quantitative agrégée au niveau national en constatant que la croissance de la construction neuve depuis la fin des années 1990 n'a que peu contribué à faire reculer les symptômes de la crise du logement. En effet, après la baisse continue qui avait marqué la première moitié de la décennie, le nombre des mises en chantier s'est à nouveau élevé à partir de 1998 pour se stabiliser autour des 300 000 unités jusqu'en 2004, puis croître à nouveau depuis.

Cette croissance, dont chacun reconnaît le caractère positif, présente cependant d'importantes limites illustrées par les fortes inégalités régionales qu'elle recouvre : pour seulement 28 logements neufs pour 1000 habitants mis en chantier au cours de cette phase de croissance (1998-2006) en Ile-de-France, on en compte 48 en Limousin ; 51 en Franche-Comté et 78 en Bretagne ! De plus, entre 1997 et 2005, le nombre de mises en chantier a augmenté de 91% dans les communes rurales, alors qu'elle n'a cru que de 27% dans les villes de province de plus de 100 000 habitants et qu'elle a baissé de 4% dans l'agglomération parisienne. Ces chiffres montrent à la fois la forte contribution de la construction neuve à l'étalement urbain et sa difficulté à se localiser là où la demande est la plus abondante.

Le recul constant de la capacité de pilotage territorial des politiques du logement est probablement l'une des principales explications de ces décalages. En effet, depuis la réforme de 1977, et surtout à partir du milieu des années 1990, l'évolution des aides de l'Etat en matière de logement est caractérisée par la montée de mécanismes fiscaux et décontingentés sans aucune maîtrise des dimensions territoriales de leur mise en œuvre. Cette mutation, qui accroît encore le rôle du ministère des Finances comme acteur central des politiques du logement, se fait aux dépens des régulations localisées pourtant essentielles à la satisfaction des besoins.

Le premier défi pour l'efficacité des politiques du logement est donc un enjeu de gouvernance et de relation au local, qui ne peut se limiter à la décentralisation partielle ou totale du maigre reliquat des aides à la pierre encore contingentées pour la production de logements sociaux ou l'amélioration de l'habitat privé. Une piste d'évolution possible est d'introduire plus de modulations des différents mécanismes d'aides (notamment les avantages fiscaux pour l'investissement locatif et le prêt à taux zéro) en fonction des variations géographiques de l'intensité des besoins et des niveaux de tension des marchés. Cela supposerait, en préalable, d'améliorer l'expertise de l'Etat sur la diversité des marchés locaux du logement et sa capacité de réaction à l'évolution de leurs situations, mais aussi de renforcer ses positions, sur cette base, dans les négociations qui se nouent avec les intercommunalités autour des politiques locales de l'habitat. En parallèle, un retour au territoire des aides de l'Etat doit être accompagné d'une meilleure adéquation des échelles de mise en œuvre des politiques locales,

---

<sup>3</sup> La construction neuve n'est pas, loin s'en faut, le seul registre de l'action publique sur le logement, notamment dans ses dimensions qualitatives (amélioration du parc existant) et sociales (notamment via les aides à la personnes).

celles-ci restant souvent soumises à un localisme contradictoire avec les solidarités nécessaires au sein même des agglomération et entre les villes et leurs périphéries.

### **REpondre aux besoins de logements familiaux**

Le second défi majeur des politiques de l'habitat est celui de leur capacité à mieux orienter les contours de l'offre de logements. Dans sa logique généralement fondée sur des raisonnements à court ou moyen terme, le marché tend à produire des logements correspondant à une demande immédiate et solvable, elle-même influencée par le niveau des prix et les mécanismes d'aides qui les distordent. La production privée qui résulte de ce cadre général est caractérisée par deux orientations majeures : la maison individuelle en communes périurbaines et le petit logement en copropriété destiné à l'investissement locatif.

Face à ces dynamiques de marché, l'évolution qualitative des besoins, principalement marquée par les transformations de la famille et le vieillissement de la population, devraient inciter les acteurs des politiques du logement à chercher les moyens d'orienter la production différemment. En effet, en dehors de la décohabitation des jeunes qui oriente la demande vers le petit logement à prix abordable (et donc rarement neufs), l'essentiel des mobilités observées ou potentielles relèvent de dynamiques familiales : formation de couples, naissance d'enfants, séparations. Dans tous ces cas, le besoin exprimé est un besoin de logements capables d'accueillir un ou plusieurs adultes et des enfants, même si ces derniers ne seront présents que par intermittence dans le cas des parents séparés.

Quant au vieillissement, outre le fait que les politiques de maintien à domicile ne favorisent pas le développement d'une offre de logements ordinaires spécialisés (la mobilité résidentielle des personnes âgées est très faible et, pour les plus âgés, les besoins s'orientent plutôt vers des structures médicalisées), la demande se dirige soit vers la maison individuelle ancienne pour les jeunes retraités, soit, au-delà de 70-75 ans, vers des appartements locatifs comportant au minimum deux ou trois pièces.

De plus, l'accroissement constant des pratiques de double résidence (pratique courante chez les retraités et croissante chez les couples bi-actifs, en cas de mutation professionnelle) et l'attractivité de nombreuses régions françaises pour des ménages étrangers à la recherche d'un cadre de vie agréable, exercent une pression croissante sur le parc de logements familiaux dans de nombreux marchés locaux et les besoins en la matière croissent plus vite que le nombre des ménages.

Ce faisceau de facteurs conduit à considérer que l'enjeu majeur de réponse aux besoins des candidats à la mobilité est l'accroissement du parc de logements familiaux tant en maisons individuelles qu'en immeubles collectifs. Pour les premières, l'enjeu secondaire est celui de la capacité de répondre à la demande sans accentuer les conséquences économiques et environnementales de l'étalement urbain, ce qui suppose à la fois la mise en œuvre de politiques foncières courageuses et de fortes incitations au développement de formes innovantes capables de cumuler les attributs attendus de la maison (espace, silence, jardin, autonomie, ...) avec la densité nécessaire à l'apport des services de la ville, notamment en matière de transports. Quant à la production de logements familiaux urbains en immeubles collectifs, elle se heurte à la problématique de la solvabilité de la demande, laquelle n'incite les promoteurs à s'engager dans cette voie que pour des produits hauts de gamme ou, depuis quelques années, dans des quartiers populaires en renouvellement. La question de l'accessibilité économique de l'offre nouvelle est donc un enjeu majeur.

## PRODUIRE DES LOGEMENTS ACCESSIBLES BIEN REPARTIS DANS LES VILLES

Dans les strictes conditions du marché, la perspective d'accroître l'offre de logements familiaux dans les régions et villes où la demande est la plus vive a évidemment pour contrepartie des prix élevés de vente et de location. Le troisième enjeu fondamental est de faire en sorte qu'une part significative de cette production nouvelle soit réalisée avec des logements financièrement accessibles pour la majorité des ménages. Les tendances récentes vont à l'encontre de cette exigence. En effet, suivant les estimations de Michel Mouillart, le rapport 2007 de la fondation Abbé Pierre montrait que la part de la production neuve assortie de conditions de ressources, c'est-à-dire ciblée sur les ménages à revenus moyens et modestes, était passée de 67% en 2000 à 41% en 2006. Deux orientations importantes permettent de tracer des pistes pour renverser cette tendance dangereuse.

La première est complémentaire des approches spatiales et qualitatives énoncées plus haut ; elle repose sur la nécessité d'une relance ciblée des aides publiques à la production. Celle-ci peut prendre la forme d'un programme ambitieux d'accroissement de l'offre de logements sociaux, allant bien au-delà de la compensation des démolitions et des ventes aux occupants ; mais aussi constituer un troisième axe de ciblage ou modulation des mécanismes d'aide qui s'adressent aux acteurs privés, autant dans la production neuve (investissement locatif) que dans le parc existant (aides de l'ANAH). Dans leur principe, ces programmes et aides existent déjà (plan de cohésion sociale, « Borloo populaire », conventionnement ANAH...), mais semblent encore sous dimensionnés à l'égard des enjeux auxquels ils doivent répondre.

La seconde orientation qui doit présider à l'accroissement de l'offre accessible concerne la localisation du parc social. En effet, dès lors que se mettent en place des mécanismes vertueux sous l'effet de politiques ambitieuses et de la détente du marché, la mobilité croît dans le parc social, facilitant la satisfaction des demandes les plus urgentes. Lorsque le parc social est inégalement réparti au sein d'une agglomération, il en résulte des phénomènes de fortes paupérisations locales dans les quartiers les moins attractifs. Le couplage de la perspective annoncée d'une relance de l'accession sociale et de la mise en œuvre du droit au logement opposable ne peut que renforcer ces effets ségrégatifs de la fluidification du marché. Il s'agit donc de les prévenir en donnant la priorité à la production de logements sociaux dans les communes et les quartiers qui n'en sont pas encore dotés en nombre suffisants. Là encore, les outils existent avec le fameux article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains, encore faut-il aller jusqu'au bout de leur application.

\*  
\*   \*   \*

La mise en œuvre des trois registres d'orientations évoqués brièvement ici suppose d'abord une véritable reprise en mains par l'Etat du pilotage des politiques du logement, sans remettre en cause les grandes évolutions fondamentales des trente dernières années, mais en y injectant une capacité de modulation qui permette la réalisation de priorités territoriales et qualitatives. Ensuite se pose la question de la clarification du partage des tâches entre les différents niveaux de gouvernance des politiques locales de l'habitat. Dans le cadre des orientations prioritaires nationales dessinées par des mécanismes d'aide rénovés, ce partage doit sans doute laisser plus de marge de manœuvre aux agglomérations, seules susceptibles de faire valoir efficacement les articulations entre la question du logement et les autres composantes du cadre de vie et du développement local.