

ÉDITORIAL

Les enjeux du secteur du logement et des politiques publiques qui le concernent sont multiples : économiques, financiers mais bien sûr, avant tout, humains et sociétaux. Cela, qui est déjà vrai pendant les périodes normales, l'est encore plus au cœur de la crise financière internationale que nous traversons.

Le rapport part d'un constat sur l'évolution quantitative et qualitative du logement en France. Il rappelle les dysfonctionnements apparus dès les années quatre-vingt-dix.

Le rapport débouche sur des propositions concrètes dictées par le diagnostic. Il s'agit de desserrer les contraintes physiques sur l'offre, d'améliorer la gouvernance de la politique du logement en privilégiant le niveau intercommunal, de réactiver la gestion du parc social, de rationaliser l'aide publique au logement, de réduire les coûts des transactions immobilières. Les recommandations relatives au crédit à l'habitat trouvent une résonance spéciale à la lumière de la crise financière actuelle. Il en est de même pour les propositions pour stimuler l'investissement locatif privé.

Christian de Boissieu

n° 01/2009

JANVIER 2009

Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement

Rapport de Jacques Mistral et Valérie Plagnol

Les crises récentes du secteur bancaire américain laissent présager d'un durcissement des conditions d'accès au crédit. Dans ce contexte et alors que le prix de l'immobilier atteint des sommets, la question de l'accès des classes moyennes à la propriété, qui se trouve au cœur de ce rapport du CAE, se pose avec d'autant plus d'acuité qu'en matière de logement la France fait face à des dysfonctionnements non seulement du marché mais aussi de l'intervention publique. Face à l'ampleur et à la diversité des besoins, face aux défis démographiques et environnementaux à venir, Jacques Mistral et Valérie Plagnol s'interrogent sur les mesures à mettre en œuvre pour améliorer l'ajustement de l'offre et de la demande sur le marché du logement. Ils proposent de desserrer les contraintes physiques sur l'offre, de modifier la gouvernance de la politique du logement, de rationaliser les aides publiques et de repenser le mode de financement de l'accession à la propriété de manière à élargir le crédit.

Ce rapport a été discuté en présence de Christine Boutin, ministre du Logement, le 30 septembre 2008. Cette lettre, écrite sous la responsabilité de la cellule permanente, en retrace les analyses et en expose les principales conclusions.

Un état des lieux du marché du logement

Les dysfonctionnements actuels du marché du logement en France ne doivent pas faire oublier que la politique du logement menée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale a permis d'accompagner les profondes mutations qu'a connues la société et que les conditions moyennes de logement n'ont jamais été aussi bonnes. Ainsi, en cinquante ans, alors que la population a augmenté de 40 %, le parc immobilier a doublé, atteignant, en 2006, 32 millions de logements. Dans le même temps, le nombre de propriétaires de leur résidence principale s'est régulièrement accru et atteint aujourd'hui près de 57 %. L'amélioration du parc est également qualitative puisque la part des logements sans confort sanitaire est passée de près de 40 % en 1954 à 2,6 % en 2002 et la surface moyenne des résidences principales a augmenté, atteignant 90 m² en 2002. Enfin, contrairement à ses voisins euro-

péens, la France a fait le choix d'une offre diverse où coexistent immobilier privé, locatif privé et locatif public. Cette diversité du marché immobilier, qui permet de conjuguer l'offre flexible que requiert une société de plus en plus mobile et l'investissement patrimonial qu'appelle une société plus riche et âgée, est un avantage comparatif insuffisamment reconnu de notre pays.

En dépit de ces points positifs, le marché du logement connaît, depuis les années quatre-vingt-dix, de nombreux dysfonctionnements.

Le coût du logement n'a cessé d'augmenter

Le prix des logements a progressé de près de 40 % depuis 2004. Cette accélération des prix, dont l'ampleur contraste très nettement avec celle du revenu des ménages, résulte de la combinaison d'une offre insuffisante – du fait notamment du ralentissement dans la construction de logements sociaux entre 1996 et 2006 et

des difficultés d'accès au foncier à bâtir (voir *infra*) – et d'une forte demande, stimulée par une croissance démographique soutenue et des modalités de financement avantageuses (allongement des durées de remboursement, faibles taux d'intérêt). Or, si la remontée des taux d'intérêt et le durcissement des conditions d'octroi des crédits amorcés par la crise de l'été 2007 ont mis un frein à la croissance des prix, ils ont également entraîné un ralentissement des mises en chantier, ne faisant qu'accroître les tensions sur le marché du logement.

Les inégalités se sont creusées

À cette dégradation de la solvabilité des ménages emprunteurs, s'ajoute, pour les classes moyennes, un creusement des inégalités en matière d'accès à la propriété. D'une part, en effet, le ralentissement de la rotation du parc immobilier pénalise les primo-accédants de la classe moyenne. D'autre part, ces catégories sociales sont touchées par plusieurs effets d'éviction (moindre accès au logement social et aux aides publiques, épargne limitée par le renchérissement des loyers, etc.). En outre, faute de logements sociaux en nombre suffisant, on assiste à une montée des inégalités dans la répartition territoriale du parc HLM et à une dégradation des conditions d'habitat dans les quartiers où sont concentrées les populations les plus fragiles.

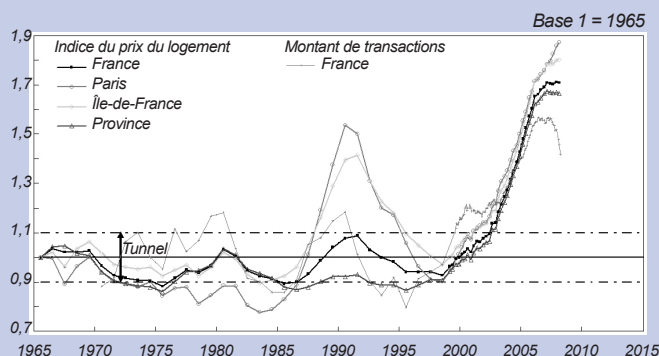
L'offre est insuffisante et mal adaptée

Malgré l'accélération des mises en chantier ces dernières années (286 000 logements par an entre 1996 et 2000, 332 000 entre 2001 et 2005, 438 000 en 2006 et 435 000 en 2007), il manquerait aujourd'hui dans le programme de constructions de l'ordre de 250 000 logements et, d'ici 2020, les besoins en logements pourraient atteindre 500 000 constructions par an. Le constat est similaire

pour ce qui concerne le parc de logements sociaux : l'effort de construction de HLM affiché depuis 2007 (avec 100 000 logements construits cette année-là et 120 000 de plus à construire en 2008, contre 51 000 en 2005) permet de couvrir les besoins de l'année mais pas de rattraper les retards accumulés. À cela s'ajoutent des taux de vacance et de rotation dans le parc social très faibles (seuls 50 000 nouveaux ménages sont accueillis chaque année, pour un parc de 4 millions de logements).

Cette insuffisance de l'offre, dans les secteurs privé comme public, est la conséquence du retard pris en matière de construction après la crise du début des années quatre-vingt-dix et d'une sous-estimation durable des besoins de la population. Elle résulte également des politiques restrictives menées par de nombreuses collectivités locales en matière d'accès au foncier à bâtir. Face à l'urbanisation croissante et en vue de répondre aux attentes de leurs administrés, soucieux de préserver leur environnement, les petites communes en bordure de grandes agglomérations se montrent en effet de plus en plus réticentes à libérer du foncier. À cette pénurie s'ajoutent des dysfonctionnements de nature qualitative, l'offre de logements ne répondant pas aux exigences de qualité rehaussées des ménages : la satisfaction des préférences des ménages pour les maisons individuelles s'est faite au prix d'une fragmentation sociale du tissu urbain, donc d'un recul de la mixité ; la taille des logements reste importante, voire croissante alors que les évolutions sociologiques récentes tendent à renforcer la décohabitation des familles ; enfin, la prise en compte d'exigences environnementales plus strictes via la multiplication de normes de construction, si elle vise à une meilleure qualité de l'offre, aboutit aussi à un accroissement des coûts et contribue donc à rationner la satisfaction des besoins.

Indices du prix des logements rapportés au revenu disponible par ménage et montants de transactions de logements anciens rapportés à leur tendance longue^(*)



Lecture : Le fait qu'un ratio indice du prix des logements/revenu prenne la même valeur l'année A et l'année B indique que, pour acheter le même logement, il fallait le même nombre d'années de revenu par ménage l'année A et l'année B. Quel que soit l'indice considéré, on le rapporte au revenu disponible par ménage sur l'ensemble de la France.

Note : (*) La tendance longue à laquelle on rapporte les indices du prix des logements est le revenu disponible par ménage, parallèlement auquel ils ont crû de 1965 à 2001 (cf. Friggit, 2001 et 2007).

Sources : CGEDD d'après INSEE, bases de données notariales, indices Notaires-INSEE désaisonnalisés et DGFIP.

L'environnement institutionnel est trop peu réactif

Le logement est un secteur lourdement réglementé (l'aide publique au logement représente en France 34 milliards d'euros, soit 2 % du PIB) mais son cadre institutionnel est complexe et imparfaitement adapté aux besoins nouveaux. Beaucoup de blocages sur le marché du logement viennent en effet de l'organisation actuelle des pouvoirs, dont une part très importante a été maladroitement décentralisée – la gestion du parc social par près de 850 opérateurs en est une illustration. En outre, la multiplication et la sédimentation des mesures pour le logement rendent leur lisibilité difficile et leur efficacité discutable, d'autant que les nombreux dispositifs d'aides ne sont pas évalués avec précision. Le foisonnement de la fiscalité en matière de foncier et de logement et les finalités multiples qui lui sont assignées complexifient la politique publique et introduisent des éléments d'incohérence et des contradictions, sources de blocages supplémentaires. Le rapport insiste notamment à ce sujet sur les effets pervers

des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif privé de type Robien et Borloo. En effet, si ces stimulants fiscaux ont permis d'accroître le parc locatif privé (300 000 logements ont été construits en sept ans), ils ont également entraîné des dérives qui contribuent au déséquilibre du marché : construction dans des zones sans potentiel, dévalorisation du bien pour les propriétaires bailleurs, accroissement du coût du foncier dans les zones de construction.

Les conditions d'accès au crédit immobilier sont trop restrictives

Certes, le système français de financement du logement – fondé sur le prêt personnel – a permis d'éviter les excès observés ailleurs (en particulier aux États-Unis lors de la crise des *subprimes*) et de protéger à la fois les emprunteurs et les banques des désordres consécutifs à une distribution trop peu prudente des crédits immobiliers. Mais ce système, qui repose sur la stricte évaluation de la capacité de remboursement de l'emprunteur, présente ses propres faiblesses. La pratique française du crédit, en écartant trop souvent

le recours au prêt hypothécaire, exclut de nombreux candidats à l'accession à la propriété, par ailleurs solvables, mais considérés comme ne présentant pas de garantie suffisante au regard du cautionnement ou ne répondant pas aux critères d'éligibilité très stricts retenus par les banques (personnes à revenu modeste, professions libérales et à revenus irréguliers, personnes ayant des problèmes de santé).

Des propositions de réforme

Face à ce constat, le rapport propose sept pistes de réformes.

Desserrer les contraintes physiques sur l'offre

Afin de relancer la construction de logements, les auteurs proposent de :

- mettre en place des mécanismes incitatifs pour libérer du foncier. Il s'agirait par exemple de décourager la détention improductive du foncier non bâti en alourdissant la taxation de ces surfaces. Une seconde idée consiste à capter les plus-values foncières que procure la transformation d'un terrain devenant constructible en les affectant aux collectivités locales, comme cela se pratique déjà en Allemagne ou en Suisse ;
- densifier le parc immobilier en réhabilitant la construction de logements collectifs urbains. Dans la mesure où l'étalement urbain est préjudiciable au développement durable, puisqu'il tend à s'accompagner d'un usage accru de l'automobile au détriment des transports en commun, l'accroissement du parc ne pourra être obtenu qu'en densifiant des espaces déjà construits, notamment en ayant recours à la construction de tours.

Réformer la gouvernance de la politique du logement

Pour les auteurs du rapport, on ne peut envisager de politique d'urbanisme et de logement, en particulier social, au niveau local. La bonne échelle pour satisfaire l'inté-

rêt général est celle de l'agglomération. Aussi, une des recommandations du rapport est-elle de regrouper à l'échelon intercommunal les compétences en matière d'urbanisme et d'habitat de manière à prendre les décisions relatives à l'usage des sols à l'échelle de l'ensemble de l'aire urbaine, et non plus au niveau de chaque commune. Dans le nouveau mode de gouvernance proposé, il s'agirait également de recréer, au niveau de l'État, les conditions d'une planification urbaine. Donner aux préfets la possibilité de relever les coefficients d'occupation des sols (COS) trop restrictifs ou encore autoriser l'État à se réappropriier le foncier sont des exemples de mesures proposées par les auteurs pour réintroduire l'État dans la gouvernance de la politique du logement.

Dynamiser la gestion du parc social

Pour que le parc HLM puisse tenir son rôle d'acteur majeur de la politique du logement, l'effort de construction de logements sociaux doit être intensifié et la gestion du parc améliorée. Pour ce faire, les auteurs préconisent d'introduire plus d'équité dans l'occupation du parc social. Cela passe notamment par l'application de la loi sur la révision des loyers en cas de hausse des rémunérations, par la différenciation des plafonds de ressources ou encore par l'adaptation du droit au maintien dans les lieux en un droit au maintien dans le parc afin de lutter contre la sous-occupation. Enfin, une gestion plus active suppose d'améliorer la gouvernance des offices HLM. Cela pourrait se faire en les regroupant et en uniformisant leurs statuts, en rendant plus transparent le processus de nomination des mandataires sociaux ou encore en assurant la gestion du parc avec des partenaires privés. En revanche, la vente des appartements HLM aux locataires les occupant, qui polarise souvent le débat, n'est considérée par les auteurs que

comme un outil marginal d'accession à la propriété.

Rationaliser les aides publiques au logement

En trente ans, les prêts et subventions se sont multipliés sans que leurs objectifs initiaux aient nécessairement été atteints. Compte tenu du durcissement de notre contrainte budgétaire, rendre plus efficace la mise en œuvre des aides et incitations publiques en matière de logement suppose de remettre à plat et d'évaluer les différents dispositifs de prêts et d'aides en matière de logement. Les auteurs proposent ainsi de mener, pour l'accession ou l'investissement locatif, une analyse du zonage de l'ensemble des aides à la pierre et à la personne de manière à concentrer ensuite les subventions et aides fiscales sur les zones de tension. Ils recommandent également de revoir l'utilisation du plan d'épargne logement, voire d'y mettre fin, pour concentrer l'effort sur le prêt à taux zéro, dont les effets devront être évalués périodiquement. À cet égard, les auteurs soulignent que la rénovation annoncée du « 1 % logement », de même que les mesures d'abaissement du plafond des ressources pour l'accès aux logements sociaux et d'indexation des loyers HLM, semblent aller dans le sens de la rationalisation des aides et de l'encadrement de la politique du logement. Toujours dans un souci d'évaluation des dispositifs, les auteurs préconisent de réaliser un bilan coûts-avantages des mesures en faveur du maintien du bon état du parc immobilier qui devraient faire suite au Grenelle de l'environnement (réglementations et/ou mécanismes incitatifs visant à rehausser les normes en matière d'économies d'énergie et de développement durable). Enfin, en matière de fiscalité, les auteurs stigmatisent la taxation des logements vacants, qu'ils recommandent de supprimer. Ils proposent également de sortir la résidence principale de l'impôt

sur la fortune (ISF) et, en contrepartie, de majorer les droits de succession.

Réduire le coût des transactions

En France, les coûts de transaction pour l'acquisition d'un logement sont plus élevés, et souvent dans une proportion importante, que dans les autres pays de l'OCDE, en particulier du fait des commissions d'agence. Pour lever cet obstacle à la fluidité des échanges, le rapport recommande d'alléger voire supprimer les droits de mutation et d'agir sur les marges des intermédiaires en les rendant plus lisibles pour les vendeurs.

Élargir et sécuriser le crédit

Le relèvement des taux d'intérêt et la crise de l'été 2007 ont sonné la fin des conditions de crédit très accommodantes proposées ces dernières années aux emprunteurs et la remise en cause de la titrisation bancaire. Ces difficultés cumulées pourraient rendre les établissements plus prudents voire frileux dans l'attribution de crédits immobiliers. Aussi, et compte tenu de la spécificité du système français de financement qui repose presque exclusivement sur le cautionnement, les auteurs proposent-ils de développer le recours à l'hypothèque. Il ne s'agirait pas d'adopter un système hypothécaire « pur », dont les carences sont aujourd'hui bien visibles, mais d'opter pour un modèle de crédit immobilier hybride, dans lequel seraient prises en compte la solvabilité de l'emprunteur mais aussi la valeur du bien acquis mis en gage. S'engager dans cette direction impliquerait de réduire les coûts liés à la prise d'hypothèque, pour encourager les emprunteurs à y recourir. En contrepartie, les auteurs proposent d'instaurer un encadrement de la distribution de crédit immobilier qui permette d'exclure les formes les plus risquées d'emprunts (comme par exemple les prêts sans amortissement ou de très longue durée). Parvenir à un

Les derniers rapports du Conseil d'Analyse Économique

- 60. Politiques de la concurrence
- 61. Une stratégie PME pour la France
- 62. La France et l'aide publique au développement
- 63. Vieillesse, activités et territoires à l'horizon 2030
- 64. Évolution récente du commerce extérieur français
- 65. Économie politique de la LOLF
- 66. Performance, incitations et gestion publique
- 67. Consolidation mondiale des Bourses
- 68. Temps de travail, revenu et emploi
- 69. Infrastructures de transport, mobilité et transport
- 70. Perspectives agricoles en France et en Europe
- 71. Mondialisation : les atouts de la France
- 72. Les leviers de la croissance française
- 73. Mesurer le pouvoir d'achat
- 74. Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et pour la France
- 75. Private equity et capitalisme français
- 76. La mondialisation immatérielle
- 77. Innovation et compétitivité des régions
- 78. La crise des subprimes
- 79. Salaire minimum et bas revenus
- 80. Politique de change de l'euro
- 81. Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne
- 82. Loger les classes moyennes

Ces rapports sont disponibles à La Documentation française
29 quai Voltaire
75344 PARIS Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
et sur : www.cae.gouv.fr

La documentation Française



élargissement maîtrisé de l'accès au crédit en développant le recours à l'hypothèque suppose aussi d'alléger les procédures juridiques de recouvrement des actifs gagés et de renforcer les garanties, afin de limiter les réticences des prêteurs. Une proposition avancée en ce sens par les auteurs du rapport est de renforcer le rôle du Fonds de Garantie à l'Accession Sociale (FGAS). Enfin, les auteurs insistent sur le fait que le développement d'un marché financier de titrisation hypothécaire est la condition du développement du marché de l'hypothèque en France.

Stimuler l'investissement locatif privé

L'investissement locatif privé souffre d'un désengagement des bailleurs privés comme des investisseurs institutionnels. D'après les auteurs, cette évolution est notamment le résultat d'une fiscalité plus lourde pour le propriétaire bailleur que pour le propriétaire occupant. Elle est aussi liée au fait qu'en France la protection accordée aux locataires est considérée comme particulièrement favorable. Aussi les auteurs proposent, d'une part, de revoir l'intéressement fiscal du locatif privé et, d'autre part, de prendre des mesures pour mieux protéger les propriétaires bailleurs. Il s'agirait en particulier de mettre en place une assurance spécifique du loyer contre les aléas du revenu ou bien encore de sécuriser le régime des expulsions de manière à garantir la récupération de son bien par le propriétaire. Le rapport propose en outre d'attirer les investisseurs institutionnels en créant les conditions propices à des partenariats public-privé notamment pour la construction de logements sociaux. Enfin, pour encourager les investissements dans les zones défavorisées, les auteurs proposent d'adopter un « *Community Reinvestment Act* » à la française, c'est-à-dire d'obliger les institutions financières collectant de l'épargne à en réinvestir une partie dans ces zones.

Commentaires

Dans son commentaire, **Patrice Lanco** souligne que le rapport aborde la plupart des sujets posés à la politique du logement et passe en revue les constats et propositions des auteurs. Il s'interroge en particulier sur le lien en longue période entre le prix des logements et le revenu disponible des ménages et souligne que le développement de la propriété est peut-être lui-même un facteur de déconnexion entre les prix des logements et leurs fondamentaux. Il rappelle également que la hausse des prix est alimentée par la « lutte pour l'espace » et que, de ce fait, la question n'est pas tant de savoir si les classes moyennes peuvent encore se loger mais plutôt celle de l'accès aux zones chères. Par ailleurs, s'il s'accorde avec les auteurs sur le fait que le regroupement à l'échelle intercommunale des compétences d'urbanisme et d'habitat est un élément essentiel de la nouvelle gouvernance à mettre en place, il s'interroge sur la légitimité de l'extension des aides à l'ancien à des accédants aisés, saluée par les auteurs, mais qui constitue, d'après lui, de purs effets d'aubaine. En outre, contrairement aux auteurs du rapport, Patrice Lanco estime nécessaire de maintenir l'épargne logement car elle constitue selon lui un « apprentissage » pour la phase d'accession. S'agissant de la gestion du parc social, il reconnaît la nécessité de la moderniser et suggère pour ce faire de s'inspirer des contrats de délégation de services publics. Enfin, s'il reconnaît que l'élargissement de l'accès au crédit est une des clés du développement de l'accession à la propriété, il considère que ce n'est pas le cautionnement la cause du développement insuffisant du crédit hypothécaire mais plutôt l'attitude réservée de la société française à l'égard du crédit.

Étienne Wasmer souligne l'exhaustivité des thèmes traités dans le rapport mais regrette qu'il n'ait pas privilégié

des pistes prioritaires. Selon lui, le rapport aurait mérité d'entrer dans le détail de problèmes subtils d'économie politique et de subsidiarité pour mieux comprendre le déficit d'offre globale. Il regrette également que la question du droit au logement n'ait pas été approfondie dans le rapport. Enfin, la question de l'évaluation de l'efficacité du système d'aide au logement aurait également dû être creusée. Selon Étienne Wasmer, bien que les auteurs aient cherché à proposer des solutions opératoires concrètes, parfois très détaillées, ils ont laissé de côté un certain nombre de questions fondamentales. Une première question est celle de la pertinence des aides au logement comparativement aux aides au revenu. Il conviendrait également de s'interroger sur les effets de mesures encourageant l'accès à la propriété, en particulier pour les classes défavorisées. La question, très délicate, de la conciliation des objectifs de mixité du parc social et d'équité aurait aussi mérité d'être soulevée. Enfin, le rapport aurait pu s'interroger sur les modes de régulation à introduire pour inciter les bailleurs privés à loger les populations financièrement fragiles. Concernant les propositions faites dans le rapport, Étienne Wasmer partage le constat sur la nécessité de réformer la gestion du parc social et souligne que l'idée d'une appropriation publique des variations de prix lorsque le terrain devient constructible est une très bonne piste. En revanche, il s'interroge sur l'efficacité du zonage des aides et se demande si des actions publiques de développement des infrastructures ou d'aide à la répartition des activités sur le territoire ne seraient pas préférables. Il appelle également à ce que soit discutée, au titre de mesures visant à améliorer la mobilité des ménages, l'indexation des ressources fiscales sur le prix du foncier. ■