

Introduction

0.1 Logement et localisation

Le logement est un bien de consommation aux multiples dimensions, dont le choix est avant tout déterminé par la localisation. Cette dernière influence fortement l'agrément du voisinage immédiat, l'accès aux écoles, aux emplois et aux services.

En France, une tendance marquée vers l'éloignement des centres urbains se dessine, avec une préférence croissante pour la maison individuelle par rapport à l'appartement, phénomène que l'on appelle la périurbanisation. Au milieu des années 1980, la construction de maisons individuelles était deux fois plus fréquente que celle des appartements.

Cependant, depuis 2008, on observe un repli de la construction de maisons individuelles au profit des logements collectifs, en raison de divers facteurs tels que les coûts environnementaux liés au transport automobile et le vieillissement de la population. Entre 2016 et 2021, le nombre de logements individuels a augmenté en moyenne de 0,6 % par an, contre 1,3 % pour les logements collectifs, montrant une tendance similaire à celle observée entre 2011 et 2016 (respectivement 0,9 % et 1,2 %).

Cette évolution contribue à une augmentation des écarts géographiques de prix et de loyers, révélant ainsi les défis croissants du marché immobilier.

Il existe au moins deux types d'inadéquations spatiales qui impactent le marché du travail.

La première concerne la situation où les emplois sont trop éloignés des logements, ce qui peut être dû à un manque de transports adéquats ou aux coûts de mobilité qui empêchent les individus de déménager vers les zones d'emploi. Cette distance géographique crée des difficultés pour les travailleurs qui souhaitent accéder à des opportunités professionnelles.

La deuxième inadéquation réside dans le fait que l'offre de travail ne correspond pas à la demande en termes de qualifications. Ainsi, même si des emplois sont disponibles, les candidats peuvent ne pas posséder les compétences requises, ce qui entraîne un déséquilibre sur le marché de l'emploi et

limite les possibilités d'embauche pour les entreprises.

Ces deux problématiques soulignent l'importance d'une planification urbaine et d'une formation professionnelle adaptées pour favoriser une meilleure adéquation entre le logement et l'emploi.

Ce type d'inadéquation est renforcé par la ségrégation spatiale, qui crée des barrières supplémentaires à l'accès à l'emploi et à la formation. Elle peut également être à l'origine d'effets de pairs négatifs, où les caractéristiques du voisinage influencent défavorablement l'accumulation de capital humain, comme l'ont souligné Goux et Maurin en 2005. De plus, la ségrégation spatiale peut engendrer une discrimination territoriale, où le lieu de résidence envoie un signal négatif à un employeur potentiel, comme l'ont observé Petit et al. en 2011.

Ces dynamiques contribuent à perpétuer les inégalités sociales et économiques, rendant encore plus difficile la mobilité professionnelle et l'accès à des opportunités de développement personnel.

La mobilité résidentielle a diminué depuis le début du XXI^e siècle, principalement sous l'effet du vieillissement de la population. Cela est particulièrement visible dans le secteur locatif social, où les locataires en place vieillissent et sont moins enclins à déménager. Dans les années 1980, le logement social a joué un rôle de tremplin vers la propriété occupante, comme l'ont noté Goffette-Nagot et Sidibé en 2016. Cependant, ce rôle s'atténue progressivement, limitant ainsi les possibilités de transition vers la propriété et contribuant à une stagnation dans les dynamiques de mobilité résidentielle.

La mobilité a aussi davantage diminué pour les personnes plus âgées, dont les logements sont mieux adaptés et pour qui les déménagements contraints par les revenus ou la santé sont moins fréquents, comme l'indique Laferrère en 2007. De plus, les mobilités de longue distance ont également diminué en raison de la crise économique et des difficultés qu'elle a engendrées sur le marché du travail.

0.2 Le parc de logements

De 1968 à 2013, la population de France métropolitaine a augmenté de 14 millions d'habitants, soit une hausse de 28 %. Le nombre de résidences principales a quant à lui augmenté de 12 millions, représentant une augmentation de 76 %. Par ailleurs, le parc total de logements, incluant les résidences secondaires, occasionnelles ou vacantes, a connu une augmentation de 80 %.

De 2000 à 2016, entre 300 000 et 500 000 logements ont été construits chaque année, totalisant environ 6 millions. Pendant cette même période, la population a augmenté de 352 000 habitants par an en métropole.

La croissance du parc de logements est donc dynamique, avec un accroissement moyen de 1,1 % par an en France depuis le début des années 1980. Le nombre de logements par habitant, qui était de 519 pour mille en 2012, est proche de celui de l'Allemagne et de l'Autriche, mais reste en dessous de celui de l'Espagne.

Depuis 1982, le nombre de résidences principales s'est accru de 52 %, une hausse portée par la croissance démographique, qui a augmenté de 20 % sur cette même période, ainsi que par la baisse de la taille des ménages, due à des facteurs tels que l'arrivée de couples plus tardifs, les ruptures d'union et le vieillissement démographique.

Conclusion : le taux d'occupation des résidences principales baisse de façon continue, illustrée par la diminution du nombre de personnes par logement, qui est passé de 3 personnes en moyenne en 1968 à 2,3 en 2016. Par ailleurs, le nombre de mètres carrés par personne a augmenté, passant de 31 à 40 entre 1984 et 2006, et reste stable depuis.

Ces moyennes masquent des inégalités entre des ménages plus âgés, qui occupent, en tant que propriétaires ou locataires dans le parc social, des logements rendus spacieux par le départ des enfants, et les plus jeunes, qui peinent à accéder au parc social et sont souvent locataires de logements plus petits.

Depuis le milieu des années 2000, le nombre de résidences principales croît à un rythme un peu moins soutenu que l'ensemble du parc, alors qu'il avait augmenté un peu plus vite entre 1990 et le milieu des années 2000.

Conséquence : la part des résidences principales diminue légèrement, passant de 82,6 % en 1982 à 81,8 % en 2021.

Depuis le début des années 2010, le nombre de résidences secondaires et de logements occasionnels augmente plus vite que l'ensemble du parc, alors qu'il avait progressé de façon moins soutenue que ce dernier à partir de 1990.

Le territoire n'est pas homogène, avec un taux de vacance élevé dans certaines zones, tandis que d'autres, comme la région Île-de-France ou PACA, connaissent un marché du logement tendu. La vacance désigne la proportion de logements inoccupés, souvent en attente de locataires ou de propriétaires.

Taux de vacance : 8 % du stock de logements. Les logements vacants augmentent nettement depuis 2006, à un rythme supérieur à celui de l'ensemble du parc.

Taux de vacance : 8 % du stock de logements. Les logements vacants augmentent nettement depuis 2006, à un rythme supérieur à celui de l'ensemble du parc. La vacance est forte surtout dans les villes moyennes et les unités urbaines de moins de 100 000 habitants. Elle peut provenir d'une inadéquation entre l'offre et la demande en matière de taille, de localisation, de prix, ou correspondre à des logements en mauvais état.

0.3 Les conditions de logement

Les conditions de logement montrent une ancienneté des logements variée : 30 % d'entre eux datent encore d'avant 1949, tandis que 24 % du parc actuel (31 % du parc collectif) a été bâti entre 1949 et 1974. Environ 40 % des logements (43 % des maisons) ont été construits après 1975. Aujourd'hui, le confort de base est généralisé à la quasi-totalité des logements. En 2013, seulement 1 % des logements manquaient du confort sanitaire de base, et 3 % présentaient plus d'un défaut grave d'isolation thermique, d'étanchéité ou d'installation électrique.

La taille des résidences principales a augmenté, mais peut rester inadaptée au nombre d'occupants. Le surpeuplement, qui a été divisé par deux entre 1984 et 2006 et s'est stabilisé à 8 %, concerne 21 % des ménages dans l'unité urbaine de Paris, 16 % des personnes de moins de 40 ans et 18 % des ménages les plus modestes.

L'amélioration des conditions de logement n'occulte pas la question de la privation de domicile. En 2020, 3,6 millions de personnes étaient soit privées de domicile personnel (895 000), soit vivaient dans des conditions très difficiles (privation de confort ou surpeuplement) (2 880 000), soit étaient en situation d'occupation précaire (hôtel, caravanes, etc.), selon la Fondation Abbé-Pierre.

Les difficultés de sortir des situations de précarité sont particulièrement marquées pour ceux qui ont connu l'absence de logement personnel. Dans les établissements pour personnes en difficulté sociale, 52 % des résidents sont des actifs, mais seulement 20 % d'entre eux sont en emploi ou en stage, tandis que 32 % se trouvent au chômage. De plus, il est préoccupant de constater que seulement 13 % des individus avaient un logement personnel auparavant ; la majorité était hébergée par la famille, un tiers ou dans un établissement. Cette situation souligne les obstacles persistants auxquels font face les personnes en précarité pour retrouver une stabilité résidentielle.

0.4 Le logement comme placement

Le logement est également considéré comme un actif, en concurrence avec d'autres formes d'épargne, mais il présente la particularité d'être moins liquide. Les coûts de mobilité, qu'ils soient directs (droits de mutation, frais) ou indirects, sont élevés, ce qui complique les transactions. De plus, un logement nécessite un temps significatif pour être construit, ce qui limite la flexibilité des propriétaires et des investisseurs sur le marché immobilier.

Le taux de propriétaires atteint environ 75 % à l'âge de la retraite et baisse

peu par la suite. Le logement est perçu comme un placement qui protège contre le risque de hausses de loyers plus rapides que l'évolution des pensions de retraite, offrant ainsi une certaine sécurité financière aux retraités.

Le logement peut prendre la forme d'une maison individuelle ou d'un appartement. Environ 80 % des propriétaires vivent dans une maison, tandis que 75 % des locataires résident dans un appartement. Cette répartition souligne les préférences distinctes en matière de logement selon le statut de propriété.

Dans le secteur locatif, les mono-propriétaires d'immeubles ont pratiquement disparu. Les mono-propriétaires privés ont été affectés par des facteurs tels que les partages successoraux, les taxes et l'accès à la propriété. Parallèlement, les investisseurs institutionnels ont réorienté leurs actifs dans les années 2000, comme l'indiquent Bessière et Laferrère (2002), en vendant leurs immeubles à la découpe, ce qui a également contribué à cette évolution du marché locatif.

Les particuliers bailleurs sont généralement de petits propriétaires d'appartements. En 2013, 93,5 % des propriétaires du parc locatif libre étaient des particuliers, contre 83,2 % en 1996. Cet émiettement de l'investissement privé a des conséquences sur la mise en œuvre de travaux de réhabilitation énergétique. En effet, seulement 14 % des résidences principales affichent une étiquette énergie A, B ou C, selon François (2014), ce qui souligne les défis en matière d'efficacité énergétique dans le parc locatif.

0.5 Le statut d'occupation du logement

En 2021, 58 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale, un chiffre stable depuis 2010 après une augmentation continue depuis 1982, où il était de 50 %. La part des propriétaires sans charges de remboursement a crû jusqu'en 2010, atteignant 38 % contre 27 % en 1982, avant de se stabiliser à 38 % en 2021 en raison du vieillissement de la population. Par ailleurs, la part des propriétaires accédants est restée stable à 20 % depuis 15 ans, après avoir diminué de façon continue entre 1990 et le milieu des années 2000, passant de 26 % à 20 %. La part des ménages locataires de leur résidence s'est maintenue autour de 40 % depuis 1990, un niveau légèrement inférieur à celui de 1982 (41 %). Enfin, les logements détenus par des bailleurs publics représentent 17 % du parc, tandis que ceux détenus par des bailleurs privés en représentent 23 %.

Le choix du statut d'occupation est influencé par plusieurs facteurs. Parmi eux, on trouve les contraintes de crédit, telles que le taux d'apport personnel, le taux d'intérêt et la durée des emprunts. Le revenu joue également un rôle

crucial, tout comme les anticipations concernant les prix et les loyers. De plus, la position dans le cycle de vie et les anticipations de mobilité sont des éléments déterminants qui impactent ce choix.

L'évolution de l'âge auquel la moitié d'une génération a accédé à la propriété offre un aperçu des tendances à long terme. Ainsi, l'âge était de 47 ans pour la génération née en 1924, de 36 ans pour celle née en 1944, de 33,5 ans pour celle née en 1952, et de 38 ans pour celle née en 1964. Pour les générations suivantes, cet âge est resté stable : les jeunes des générations nées à partir du milieu des années 1970 accédaient à la propriété entre 35 et 39 ans.

Entre 1996 et 2016, plusieurs évolutions économiques significatives ont été observées. Les prix à la consommation ont augmenté de 31 %, tandis que le revenu disponible brut par ménage a connu une hausse de 40 %. Parallèlement, le prix des logements anciens a été multiplié par 2,52, avec une augmentation encore plus marquée en Île-de-France, atteignant 2,67.

Après une baisse liée à la crise de 2008, la reprise du marché immobilier a été soutenue, notamment en Île-de-France. Les prix du logement ont légèrement diminué à partir de 2012, mais ils connaissent une reprise depuis 2016. Pour les primo-accédants, la hausse des prix freine l'achat, bien que cela soit en partie compensé par l'allongement de la durée des emprunts, qui est passée à 19,6 ans entre 2009 et 2013, contre 14,6 ans entre 1997 et 2001. De plus, la baisse des taux d'intérêt, passant de 5,2 % entre 1997 et 2001 à 3,5 % entre 2009 et 2013, a également contribué à atténuer cette pression.

Au fil du temps, les ménages non propriétaires tendent à être de moins en moins aisés. En effet, le pourcentage de ménages propriétaires dans le premier quartile de revenu a diminué de 8,9 points depuis 1984. Aujourd'hui, le revenu est un facteur encore plus déterminant pour accéder à la propriété qu'il ne l'était il y a 30 ans. Plusieurs conditions favorisent cet accès, notamment la présence de deux apporteurs de ressources au sein du couple, la stabilité d'un emploi en CDI, ainsi que l'aide financière des parents, devenue plus courante et plus importante. En 2013, un quart des accédants âgés de 25 à 44 ans ont reçu un don familial lors de l'achat, et l'apport personnel représentait environ un tiers du montant total de l'acquisition, un chiffre stable par rapport à 2001.

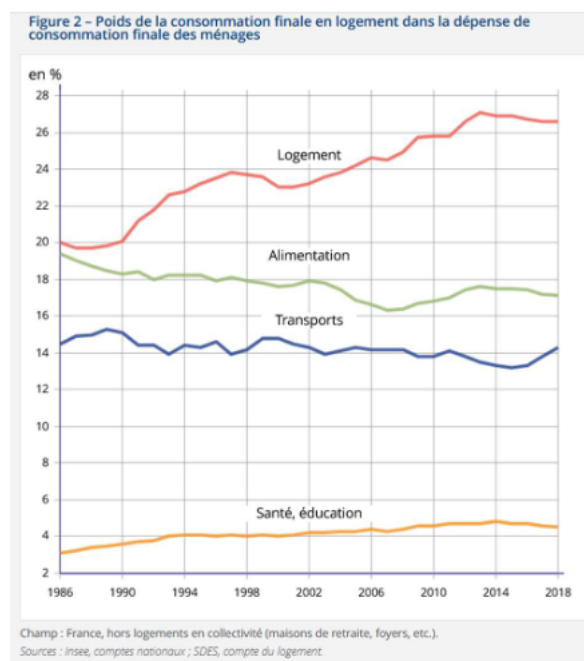
0.6 Les dépenses de logement

En 2018, 26,6 % de la dépense de consommation finale des ménages était consacrée aux services liés au logement. Cela en fait le premier poste de dépense, bien loin devant les parts allouées à l'alimentation (17,1 %) et aux transports (14,3 %). Depuis les années 1990, la part des dépenses dédiées au

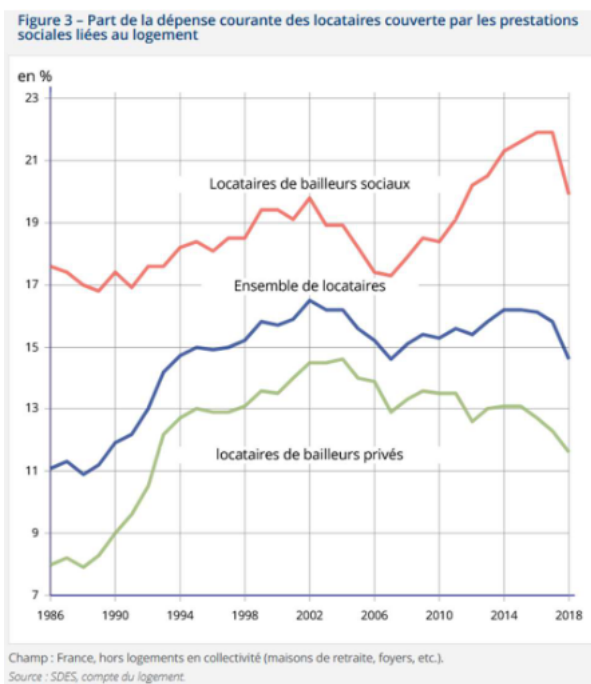
logement a augmenté de manière significative, étant inférieure de 6,5 points par rapport à son niveau actuel.

En 2013, 4,5 % des locataires étaient en situation d'impayé de loyer ou de charges, un pourcentage similaire à celui de 2006. Par ailleurs, 11,5 % des accédants rencontraient des difficultés de remboursement d'emprunt, contre 8,9 % en 2006. Depuis le milieu des années 1980, les dépenses de logement des locataires ont considérablement augmenté. Les indices des loyers, à qualité constante, ont progressé plus rapidement que les prix à la consommation et le revenu disponible brut par ménage. Après déduction des aides au logement, un locataire du secteur privé dépensait en moyenne 50 % de plus au m² pour son logement qu'un locataire du secteur social, alors qu'en 1984, cet écart était plus faible (43 %). Cette hausse a été particulièrement marquée pour les ménages du premier quartile, en partie en raison d'un rattrapage de leurs conditions de confort par rapport aux autres ménages, comme l'a souligné Briant en 2010.

Depuis le début des années 2000, le niveau de revenu des locataires a diminué par rapport à celui des propriétaires. Dans le même temps, le taux d'effort, c'est-à-dire la part du revenu consacrée aux dépenses de logement, a augmenté. Cette hausse a été plus marquée pour les locataires du secteur privé, passant de 23,6 % en 2001 à 28,4 % en 2013, que pour ceux du secteur social, où il est passé de 20,2 % à 24,1 %. Cet accroissement de l'effort a particulièrement pesé sur les ménages les plus modestes, malgré le soutien des aides personnelles au logement, qui se sont concentrées sur ces foyers. Pour ces derniers, les aides au logement représentent plus de 30 % du montant total de leurs dépenses de logement.



Depuis 1990, la part des dépenses de logement des locataires couverte par les prestations sociales s'est accrue. Cependant, en 2018, cette part a diminué, atteignant 14,6 %. Cette baisse s'explique par deux facteurs principaux : l'abaissement de 5 € des différentes prestations sociales liées au logement et la mise en place du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS) dans le secteur social.



0.7 Politique du logement

L'État joue un rôle important en régulant la construction, en définissant le droit de propriété, en encadrant les contrats de location et les loyers, et en subventionnant l'investissement ou la consommation. Historiquement, l'intervention publique s'est concentrée sur plusieurs aspects : la construction, notamment avec le développement du logement social, l'aide à l'accession à la propriété via le crédit et les taux aidés, ainsi que les aides monétaires directes au revenu des locataires, comme les APL. Dans les années 1970, la faillite des grands ensembles de logements sociaux a révélé une concentration des problèmes économiques et sociaux dans certaines zones. En réponse, les aides directes ont été étendues à de nouvelles catégories de bénéficiaires, tels que les étudiants.

Depuis 1984, pour contrer la baisse de l'offre locative privée, des incitations fiscales à l'investissement locatif ont été instaurées, allant du dispositif Quilès-Méhaignerie en 1984 au dispositif Pinel en 2014. Plus récemment, d'autres lois, telles que la loi DALO et la loi SRU, ont été mises en place pour réguler les baux, encadrer l'évolution et le niveau des loyers, taxer les logements vacants, et encourager la mixité sociale.

Les politiques du logement ont des effets complexes, rendant leur évaluation difficile. L'encouragement à la construction, qui vise à la fois à développer

l'offre de logements et à soutenir l'emploi dans le secteur de la construction, comporte le risque de surinvestissement dans des zones où la demande est faible. Par ailleurs, les politiques de réglementation des loyers doivent trouver un équilibre entre une liberté totale, qui favorise la mobilité mais peut entraîner des loyers excessifs si le bailleur est en position de monopole, et un contrôle trop strict, qui risque de créer une pénurie de logements et de freiner la mobilité nécessaire.

Les aides « personnelles » à la consommation de logement s'élèvent en moyenne à 266 euros par mois. Elles bénéficient à 40 % des locataires, dont la moitié dans le secteur social, un pourcentage qui a augmenté après 1984 avant de se stabiliser depuis 1996. En revanche, seulement 6 % des accédants en bénéficient. Ces aides sont en baisse en raison de leur recentrage sur les ménages les plus modestes depuis la fin des années 1980, ainsi que de la diminution de l'accès à la propriété pour ces ménages.

Des études montrent que les aides au logement ont été partiellement absorbées par des hausses de loyer [Laferrère et Le Blanc, 2002 ; Fack, 2005]. L'encouragement à la construction locative privée n'est pas exempt d'effets pervers. En plus d'une mauvaise répartition géographique de l'offre, un impact sur les prix a également été observé dans certaines zones [Bono et Tranoy, 2013].

Chapitre 1

État du logement en France et enjeux des politiques de logement

1.1 État du logement en France

1.1.1 Le logement en France depuis 30 ans

Depuis quarante ans, l'enquête Logement de l'INSEE constitue le pivot central du dispositif statistique sur le logement en France. Elle permet d'analyser et d'évaluer l'évolution des comportements en matière de logement à travers les générations. Le choix du logement repose principalement sur des considérations de localisation, avec une proximité aux aménités essentielles.

Au sein des agglomérations, le centre-ville concentre les emplois, ce qui pousse les ménages à faire des arbitrages entre le prix du logement et le coût du transport. Cependant, une tendance générale s'est dessinée vers l'éloignement des centres urbains, favorisant la maison individuelle au détriment de l'appartement, phénomène connu sous le nom de périurbanisation.

Dans les années 60, la construction massive de logements sociaux a conduit à une concentration excessive des populations modestes, qui se sont ensuite tournées vers l'accession à la propriété de maisons situées plus loin des centres.

Depuis 2008, on observe un retour à une préférence pour les appartements en immeubles collectifs. Les coûts environnementaux liés au transport automobile, le vieillissement de la population et la concentration des activités ont également favorisé la densification de certaines métropoles, entraînant une augmentation des écarts géographiques de prix et de loyers.

Par exemple, dans l'agglomération parisienne, le prix des logements à caractéristiques comparables est supérieur de près de 25 % par rapport à d'autres régions. Ces différences spatiales peuvent s'expliquer par au moins

deux types d'inadéquation.

La première se manifeste lorsque les emplois sont trop éloignés des logements, rendant le coût de mobilité élevé pour les habitants.

La seconde inadéquation concerne les niveaux de qualification et de formation qui ne répondent pas aux besoins du marché du travail.

Ce phénomène est exacerbé par la ségrégation spatiale, où la qualité de l'éducation dans le lieu de résidence est souvent inférieure, et où les caractéristiques du voisinage peuvent freiner l'accumulation de capital humain. Ainsi, ces facteurs contribuent à creuser les disparités économiques et sociales au sein des territoires.

Globalement, la mobilité résidentielle a diminué depuis le début du XXI^e siècle, principalement en raison du vieillissement de la population. Ce phénomène est particulièrement marqué dans le secteur locatif social, où l'âge des locataires en place augmente.

De plus, la mobilité a également diminué chez les personnes plus âgées, probablement parce que leurs logements sont désormais mieux adaptés à leurs besoins. Cette stagnation dans les déplacements résidentiels reflète une tendance vers une sédentarité accrue, influencée par des facteurs démographiques et des conditions de vie plus satisfaisantes pour les seniors.

Le confort de base s'est généralisé

L'état des logements français en matière d'hygiène et de salubrité était dramatique dans les années qui ont suivi l'après-guerre. À cette époque, seuls un peu plus d'un quart des logements disposaient de WC intérieurs, et seulement 10 % étaient équipés d'une baignoire ou d'une douche. Cependant, des progrès spectaculaires ont été réalisés, notamment avec la construction de nouveaux grands ensembles dans les années 70, qui ont su répondre aux attentes de leurs habitants. En 2020, parmi les 28,7 millions de ménages résidant en France métropolitaine, 78,7 % estiment que leurs conditions de logement sont satisfaisantes ou très satisfaisantes, une proportion qui a augmenté de 2,1 % par rapport à 2013. Cela témoigne d'une amélioration significative des conditions de vie au fil des décennies.

Si, en moyenne, la taille des résidences principales a augmenté, elle reste néanmoins inadaptée au nombre d'occupants. La superficie des maisons construites avant 2010 a gagné entre 1 et 3 m² selon la période de construction, tout comme celle des appartements bâtis avant 1949. Le surpeuplement a été divisé par deux entre 1984 et 2006, et depuis, il est stabilisé à 8 %. Toutefois, entre 2013 et 2020, le taux de surpeuplement a légèrement progressé, passant de 8,4 % à 8,7 %.

Ce phénomène touche encore 21 % des ménages dans l'unité urbaine de Paris, ainsi que 16 % à 17 % des moins de 40 ans, et atteint 18 % chez les ménages les plus modestes. Bien que l'amélioration des conditions de logement soit notable, elle ne doit pas occulter la question cruciale de la privation de domicile. Début 2012, 82 000 adultes étaient sans domicile, dont 8 000 dormaient dans des lieux non prévus pour l'habitation, tandis que les autres se trouvaient en centres d'hébergement souvent provisoires.

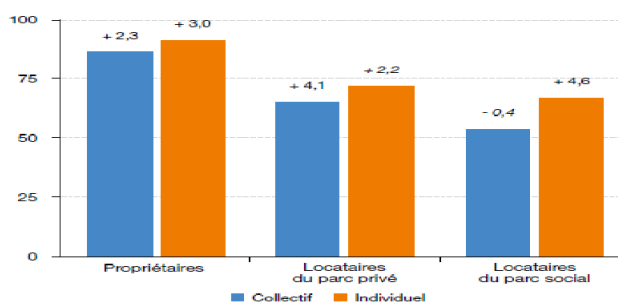


FIGURE 1.1 – Part des ménages estimant leurs conditions de logement satisfaisantes ou très satisfaisantes en 2020, selon le statut d'occupation et le type de logement (et évolution par rapport à 2013)

Le logement comme placement

Le logement est un actif en concurrence avec d'autres formes d'épargne, mais il présente la particularité d'être moins liquide. Il est souvent perçu comme un placement sûr, surtout pour les vieux jours. En effet, le taux de propriétaires atteint environ 75 % à l'âge de la retraite et ne baisse que peu par la suite. De plus, le logement est un bien indivisible. Bien qu'il serait parfois optimal d'en acheter une partie et de louer l'autre, cela est généralement impossible, ce qui entraîne des niveaux de consommation et d'investissement non optimaux. Certaines formes plus souples de propriété existent, telles que la coopérative, la propriété partielle (*shared property*) et la propriété sociale, mais elles restent peu développées en France.

Le logement peut être une maison individuelle ou un appartement. Actuellement, 80 % des propriétaires vivent dans une maison, tandis que 75 % des locataires résident en appartement. Dans le secteur du logement locatif privé, les mono-propriétaires d'immeubles ont pratiquement disparu.

D'abord, les mono-propriétaires privés ont été affectés par les partages successoraux, les taxes et l'accès à la propriété.

Ensuite, les investisseurs institutionnels ont réorienté leurs actifs dans les années 2000, vendant leurs immeubles à la découpe.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des mono-propriétaires d'immeubles collectifs sont désormais des bailleurs sociaux. Par ailleurs, la copropriété s'est généralisée, touchant 94 % des logements collectifs du parc privé, dont la moitié sont occupés par leurs propriétaires.

Acheter ou louer

Le choix du statut d'occupation est influencé par plusieurs facteurs, tels que les contraintes de crédit (taux d'apport personnel, taux d'intérêt, durée des emprunts), le revenu, les anticipations de prix et de loyer, ainsi que la position dans le cycle de vie et les prévisions de mobilité. Devenir propriétaire représente un choix d'investissement, impliquant un arbitrage entre rendement et risque. Les jeunes, souvent mobiles professionnellement, préfèrent d'abord louer un petit appartement en centre-ville avant de devenir propriétaires lorsque leur situation professionnelle est plus stable. Entre 1996 et 2016, les prix à la consommation ont augmenté de 31 %, le revenu disponible brut par ménage de 40 %, tandis que le prix des logements anciens a été multiplié par 2,52 (et 2,67 en Île-de-France).

Après une baisse consécutive à la crise de 2008, la reprise a été soutenue, particulièrement en Île-de-France. Les prix ont ensuite légèrement diminué à partir de 2012, mais ont connu une reprise en 2016. La hausse des prix freine l'accession à la propriété pour les primo-accédants, tandis que cela n'affecte pas les ménages déjà propriétaires. Avec la hausse des taux d'intérêt en 2022-2023, les prix des biens immobiliers diminuent, mais cette augmentation des taux constitue un frein à l'accession à la propriété. Les ménages non propriétaires forment une catégorie de plus en plus défavorisée au fil du temps. Les anciennes générations de propriétaires pauvres vivant dans des logements de mauvaise qualité ont disparu, rendant la propriété occupante moins fréquente parmi les plus modestes qu'auparavant. De plus, le revenu est devenu un déterminant plus important de l'accès à la propriété qu'il y a trente ans.

Les éléments qui facilitent l'achat d'un logement incluent plusieurs facteurs clés. Tout d'abord, le fait d'être en couple avec deux revenus et la stabilité du revenu jouent un rôle crucial. De plus, l'aide des parents est significative : en 2013, un quart des accédants âgés de 25 à 44 ans a reçu un don, contre un cinquième en 2001. Cela souligne l'accroissement des inégalités intra-générationnelles entre ceux que les parents peuvent aider et les autres. Par ailleurs, en Europe, le taux de propriétaires varie considérablement d'un

pays à l'autre. Il est particulièrement élevé en Europe du Sud, qui est restée longtemps plus rurale, avec 78 % en Espagne, tandis qu'il est faible dans les régions du Centre et du Nord, plus industrielles et urbaines, où la location a été encouragée, atteignant seulement 50 % en Autriche.

Depuis la crise de 2008, l'évolution du marché immobilier est marquée par des contrastes. La crise a freiné l'accession à la propriété des jeunes, qui se tournent davantage vers la location. Cependant, certains analystes soulignent que cette tendance est également liée à une mobilité professionnelle et sentimentale accrue. En France, l'attrait pour la propriété immobilière semble demeurer fort : 43 % des ménages souhaitant changer de logement expriment le désir de devenir propriétaires, comme c'était le cas par le passé.

1.1.2 Parc du logement : évolution, répartition géographique et caractéristiques

Evolution récente du logement en France

En 2021, la France métropolitaine comptait 36,2 millions de logements, soit 12,6 millions de plus qu'en 1982. Cette évolution est principalement attribuée à la construction de logements neufs ainsi qu'à la transformation de locaux non résidentiels en logements, un processus connu sous le nom de

réaffectations. Toutefois, les démolitions et les changements d'usage de locaux d'habitation, appelés désaffectations, contribuent à réduire le parc immobilier. De plus, le taux de croissance du parc a diminué, passant de 1,1 % à 0,7 % par an ces dernières années, en grande partie en raison de la chute de la construction neuve liée à la crise sanitaire.

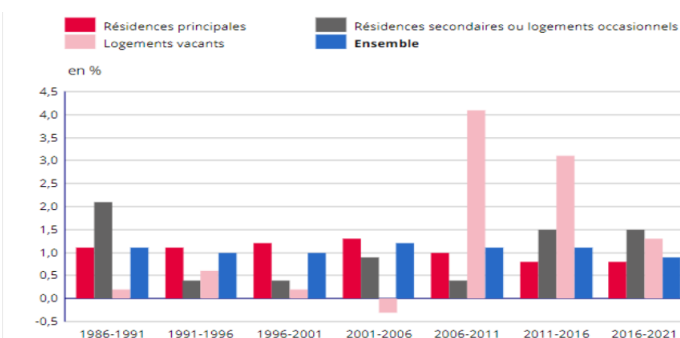
	1982		2021		Évolution annuelle moyenne (en %)
	Nombre de logements (en milliers)	Répartition (en %)	Nombre de logements (en milliers)	Répartition (en %)	
France hors Mayotte	24 023	100,0	37 196	100,0	1,1
Résidences principales	19 849	82,6	30 434	81,8	1,1
Résidences secondaires ou logements occasionnels	2 279	9,5	3 678	9,9	1,2
Logements vacants	1 895	7,9	3 085	8,3	1,3
France métropolitaine	23 652	100,0	36 247	100,0	1,1
Résidences principales	19 542	82,6	29 660	81,8	1,1
Résidences secondaires ou logements occasionnels	2 260	9,6	3 620	10,0	1,2
Logements vacants	1 850	7,8	2 968	8,2	1,2
DOM hors Mayotte	371	100,0	949	100,0	2,4
Résidences principales	308	82,9	774	81,6	2,4
Résidences secondaires ou logements occasionnels	19	5,0	58	6,1	3,0
Logements vacants	45	12,1	117	12,3	2,5

Évolution annuelle moyenne du nombre de logements par catégorie

Depuis 1982, le nombre de résidences principales en France a augmenté de 52 %. Cette hausse est attribuée à la croissance démographique de 20 %, mais également à la baisse de la taille des ménages, due à des facteurs

tels que les mises en couple plus tardives, les ruptures d'union et le vieillissement démographique. Cependant, ces dernières années, la part des résidences principales a légèrement diminué, passant de 82,6 % en 1982 à 81,8 % en 2021.

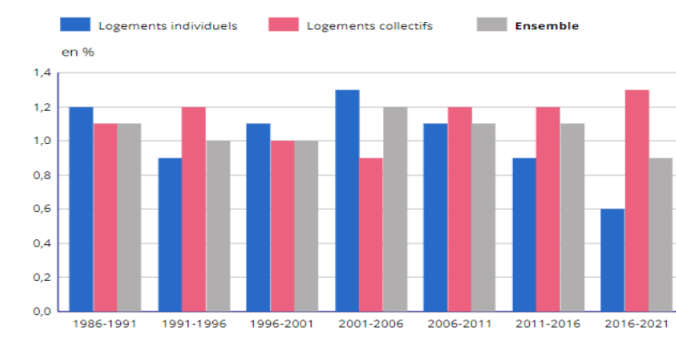
Parallèlement, depuis le début des années 2010, le nombre de résidences secondaires et de logements occasionnels augmente plus rapidement que l'ensemble du parc immobilier. De plus, les logements vacants ont augmenté depuis 2006 à un rythme supérieur à celui de l'ensemble du parc, bien que cette hausse ait tendance à s'atténuer ces dernières années. La vacance s'explique par une inadéquation entre l'offre et la demande, résultant de facteurs tels que la taille, la localisation, le prix ou le mauvais état des logements.



Évolution annuelle moyenne du nombre de logements par type d'habitat

En 2021, l'habitat individuel représentait 55 % des logements, un chiffre qui reste stable par rapport à 1982. Cependant, depuis 2008, sa part a légèrement reculé, car le nombre de logements collectifs augmente deux

fois plus vite que celui des logements individuels. Depuis 2013, les logements achevés chaque année sont en effet plus souvent collectifs qu'individuels, reflétant une tendance vers une densification urbaine et une préférence croissante pour les logements en collectivité.



Répartition de l'habitat individuel et collectif selon la taille de l'unité urbaine en 2021

Depuis le début des années 1980, la répartition du parc de logements selon la taille de l'unité urbaine a évolué sous l'effet de deux phénomènes majeurs : l'hétérogénéité du territoire et l'extension urbaine.

En 2021, 16 % des résidences principales se situaient dans l'unité urbaine de Paris, tandis que 20 % se trouvaient dans une commune hors unité urbaine. Les résidences secondaires et les logements occasionnels sont bien plus souvent localisés dans une commune hors unité urbaine ou dans une unité urbaine de moins de 100 000 habitants, avec 77 % contre seulement 52 % des résidences principales.

Depuis 2008, le nombre de résidences secondaires et de logements occasionnels a crû un peu plus vite dans les unités urbaines de 100 000 habitants ou plus, y compris celle de Paris, que dans les autres unités urbaines.

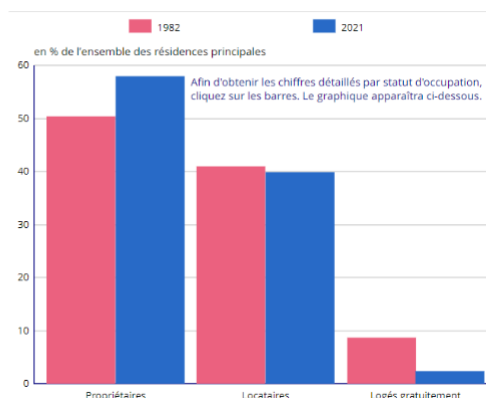
En outre, la majorité des logements vacants (60 %) se trouvent dans une commune hors unité urbaine ou dans une unité urbaine de moins de 100 000 habitants. Ainsi, la part des logements vacants dans les unités urbaines de moins de 100 000 habitants a augmenté, passant de 29 % en 1982 à 35 % en 2021.

	Résidences principales	Résidences secondaires ou logements occasionnels	Logements vacants	Ensemble des logements
Communes hors unité urbaine	20,2	37,0	24,5	22,3
Individuel	18,8	28,6	21,2	20,0
Collectif	1,5	8,4	3,3	2,3
Unités urbaines de moins de 100 000 habitants	32,2	39,8	35,5	33,2
Individuel	21,4	20,9	18,0	21,1
Collectif	10,8	18,9	17,5	12,1
Unités urbaines de 100 000 habitants ou plus (hors Paris)	31,5	16,6	27,6	29,7
Individuel	12,4	3,7	7,2	11,1
Collectif	19,2	12,9	20,4	18,6
Unité urbaine de Paris	16,0	6,6	12,5	14,8
Individuel	3,4	0,3	1,6	3,0
Collectif	12,6	6,2	10,8	11,8
Ensemble des communes	100,0	100,0	100,0	100,0
Individuel	56,0	53,6	48,0	55,1
Collectif	44,0	46,4	52,0	44,9

Répartition des résidences principales selon le statut d'occupation

en % de l'ensemble des résidences principales

	1982	2021
Propriétaires	50,4	57,9
Locataires	41,0	39,8
Logés gratuitement	8,6	2,3
Ensemble	100,0	100,0



En 2021, 58 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale. Cette part est stable depuis 2010, après avoir augmenté de façon continue depuis 1982, où elle n'était que de 50 %.

La proportion de propriétaires sans charges de remboursement a sensiblement crû jusqu'en 2010, atteignant 38 % contre 27 % en 1982, en partie en raison du vieillissement de la population.

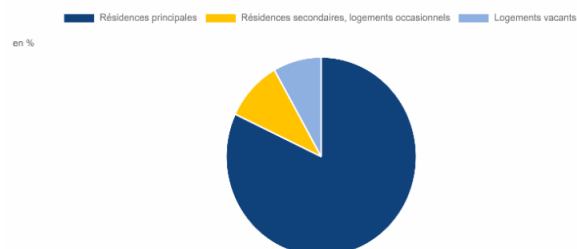
La part des propriétaires accédants s'est stabilisée à 20 % depuis environ quinze ans, en raison de l'allongement des durées d'emprunt. Parallèlement, la part des ménages locataires de leur résidence principale se maintient aux alentours de 40 % depuis 1990, contre 41 % en 1982.

Evolution du logement en DOM

Dans les départements d'outre-mer (DOM) hors Mayotte, le parc total des logements augmente plus rapidement qu'en métropole, en raison de la forte croissance de la population. En 2021, dans les DOM, 82 % des logements étaient des résidences principales, 6 % des résidences secondaires ou logements occasionnels, et 12 % des logements vacants. L'habitat individuel représente les deux tiers de l'ensemble des logements ultramarins, une proportion nettement plus élevée qu'en métropole.

Quelques statistiques récentes

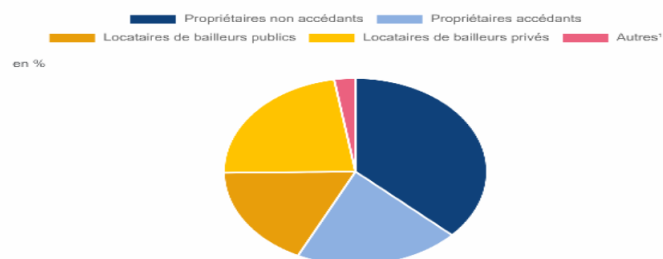
Parc de logements selon la catégorie en 2023



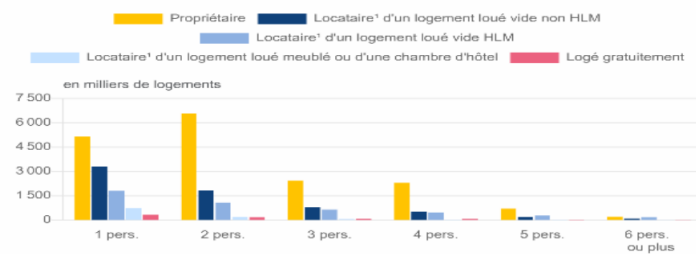
Parc de logements selon le type d'habitat en 2023

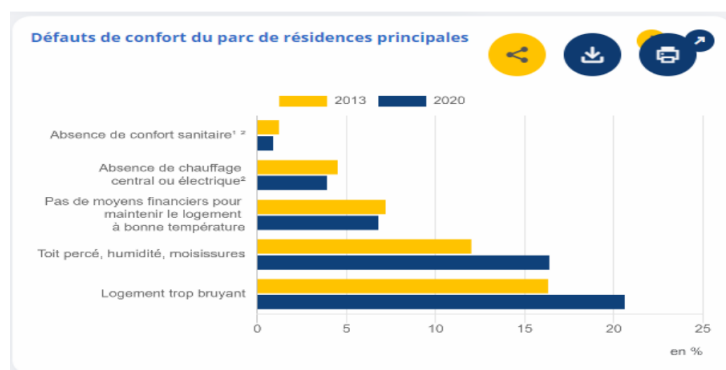


Statut d'occupation des résidences principales en 2023



Résidences principales selon la taille des ménages et le statut d'occupation en 2020





1.2 Enjeux des politiques du logement

1.2.1 Enjeux et acteurs des politiques du logement

Le logement est un bien nécessaire, qui présente de nombreuses externalités. De plus, le marché du logement souffre de multiples imperfections, telles que l'asymétrie et l'imperfection des informations concernant le logement, ainsi que sur les acheteurs, les vendeurs et les locataires. Le logement est considéré comme un bien tutélaire, ce qui confère à l'État la légitimité d'intervenir. L'État réglemente la construction, détermine le droit de propriété, régule les contrats de location et les loyers, et subventionne l'investissement ou la consommation. En 2014, les aides publiques au logement s'élevaient à 39,9 milliards d'euros, soit 1,9 % du PIB. Par ailleurs, le logement est également soumis à des taxes, dont le montant total s'élève à 64,2 milliards d'euros, ou 36,2 milliards d'euros en excluant la TVA et la CSG.

Politique du logement

Historiquement, l'intervention publique s'est centrée sur la construction, notamment à travers le logement social, l'aide à l'accession via le développement du crédit et des taux aidés, ainsi que les aides monétaires directes au revenu des locataires (APL). Depuis 1984, pour lutter contre la baisse de l'offre locative libre, de nombreux encouragements fiscaux à l'investissement locatif privé ont été mis en place, allant du dispositif Quilès-Méhaignerie en 1984 au dispositif Pinel en 2014. D'autres lois, telles que le DALO et la SRU, ont eu pour objectif de réglementer les baux, l'évolution, voire le niveau des loyers, de taxer les logements vacants, ou d'encourager la mixité sociale.

D'autres politiques du logement consistent à encourager la construction. Cet encouragement peut parfois viser deux objectifs : le développement de l'offre de logements et le soutien à l'emploi dans le secteur de la construction.

Cependant, cela comporte des risques de surinvestissement dans des zones où la demande est faible. Les politiques de réglementation des loyers doivent trouver un équilibre délicat entre une liberté totale, qui facilite la mobilité, et un contrôle trop strict, qui peut générer une pénurie et entraver la mobilité. En moyenne, les aides à la consommation de logement s'élèvent à 266 euros par mois. Elles bénéficient à 40 % des locataires, dont la moitié réside dans le secteur social. Ces aides, qualifiées de « personnelles », concernent également environ 6 % des accédants.

Dans leur livre paru en 1991, intitulé « *Politique du logement. 50 ans pour un échec* », Lefebvre, Mouillart et Occhipinti insistent sur l'incapacité française à sortir d'une situation de crise. En 2014, le rapport de la fondation Abbé Pierre rappelle que le mal persiste. Cette situation résulte d'une hausse croissante des prix de l'immobilier et de la stagnation des revenus, ce qui accroît la fragilité de certains ménages. Les politiques du logement répondent à une vaste gamme d'enjeux, parfois contradictoires, qui impliquent des moyens et des responsabilités très différenciés.

Parmi les enjeux, on peut noter le poids des enjeux économiques. Le secteur du bâtiment représente un domaine d'activité stratégique, jouant un rôle clé pour les politiques de l'emploi et la collecte des cotisations sociales, en raison du faible risque de délocalisation. Le secteur du logement constitue également une assiette fiscale de première importance, essentielle pour l'équilibre des comptes nationaux. De plus, le logement représente le premier poste de dépense des ménages, en faisant un facteur clé de toute politique axée sur le pouvoir d'achat et visant à influencer les arbitrages entre épargne et consommation, notamment dans la perspective de la retraite. Ainsi, en période de crise, il est tentant d'utiliser le logement pour relancer l'activité, dégager des recettes fiscales ou maîtriser la dépense publique.

La multiplicité des enjeux sociaux des politiques du logement

Le logement est un élément fondamental de la cohésion sociale. C'est à la fois un besoin et un droit, inscrit dans la loi française du 6 juillet 1989. Plusieurs politiques se mettent en œuvre pour assurer la planification spatiale, lutter contre le mal-logement et répondre aux aspirations à la propriété et à la maison individuelle. Les départements jouent un rôle prépondérant dans la lutte contre le mal-logement et les mécanismes d'exclusion. Parallèlement, le secteur associatif intervient principalement auprès des personnes les plus en difficulté pour accéder au logement de droit commun.

1.2.2 Les grandes questions : Construire un nombre déterminé de logements par an ? l'accèsion à la propriété ? la régulation des marchés locatifs, les logements sociaux aux plus pauvres ?

Faut-il construire 500 000 logements par an ?

Plusieurs études montrent qu'il existerait en France un déficit compris entre 800 000 et 1 million de logements. Pour combler ce déficit dans les meilleurs délais, il faudrait s'engager dans un ambitieux programme de 500 000 logements mis en chantier chaque année pendant cinq ans. Toutefois, cet objectif semble difficile à atteindre, car au cours des 30 dernières années, la production de logements a été d'environ 349 000 unités par an. L'Île-de-France est, de loin, la région où la construction neuve a été la plus faible au cours des quinze dernières années, avec une moyenne annuelle de 3,4 logements neufs pour 1 000 habitants.

Faut-il favoriser une France de propriétaires ?

La nécessité de développer la propriété repose sur plusieurs arguments : d'une part, elle constitue une aspiration forte des ménages, et d'autre part, la France serait « en retard » par rapport à la plupart de ses voisins européens. Le premier argument est confirmé par toutes les enquêtes, tandis que le second doit être pris avec du recul. Avec 58 % de ménages propriétaires de leur résidence principale, la France se situe en position médiane, comparable à l'Autriche et aux Pays-Bas. Les taux les plus élevés en Europe se situent entre 65 % et 69 %, pour des pays comme le Royaume-Uni, la Belgique, l'Italie, la Finlande ou la Pologne. En revanche, les taux les plus bas varient entre 38 % et 46 %, pour l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Suisse. Des pays comme l'Espagne, la Lituanie, la Slovaquie et la Roumanie affichent des taux exceptionnellement élevés, entre 80 et 90 %.

Il n'y a pas de relation claire entre le niveau de développement économique et le taux de propriétaires. La plupart des pays européens ont développé des politiques favorisant le statut de propriétaire occupant. Cependant, la crise américaine des subprimes a freiné les politiques de facilitation d'accèsion à la propriété. Cette crise a révélé l'ampleur des risques liés à une accèsion à la propriété forcée pour les ménages à bas revenus. En France, depuis 1985, tous les systèmes d'accèsion à la propriété, qu'ils soient aidés ou non, sont assortis d'un haut niveau de garantie et de protection de l'emprunteur. Par ailleurs, la France met en œuvre des moyens fiscaux efficaces pour développer l'investissement privé dans l'offre locative.

Faut-il réguler les marchés locatifs ?

L'attention portée à l'existence d'une offre de logements diversifiée est une caractéristique importante des politiques du logement en France. Le parc locatif privé est relativement abondant, visant à faciliter l'accès au logement des jeunes et des personnes les plus mobiles. L'État favorise l'investissement locatif par le biais de mesures fiscales depuis le milieu des années 1980. En 2013, la loi ALUR pour l'accès au logement et un urbanisme rénové est adoptée, débouchant notamment sur de nouvelles modalités d'encadrement des loyers dans le secteur privé. Un débat existe entre la faible réglementation et la responsabilité sociale du bailleur privé, notamment en ce qui concerne la fixation des loyers.

Cependant, les chiffres internationaux plaident en faveur de la responsabilité sociale du bailleur et des contraintes qui l'accompagnent. Par exemple, bien que l'Angleterre soit l'un des pays les plus libéraux, l'offre locative privée ne représente que 11 % du stock des résidences principales, contre 22 % en France. En revanche, en Allemagne, le secteur est beaucoup plus régulé qu'en France, mais elle demeure l'un des pays où le secteur locatif privé est le plus abondant, avec près de 50 % du parc total. C'est également le cas en Suisse, en Suède et au Danemark. Il est donc difficile de soutenir l'hypothèse selon laquelle la réglementation nuirait à l'offre.

Le modèle allemand va amener à remettre en cause l'équilibre acquis en France depuis 1989, notamment avec la loi ALUR. Cette loi introduit une mesure d'encadrement des loyers dans les villes à marchés tendus, s'appuyant sur un réseau d'observatoires créés à cet effet. Cela permettra aux préfets de fixer des « loyers de référence » qui feront autorité dans une fourchette allant de -30 % à +20 %.

Faut-il Réserver le logement social aux plus pauvres ?

Les marchés du logement dans les grandes villes françaises génèrent de l'exclusion. Ainsi, l'offre réglementée de l'habitat social reste l'outil principal pour garantir des conditions de logement dignes à un prix abordable. Cependant, des questions se posent quant à l'efficacité du modèle français du logement social. À l'origine, le logement social était réservé aux classes ouvrières, puis aux salariés à revenu modeste. Il a ensuite été utilisé comme un instrument permettant à la classe moyenne d'accéder à la propriété. La hausse de la pauvreté au cours des années 80 a conduit à la mise en place de politiques de droit au logement, visant tant les populations exclues de l'emploi stable que celles écartées du marché du logement décent.

Ainsi se pose la question de la mixité au sein du même parc social et des

plafonds de ressources. En Europe, il existe trois modèles d'offre sociale. Le premier modèle, dit « universaliste », utilise le parc public comme outil de régulation globale du marché. Il impose des loyers faibles, grâce à une offre abondante et sans conditions d'accès. Des exemples incluent la Suède, les Pays-Bas et le Danemark. Cependant, ce modèle est en voie de disparition sous les effets de la doctrine de libre concurrence prônée par l'UE.

Le second modèle, dit « résiduel », réserve le parc social aux ménages les plus en difficulté, qui ne peuvent accéder au logement privé. Ce modèle entérine une approche d'un logement social totalement hors marché, souvent paupérisé et très stigmatisé. C'est ce modèle qui répond le mieux aux injonctions libérales de l'UE. Historiquement présent dans les pays du Sud de l'Europe, il s'est également diffusé au Royaume-Uni. Ce modèle tend à gagner les pays d'Europe orientale et l'Allemagne, où le parc social fond à grande vitesse, sous l'effet de ventes massives et de sorties de logements de leur statut social à durée limitée.

Enfin, le modèle intermédiaire entre les deux précédents, le modèle « généraliste », comporte des conditions d'accès relativement ouvertes. Il intègre la possibilité d'une mixité sociale en son sein, permettant le maintien dans les lieux même si les conditions initiales ne sont plus respectées. C'est le modèle adopté par la France ; cependant, cette mixité pose problème. Deux arguments sont évoqués, en particulier en Île-de-France :

Le fort accroissement des inégalités territoriales en matière de logement depuis le début des années 2000, sous l'effet de hausses de prix généralisées qui ont creusé les écarts géographiques de capacité d'accès au logement privé.

Le constat généralisé de l'écart entre les grands principes posés par la réglementation en matière de plafonds de ressources et la réalité de la demande de logements sociaux ainsi que du profil des ménages qui y accèdent.

Prendre en compte les questions environnementales et sociales

Des réformes ont été entreprises pour réduire les conditions indignes de logement. Cependant, depuis 2013, où le taux était à 1,8 %, beaucoup reste encore à faire, car les résultats sont insuffisants. La précarité énergétique concerne 30 % des Français les plus pauvres. Deux instruments de rénovation électrique ont été utilisés : Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui a surtout profité aux ménages aisés. « MaPrimeRénov », qui a succédé au CITE et est ouvert à un plus grand nombre de travaux énergétiques. Ces deux instruments ont été à peu près satisfaisants.

Une approche qualitative de la politique du logement vise à restreindre l'aide aux zones tendues, avec des prix supérieurs à 2000 €/m² et un taux d'occupation de 90 %. L'idée est de permettre l'adaptation du parc aux défis

environnementaux ou sociétaux, par un financement de travaux énergétiques et le soutien aux personnes vulnérables, ainsi que l'adaptation des logements au vieillissement de la population.

Conclusion

Les politiques du logement ont-elles échoué à maîtriser les marchés immobiliers ? On peut considérer que le niveau élevé des prix satisfait à la fois une majorité de propriétaires et les responsables des budgets publics, qui y voient une manne fiscale fort opportune. Les difficultés pour se loger persistent et s'aggravent parfois. Les questions sur l'efficacité des politiques du logement restent très complexes et nécessitent des réflexions approfondies. Cependant, les expériences des voisins européens pourraient mieux éclairer les grands débats sur la construction, la propriété, la régulation des marchés et le rôle du logement social.