

Crise du logement ? Quelles crises ?

L'utilisation du terme de « crise du logement » en France est cyclique. Sans revenir trop loin en arrière et en concentrant le regard sur les quarante dernières années, on constate que le terme disparaît progressivement du vocabulaire au milieu des années 1970, pour revenir en mode mineur comme une « crise qualitative », avant de reprendre des forces au cours des années 1980, alors qu'apparaît ce que l'on appelle alors la « nouvelle pauvreté »¹. Quelques années après la crise immobilière du début des années 1990, la baisse des prix qu'elle a occasionnée, associée à la relance de l'économie nationale après 1996, a apporté un léger répit entre 1996 et 1999. On parle alors souvent de « détente de la demande », mais ce ne fut que partie remise et l'emballement du marché immobilier au cours des années 2000 occasionna un retour en force du diagnostic de crise.

Au point que parler de « crise du logement » dans la France des années 2010 semble devenu un lieu commun, qui a alimenté un retour de la question de l'habitat dans le débat politique et les politiques publiques. La présence du

1. Après les Trente Glorieuses, le pays vivait dans l'illusion qu'il avait vaincu la pauvreté. La montée de la précarité de l'emploi au cours des années 1980 a remis une pauvreté visible, notamment dans la rue, à l'ordre du jour de la société française. On parle alors de « nouvelle pauvreté » pour qualifier le phénomène.

JEAN-CLAUDE DRIANT
Lab'Urba – Institut d'urbanisme de Paris,
université Paris Est

sujet lors de la campagne pour les élections présidentielles de 2012 en a fourni une bonne illustration, alors qu'elle avait été très faible lors des deux échéances électorales précédentes. Mais de quoi parle-t-on vraiment lorsqu'on évoque la crise du logement ?

Un paradoxe dans un pays où les conditions de logement ne cessent de s'améliorer

Parler de crise du logement peut d'abord sembler paradoxal. Si on en croit les statistiques nationales, les conditions de logement en France métropolitaine ont considérablement progressé depuis quarante ans². En effet, entre 1970 et 2006, le parc de logements est passé d'un peu plus de 19 millions d'unités à plus de 31 millions, soit une croissance de plus de 65 %, alors que dans le même temps, la population du pays n'a augmenté que d'environ 25 %. C'est le résultat à la fois du rattrapage d'un déficit quasi séculaire et de la réduction de la

2. Les chiffres qui suivent sont tirés des enquêtes logement de l'Insee de 1970 et de 2006. Il est regrettable que l'enquête suivante ne puisse pas être disponible avant 2014.

taille des ménages qui conduit à une croissance plus rapide du parc de résidences principales que de la population.

Une des évolutions importantes de la fin du vingtième siècle a été la progression de la part des maisons individuelles : à peine plus de la moitié des résidences principales en 1970, elles en constituent désormais 56 %. Cette évolution a également pour conséquence un agrandissement de la taille moyenne des logements : leur surface moyenne est ainsi passée de 68m² en 1970 à 91m² en 2006. Sous cet effet, et compte tenu de la réduction de la taille des ménages, la surface moyenne par personne est passée de 22 m² en 1970 à 40 m² en 2006, avec un nombre moyen de quatre pièces par logement (et presque cinq en maison individuelle). Les dernières décennies sont également marquées par des gains considérables en matière de confort sanitaire. En 1970, près d'un logement sur deux ne disposait pas d'un WC intérieur et d'une installation de baignoire ou douche et seuls 34 % bénéficiaient de ces équipements et du chauffage central. En 2006, 93 % des résidences principales ont l'ensemble des éléments de confort, 5,7% n'ont pas le chauffage central et seuls 1,3 % manquent de l'un des équipements sanitaires de base. L'inconfort sanitaire est donc devenu l'exception, même dans les logements anciens.

Ces améliorations du confort s'accompagnent d'une forte croissance du taux de propriétaires occupants, passé de 45% en 1970 à près de 58 % aujourd'hui. Au total, plus de 82 % des ménages se déclarent aujourd'hui satisfaits de leurs conditions de logement, contre 60% en 1970³.

Dans ces conditions, on peut légitimement s'interroger sur la prégnance

d'un discours sur la crise du logement. Pourtant, les grands agrégats statistiques masquent des réalités qui ne sont perceptibles que si l'on prend soin de déplacer le regard vers les situations marginales, les disparités territoriales ou les flux de mobilité. C'est ce que nous proposons ici, en caractérisant quatre phénomènes complémentaires qui participent du verdict de « crise du logement ».

Le chiffre lancinant du mal-logement

La première approche, bien connue depuis vingt ans que la Fondation Abbé Pierre alerte l'opinion et les milieux politiques sur le problème du logement en France, fonde son diagnostic sur la persistance d'un nombre élevé de personnes « mal logées ». À l'occasion du rapport présenté par la Fondation en février 2013, le chiffre du mal-logement atteignait 3,642 millions de personnes sans domicile personnel (685 000 personnes) ou logées dans des conditions très difficiles ou précaires. Ce chiffre n'a pas baissé au cours des deux dernières décennies. Avec des choix méthodologiques partiellement différents, l'Insee parvenait en 2011 à un chiffre de 3,113 millions de personnes⁴.

Au-delà des querelles de chiffres portant sur des détails, ces résultats convergent et appellent un double constat : d'abord celui de l'importance d'une interpellation de la société et du monde politique face à la gravité de ces situations dans un contexte de pays riche, mais aussi celui de leur caractère marginal : 3,64 millions de personnes représentent un peu moins de 6% de la population de la France métropolitaine. Sans en négliger la gravité, ces situations ne peuvent à elles seules

3. Source : Insee – Enquêtes logement de 1970 et de 2006.

4. Briant P., Donzeau N. (2011), « Être sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », *Insee Première*, n° 1330, janvier 2011.

caractériser une crise de logement. En revanche, ils peuvent en être, au moins pour une part, la conséquence.

L'accroissement de l'effort financier des ménages

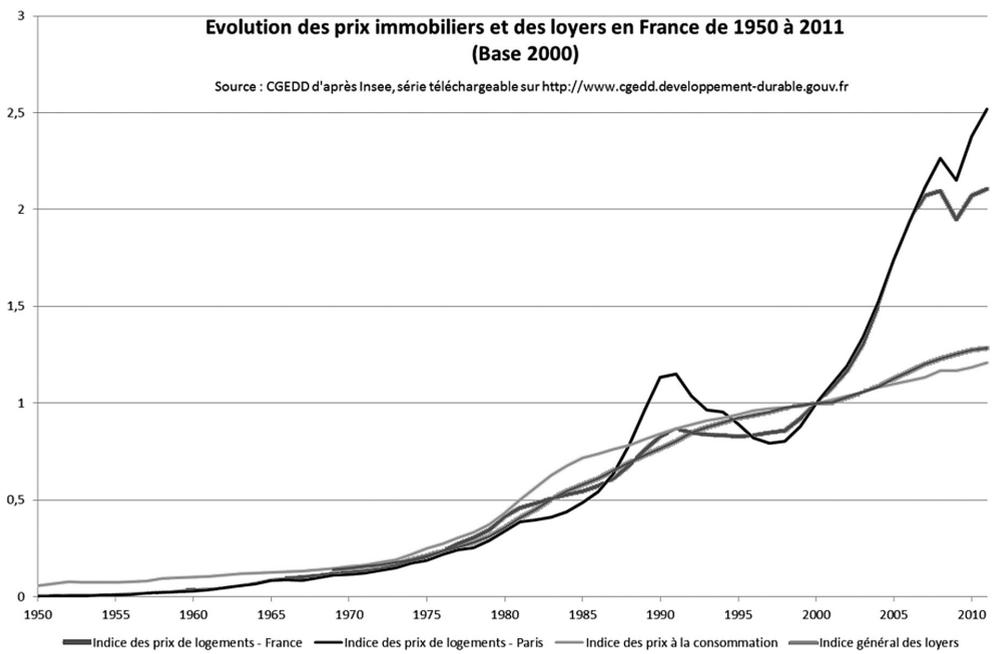
Une deuxième approche repose sur la hausse continue de l'effort financier des ménages en matière de logement. Plusieurs facteurs se cumulent pour aller dans ce sens : d'abord la transformation de l'offre. Des logements plus grands et plus confortables sont logiquement plus chers ; ensuite, s'agissant du logement social, une réduction plus discontinue, mais sensible depuis la fin des années 1970, des aides à la pierre qui conduit à une hausse des loyers HLM ; enfin et surtout, depuis la fin des années 1990, une tendance haussière des prix immobiliers, historiquement inédite (figure 1).

Dans ce contexte, entre 1992 et 2006, l'effort financier moyen des ménages s'est maintenu à un niveau pratiquement inchangé, aux alentours de 18% en brut et de 16,7 % en net⁵, c'est-à-dire après déduction des aides à la personne. Ce résultat reflète principalement l'accroissement de la part des propriétaires non accédants, libérés de toute charge de remboursement (ils étaient 30 % en 1992 contre 38 % en 2006) et masque de très fortes disparités. En effet, pendant la même période, les taux d'effort nets moyens des locataires sont passés, pour

5. Sauf mention contraire, les taux d'effort présentés ici considèrent :

- La charge totale nette, comprenant le loyer ou les annuités de remboursement, ainsi que les dépenses d'énergie et d'eau et les charges locatives ou de copropriété, après déduction des aides au logement (APL ou AL)
- Le revenu total déclaré par le ménage lors de l'enquête (tous les revenus du ménage et les prestations sociales hors aides au logement).

Figure 1



le secteur social, de 19,2 % à 22,5 % et pour le secteur libre, de 23 % à 27,4 %. On observe donc un décrochage entre les statuts d'occupation, avec un très fort accroissement des écarts de revenus entre locataires et accédants à la propriété. La capacité des ménages de passer d'un secteur à l'autre s'en est trouvée considérablement réduite, nous y reviendrons.

Dans le parc social, le taux d'effort net moyen des ménages relevant du premier quintile⁶ de niveau de vie⁷ (1,5 million de ménages, un tiers de locataires HLM) bondit de cinq points entre 2002 et 2006, passant de 24,6 % à 29,6 %, alors que celui des ménages du deuxième quintile n'augmente que de deux points. Pour ces ménages à bas revenu, le budget résiduel moyen, après les dépenses de logement, n'est plus que de 635 euros par mois.

Dans le parc privé, la situation est encore pire, même si l'aggravation de la situation des pauvres y est plus ancienne. Entre 1992 et 2006, le taux d'effort net moyen des ménages du premier quintile est passé de 32 % à 48 % (1,4 million de ménages en 2006, dont 13% d'étudiants, 18% de chômeurs, 16 % de retraités). En quatre ans (2002-2006), leur taux d'effort a crû de plus de dix points et le revenu résiduel moyen de ces ménages est passé de 432 euros par mois à 383 euros.

Pour les accédants à la propriété, l'intensité de l'effort est telle que le nombre des ménages à bas revenus a considérablement baissé : 610 000 en

1992 parmi les ménages du premier quintile (12 % des accédants), 340 000 en 2006 (7 % des accédants).

L'intensité de l'effort financier pour le logement, en ce qu'elle influe sur la capacité des ménages à assumer les autres charges du budget familial, peut constituer, lorsque cet effort est excessif, un indicateur de mal-logement, ou d'inadaptation du logement au ménage. Afin de mesurer cette difficulté et sa contribution au mal-logement, nous avons proposé, à l'occasion de travaux antérieurs⁸, de considérer qu'un ménage était en difficulté si son niveau de vie résiduel était inférieur à 500 euros par mois. Sur cette base, plus de 4,2 millions de ménages sont touchés par un effort financier excessif (tableau 1). Si on y ajoute ceux dont le revenu résiduel est plus élevé, mais qui consacrent plus de 35 % de leur revenu à se loger, 6,6 millions de ménages, soit un sur quatre, sont concernés. 59 % d'entre eux sont locataires et un tiers sont propriétaires.

Tableau 1 : typologie de l'effort financier des ménages en 2006

Niveau de vie résiduel	Taux d'effort total net supérieur à 35 %	Taux d'effort total net inférieur à 35 %	Ensemble
Jusqu'à 500 euros	2 052 000	2 207 000	4 259 000
Supérieur à 500 euros	2 360 000	19 744 000	22 104 000
Ensemble	4 412 000	21 951 000	26 363 000

Source : Insee – Enquête logement 2006

6. C'est-à-dire les 20 % de ménages ayant les revenus les moins élevés.

7. Pour caractériser les ménages en termes de revenu, nous utilisons la notion de niveau de vie ou revenu par unité de consommation qui pondère le revenu total du ménage en fonction de sa composition. Les unités de consommation sont calculées selon une échelle qui attribue 1 uc au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans.

8. Notes de travail non diffusées à l'intention de la Fondation Abbé Pierre. Résultats repris dans les rapports sur le mal-logement de 2012 et 2013. (Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, XVII^e (2012) et XVIII^e (2013) rapport annuel, FAP).

Des disparités territoriales fortes et croissantes

Une troisième approche de la crise du logement prend en compte l'importance et l'accroissement des clivages territoriaux entre marchés locaux. À salaire égal, un ménage connaîtra des conditions de vie radicalement différentes selon qu'il habite dans une ville moyenne du centre de la France ou dans la région parisienne. C'est ainsi, par exemple, que le loyer de marché d'un trois pièces à Saint-Étienne se situait en 2012 à 7,20 euros par m², à 9,60 euros à Nantes et à 18,30 euros dans le XIX^e arrondissement de Paris⁹. Les écarts sont encore bien plus importants si on observe les prix de vente. Avec un budget de 300 000 euros, un ménage pouvait acheter près de 250 m² dans l'ancien à Saint-Étienne au troisième trimestre de 2012 ; il n'avait plus que 113 m² à Nantes et seulement 45 m² dans le XIX^e¹⁰. Les très fortes hausses de prix qui se sont produites partout en France au cours des années 2000 ont encore accentué ces écarts et aggravé les inégalités territoriales qui en résultent.

Pour les locataires du logement social, ces inégalités sont atténuées puisque l'écart des loyers maximum entre la zone 1bis (Paris et les communes limitrophe) et la zone 3 (les villes de moins de 100 000 habitants et les communes rurales) n'est que de 24 %. Mais cette relative égalité contribue aussi à démontrer que, dans son rapport à l'offre privée, ce logement social joue des rôles nettement différents selon qu'il se situe dans une ville chère ou dans un marché détendu.

9. Source : *Clameur*, février 2013.

10. Sources : sur la base des prix médians observés par les notaires (*Notaires de France, conjoncture immobilière*, janvier 2013 ; Notaires Paris-Île-de-France, conférence de presse, février 2013).

Il en résulte que les contextes de marché pèsent de manière importante sur les caractéristiques locales du mal-logement. Celui-ci existe dans tous les types d'espaces résidentiels, mais il frappe beaucoup plus fortement dans les grandes villes et singulièrement dans celles où les marchés sont les plus chers¹¹. Le mal-logement, pris dans une acception large¹², touche plus particulièrement les ménages à bas revenus, puisqu'au niveau national 59 % de ceux qui relèvent du premier quintile de niveau de vie sont touchés, mais avec des écarts territoriaux très forts.

Les modalités du mal-logement varient également selon les contextes urbains. Lorsque leurs marchés sont chers, les villes moyennes et grandes de province sont surtout marquées par l'ampleur de l'effort financier des ménages à revenus bas et moyens (c'est le cas dans la plupart des grandes villes du territoire, mais aussi des villes moyennes très attractives telles qu'Arcachon, Saint-Malo, Aix-les-Bains...). Les grandes villes populaires, moins chères, mais paupérisées, connaissent les mêmes types de situations, non pas du fait des prix élevés, mais de la faiblesse des revenus de leurs habitants (on trouve ce genre de situation dans des villes telles que Saint-Étienne, Douai ou Brest). Quant à l'agglomération parisienne, elle se singularise par une proportion de ménages mal logés identique à celle de grandes villes chères,

11. Voir à ce sujet les analyses de la Fondation Abbé Pierre dans les rapports sur le mal-logement de 2012 et 2013, fondées sur nos exploitations de l'enquête logement de 2006 (*Fondation Abbé Pierre*, 2012, pp. 65-67 et 2013, pp. 176-181).

12. Pour ces analyses, l'idée de mal-logement englobe trois types de situations : le manque de confort sanitaire, le surpeuplement « accentué » ou « modéré » tel que le définit l'Insee et l'effort financier excessif, tel que défini plus haut.

mais beaucoup plus marquée par l'inconfort et notamment le surpeuplement, que par l'excès d'effort financier. Dans les grandes villes de province, les ménages paient cher ; à Paris ils se privent.

Ces inégalités territoriales se lisent aussi de plus en plus nettement au sein même des grandes agglomérations et de leur périphérie, où les mécanismes ségrégatifs se renforcent du fait des écarts de prix qui révèlent des polarisations sociales induites par les différences d'attractivité et donc sous l'effet des mobilités et immobilités résidentielles. Ce constat renvoie à une quatrième dimension de la crise.

Des mobilités sous contrainte

Nous touchons là à l'un des principaux éléments d'interprétation du décalage apparent entre le constat des bonnes conditions de logement et le diagnostic de crise. Si la grande majorité des ménages est bien logée et en est globalement satisfaite, la forte hausse des prix et, dans certaines villes, la pénurie quantitative, freinent notablement, pour une partie des ménages, leur capacité d'adaptation à un changement ou la réalisation de leurs aspirations résidentielles.

La hausse des prix et la concentration de l'offre neuve sur les produits libres ont eu pour effet de creuser les inégalités d'accès au logement entre les ménages solvables qui en ont pleinement profité et les autres, majoritairement locataires, qui ont été tenus à l'écart de l'euphorie immobilière. C'est ainsi que, contrairement à la période de l'après-guerre pendant laquelle la crise du logement touchait l'ensemble de la société, ou à d'autres moments, marqués par une différenciation des ménages sous le seul critère de leurs revenus, la situation que

nous connaissons aujourd'hui sépare également les propriétaires de ceux qui ne le sont pas. Le contexte s'est en effet avéré très favorable à la partie la plus solvable des ménages et à ceux qui, étant déjà propriétaires de leur logement, ont pu revendre en réalisant de belles plus-values et profiter du crédit à bon marché pour acquérir un bien plus adapté à leurs aspirations. Ce marché de l'accession que le jargon des professionnels qualifie de « troc » a connu un développement fort au cours des années 2000 et a contribué à alimenter l'activité de la promotion immobilière.

Au clivage lié au revenu s'ajoute donc un fossé générationnel au sein des classes moyennes, entre les ménages qui ont eu le temps de franchir le pas, notamment au cours de la première moitié des années 1980 et de la seconde moitié des années 1990, et ceux qui se situent encore en amont de l'accession.

Les mobilités résidentielles observées à l'aide des enquêtes logement de l'Insee¹³ de 2002 et 2006 sont en effet éloquentes. Le nombre de sorties du logement social vers l'accession à la propriété est en recul de 10 % par rapport à la période précédente (1998-2002) alors que celui des propriétaires ayant changé de logement en conservant leur statut a augmenté de 20 %. C'est ainsi que pour les locataires qui souhaitent adapter leurs conditions de logement en déménageant, se pose le problème du coût devenu extrêmement élevé de ce changement. C'est le cas en matière de loyer (les loyers de marché sont beaucoup plus élevés que ceux des locataires en place) mais encore plus en

13. *L'enquête Logement* de l'Insee est réalisée environ tous les quatre ans. Elle permet de décrire le parc de logements et leurs conditions d'occupation et de mesurer le coût du logement que supportent les différents types de ménages.

termes d'accès : le saut vers la propriété n'est faisable qu'à condition de disposer soit de revenus élevés – voire très élevés –, soit d'un apport important (solidarité familiale en milieu aisé ou revente d'un autre bien), soit encore d'arbitrer sur la localisation en s'éloignant parfois considérablement des villes.

Cette situation touche tout particulièrement les locataires du parc social, ce qui en réduit la rotation. Le constat en la matière est extrêmement préoccupant : entre 1998 et 2011, selon l'enquête annuelle sur le parc locatif social¹⁴, le taux de rotation moyen national est ainsi passé de 12,5 % en 1998 à 9,5% en 2011, ce qui, compte tenu d'un parc de 4,5 millions de logements, signifie une perte de plus de 135 000 possibilités d'attributions par an (soit l'équivalent de plus de deux années de construction neuve). Cette situation tend à bloquer tout le système en produisant un allongement des listes d'attente et, en bout de chaîne, un durcissement du mal-logement.

Ce blocage sélectif des mobilités résidentielles et de l'accès à la propriété est un phénomène très prégnant des années 2000 ; il concerne un nombre de ménages beaucoup plus important que le mal-logement en tant que tel. Il se traduit par des difficultés croissantes et fait entrer les ménages de la classe moyenne dans la logique de crise du logement. Elles ne sont pas, au sens strict, mal logées, mais bloquées dans leur capacité d'adapter leur logement à leurs besoins et à satisfaire leurs aspirations comme d'autres avaient pu le faire au cours des décennies précédentes. Cette entrée des classes moyennes dans la crise est proba-

blement le facteur majeur du retour de la question du logement dans le débat politique national. ■

14. Enquête EPLS menée annuellement par le ministère chargé du logement et remplacée à partir de 2011 par le Répertoire du parc locatif des bailleurs sociaux (RPLS).