

Le logement en France **UNE RÉELLE PRIORITÉ ?**

*par Michel Mouillart **

*Au-delà des améliorations des conditions de logement
dont une majorité de ménages a pu bénéficier
depuis la Libération,
la question du logement reste posée en France.*

Elle l'est surtout depuis qu'au milieu des années 1970, les pouvoirs publics ont estimé que la reconstruction était terminée et que, désormais, l'État pouvait se désengager progressivement du secteur et promouvoir pleinement l'initiative privée au lieu et place des actions solidaires qui avaient jusqu'alors été les siennes.

Il est vrai que le logement reste le grand absent du « Programme d'action de la Résistance » adopté par l'Assemblée plénière du Conseil National de la Résistance du 15 mars 1944. Synthèse des différentes tendances de la Résistance, ce texte pose les grands principes et esquisse les grands chantiers d'un nouveau contrat social, fondé sur la solidarité nationale et une liberté économique maîtrisée dans l'intérêt de tous. Et d'ailleurs Eugène Claudius-Petit, lui-même fondateur du Conseil National de la Résistance et dont l'action ne sera jamais contestée, ne réussira pas, en tant que Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme de 1948 à 1953, à faire entendre raison sur ce dossier du logement à une large partie de l'administration et des décideurs, convaincus que le logement doit rester une affaire privée. Il faudra qu'après sa démission l'Appel à « l'insurrection de la bonté » lancé par l'Abbé Pierre début 1954 vienne forcer les consciences, pour que les obstacles s'évaporent subitement.

Une fois les années passées, et la force de l'oubli reprenant ses droits, ce qui avait uni « ceux qui croyaient au ciel et ceux qui n'y croyaient pas » dans un projet de société plus juste et plus solidaire a été emporté par le retour flamboyant de ce libéralisme qui était venu à bout, un demi siècle auparavant, du projet généreux et de l'ardeur de Louis Loucheur (1) et avait laissé la France s'enfoncer durant l'entre-deux guerres dans une crise du logement épouvantable.

L'observation de la construction de logements au cours du dernier quart du vingtième siècle révèle que son niveau a été insuffisant et que les besoins en logement ne sont plus satisfaits dans de bonnes conditions. L'amélioration et l'entretien des logements ont réduit les besoins en renouvellement, bien sûr, mais sans qu'il soit assuré que l'équilibre global du marché ait été préservé : un examen attentif suggère même l'existence d'un défi-

** Professeur
d'Économie à
l'Université de
Paris X - Nanterre*

(1) Louis Loucheur (1872-1931), Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale (1926-1930). En 1928, les mouvements sociaux, et la crise du logement qui s'accroît, du fait de la construction très réduite de logements dans la période d'après-guerre, conduisent au vote de la Loi Loucheur qui prévoit la construction sur cinq ans de 200.000 logements HBM et 60.000 logements à loyer moyen.



cit en logements qui serait de l'ordre de une année et demie à deux années de construction. Ce constat ne peut que préoccuper tous ceux qui estiment que le droit au logement ne peut être mis en œuvre que si l'offre est suffisante pour loger tous les ménages, même ceux qu'il convient d'aider pour cela : l'effort de la collectivité en faveur du logement fléchit en effet, dangereusement, depuis 2002.

La non satisfaction des besoins

L'effort de construction consenti entre 1954 et 1975 a été à la mesure des enjeux qui se sont révélés lorsque l'opinion publique, au début des années 1950, a « découvert » l'ampleur de la pénurie de logements et les taudis qui tuent sans pitié, y compris les enfants, même si, tout au long de cette période, la vigilance n'a guère pu se relâcher. Il a permis de couvrir l'ensemble des besoins en logement, facilitant ainsi la résorption progressive de la situation de pénurie généralisée qui prévalait à la Libération, puis la détente générale du marché et l'amélioration de la qualité de l'habitat.

Il est vrai que les pouvoirs publics s'assignaient des objectifs ambitieux à de nombreux égards en affichant un objectif quantitatif, inscrit longtemps au rang des priorités des Plans (tableau 1) et qu'ils s'efforçaient alors de mobiliser les moyens nécessaires pour y parvenir.

Prise en compte des besoins en logement, dans les Plans

Plan	Période concernée	Niveau annuel des besoins (1)	Niveau annuel de la construction (2)	Nombre de nouveaux ménages (3)
2ème	1954-1957	240	221	129
3ème	1958-1961	300	311	158
4ème	1962-1965	375	356	213
5ème	1966-1970	480	453	210
6ème	1971-1975	510	539	284
7ème	1976-1980	510	447	285
8ème et intérimaire	1981-1983	450	359	263
9ème	1984-1988	400 à 450	305	245
10ème	1989-1993	360 (CES)	297	239
11ème	1994-1998	335 à 350 (DHC)	286	278
	1999-2003	325 à 340 (4)	319	252

(source : d'après M. Mouillart, 1999)

(1) Niveau des besoins (en milliers de logements) estimés par le Commissariat Général du Plan jusqu'au 9ème Plan, puis par le Conseil Economique et Social (10ème Plan) et le Ministère du Logement (11ème Plan).

(2) Nombre de logements mis en chantier durant la période, au sens de SICLONE (en milliers d'unités).

(3) Accroissement annuel moyen du nombre de ménages ordinaires/résidences principales durant la période (en milliers d'unités).

(4) D'après les estimations présentées dans M. Mouillart (1999).

Avec la détente progressive des marchés et la montée en puissance des thèses libérales hostiles à l'intervention de l'État dans le secteur du logement, l'action des pouvoirs publics s'infléchit : il s'agirait moins, à partir du milieu des années 1970, d'atteindre des objectifs quantitatifs globaux en matière de construction que de permettre à tous l'accès à un habitat de qualité ; ce qui, en soi, ne peut avoir de sens que tant que l'offre continue à s'élever suffisamment. La réduction de la construction, qui s'amorce dès la fin du 6ème Plan pour des raisons économiques et budgétaires, va alors provoquer la montée des besoins insatisfaits.

Après quinze années d'insuffisance de la construction, le déficit en logements (2) peut être estimé à près de 700 000 unités au début des années 1990 ; le chiffre consensuel de 400 000 sans-abri est alors retenu pour résumer cette crise de l'offre d'une nouvelle sorte : l'existence de situations d'exclusion du (et par le) logement dont l'ampleur se révèle chaque jour un peu plus et, parallèlement, une amélioration incontestable des conditions de logement de neuf ménages sur dix.

L'équilibrage global entre l'offre et la demande est alors devenu de plus en plus difficile : le déficit se maintient en effet à un niveau élevé entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990. Ce qui favorise l'émergence puis l'aggravation de puissants facteurs de déséquilibre. Le premier est la réduction de l'offre qui affecte en premier lieu les ménages exclus de l'accès au logement du fait de la logique du marché : les plus démunis, qui vont alimenter le chiffre des sans-abri ou des personnes en situation d'errance, mais aussi les ménages les plus fragiles tels les jeunes salariés et les mères célibataires, les premiers ne quittant plus le domicile parental et les secondes se rabattant dans la filière de l'hébergement. En second lieu, la réduction de l'offre grippe les rouages du marché ; la mobilité au sein du parc devient de plus en plus difficile, le marché devient visqueux : ceux qui occupent un logement ne le quittent plus, et ceux qui cherchent un logement sont conduits à accepter la surenchère des prix et des loyers. Enfin, à terme, la réduction de l'offre participe à la dégradation accélérée de la qualité du parc, et contribue donc au renforcement du caractère ségréatif dès lors que la concentration des ménages les moins aisés dans le parc le moins qualifié accompagne ces évolutions.

Seuls un relèvement significatif du niveau de la construction et un effort supplémentaire d'amélioration et d'entretien du parc étaient susceptibles d'atténuer les tensions. La reprise de la construction et de l'effort d'amélioration et d'entretien qui s'amplifie dans la seconde moitié des années 1990 va précisément permettre cela. D'abord, le niveau du déficit commence à se résorber ; il perd de l'ordre de 40 000 unités chaque année entre 1997 et 2003, pour s'établir à 500 000 unités récemment. Ensuite, dans l'ensemble, la mobilité résidentielle des ménages

(2) Le déficit en logements mesure la somme cumulée des besoins annuels nets insatisfaits, c'est-à-dire la différence entre le niveau des besoins estimé et celui de la construction (les flux annuels bruts), corrigée du flux de réinvestissement net qui s'assimile à un flux de construction neuve. Ce dernier mesure les conséquences de l'effort d'amélioration et d'entretien sur le parc de logements (interventions de l'ANAH, PALULOS, amélioration et entretien du parc des propriétaires occupants principalement) et de la remise sur le marché de logements vacants ; il favorise, en effet, le maintien en service de logements qui seraient sortis du parc en son absence. Il peut être estimé en moyenne à près de 50.000 logements chaque année, entre 1976 et 2003, et plus récemment, à près de 65.000 logements chaque année depuis 1995.



se redresse très fortement. Par exemple, le taux de mobilité des locataires du secteur privé augmente de 10 % entre 1997 et 2003, pour parvenir à un niveau jamais constaté par le passé (de l'ordre de 27 % en moyenne, en France entière) ; le nombre des accédants à la propriété s'accroît de près de 50 %, dans le même temps, pour s'établir à un niveau inconnu jusqu'alors (de l'ordre de 775 000 nouveaux propriétaires, chaque année) ...

Mais, comme cela avait déjà été le cas lors de la précédente reprise des marchés, dix années auparavant, les tensions ne peuvent se réduire en quelques années et le niveau du déficit qui demeure, fin 2003, laisse mesurer l'ampleur du déséquilibre qui persiste. Ce sont donc les marchés les plus convoités, ceux des grandes agglomérations en expansion, qui vont enregistrer les conséquences les plus prononcées de ce déséquilibre : poussée des prix et des loyers, allongements des files d'attente de demandeurs de logements sociaux, retour sur le marché de logements fortement déqualifiés ... Dès lors, les ménages les plus fragiles se trouvent relégués dans des situations de fortune ; mais ils y côtoient maintenant, à la différence du début des années 1950, des employés et des fonctionnaires, à qui leurs rémunérations ne permettent pas de se présenter sur le marché. Et rien ne semble (plus ?) pouvoir corriger les désordres d'un marché qui a été pratiquement totalement dérégulé.

Rien ne permet d'escompter un fléchissement des besoins en logement, à l'horizon des années 2010 au moins. Le niveau des besoins, en effet, ne devrait guère fléchir sous les 325 à 350 000 logements, chaque année, entre 2003 et 2010, et hors les besoins supplémentaires nés de la stratégie du renouvellement urbain. Ce chiffre devrait, en outre, être relevé, tant en raison de l'effort de renouvellement du parc privé inconfortable et vétuste, que de la nécessité d'élever l'offre pour résorber le déficit accumulé et permettre au marché de retrouver des conditions équilibrées de fonctionnement.

Il serait donc vain d'espérer une résorption rapide du déficit en logements ; tout au plus, compte tenu des orientations budgétaires récentes de la politique du logement et des tendances probables de la construction (3), peut-on prévoir sa stabilisation au niveau actuel, soit de l'ordre de une année et demie à deux années de mises en chantier.

L'effort de la collectivité

Après avoir fléchi pendant plusieurs années, cet effort s'est redressé à partir du milieu des années 1990 (4) (tableau 2). En progression sensible dès 1981, l'effort de la collectivité avait atteint un point haut en 1983 et restait à niveau élevé en 1985 ; aussi bien l'effort global (2,12 % du PIB) que le seul effort à la

charge du budget de l'État (1,44 %). Durant une dizaine d'années, entre 1985 et 1995, cet effort a fléchi pour revenir à un niveau relatif comparable à celui constaté vingt années auparavant ; alors que la situation du marché de l'emploi s'était dégradée, l'activité du secteur avait reculé, les exclusions s'étaient développées, la pression de la demande s'était renforcée... Depuis 1995, l'effort consenti par la collectivité est remonté rapidement pour dépasser le seuil symbolique des 2 % du PIB en 2000. Et l'État n'a pas été en reste, intensifiant ses interventions au-delà de ce qui s'est constaté dans l'ensemble.

L'effort de la collectivité en faveur du logement

En % du PIB	Effort de la collectivité	dont budget de l'État	Retours fiscaux et parafiscaux	dont en faveur de l'État
1975	1,81	1,20	1,87	1,50
1980	1,87	1,29	1,82	1,36
1985	2,12	1,44	1,94	1,36
1990	1,87	1,21	2,29	1,48
1995	1,83	1,09	2,24	1,34
2000	2,06	1,38	2,40	1,35
2001	2,04	1,35	2,43	1,38
2002	2,02	1,31	2,39	1,34
2003	1,98	1,28	2,35	1,31

L'effort supplémentaire consenti par l'État à partir de 1995 est remarquable : alors que, durant la première moitié des années 1990, l'effort de la collectivité avait été progressivement transféré sur les autres acteurs, partenaires sociaux et collectivités locales, les dépenses à la charge du budget de l'État ont progressé à un rythme soutenu depuis. Dans le même temps, l'effort accepté par les collectivités locales a diminué. Ces interventions nouvelles (5) et l'extension du bénéfice des aides à la personne sous seules conditions de ressources expliquent la forte progression des dépenses de la collectivité. Mais comme dans le même temps les prélèvements directs et indirects opérés sur le secteur du logement ont sensiblement progressé, les évolutions précédentes doivent être nuancées : entre 1995 et 2000, les prélèvements ont fortement progressé (+ 5,2 % en moyenne, chaque année) du fait de la bonne tenue de l'activité (retours de TVA et droits d'enregistrement, notamment).

Depuis deux années, cependant, les tendances récessives de l'effort de la collectivité en faveur du logement ont repris. Entre 2001 et 2003, l'effort de la collectivité en faveur du logement a reculé, passant sous le seuil symbolique de 2 % du PIB (2,04 % en 2001 et 1,98 % en 2003). Cela a permis à l'État de contenir ses engagements sous la barre des 19 950 M d'€. Donc de gérer

(3) Et notamment de la construction locative sociale pour les prochaines années.

(4) En même temps, d'ailleurs, que le niveau de la construction commençait à se redresser et que le déficit en logements amorçait sa réduction.

(5) Baisse des droits de mutation et de la TVA sur les travaux, instauration de l'amortissement fiscal en cas d'investissement locatif privé, ...



ses interventions dans ce secteur « en bon père de famille », ne dépensant pas plus que ce que ses prélèvements sur le secteur lui rapportent (20 400 M d'€ au titre de l'ensemble des prélèvements fiscaux et parafiscaux). Les aides à la pierre (6), vecteur essentiel de la dynamique de l'offre nouvelle, ont reculé de 14,2 %, entre ces deux dates (- 7,4 % par an).

Heureusement pour l'équilibre des finances publiques et la stratégie fiscale suivie, les prélèvements sur le secteur du logement sont toujours bien orientés : entre 2001 et 2003 le total de prélèvements est passé de 35 850 M d'€ à 36 590 M d'€, le bénéfice étant partagé, en parts à peu près égales, entre l'État et les collectivités locales.

Si le consensus semble retrouvé autour de la nécessité de construire 325 à 350 000 logements chaque année, pendant une décennie certainement, encore faudrait-il que les moyens nécessaires pour y parvenir soient mobilisés. Il ne saurait être possible de réduire les engagements de la collectivité pour y parvenir, au prétexte souvent avancé qu'en « modernisant et en rendant plus efficace », on pourra faire plus avec moins. Il faudrait aussi que le débat sur la question de la structure des flux de la construction se tienne : il n'est guère évident, en effet, que l'aide présente la même efficacité économique et sociale suivant qu'elle bénéficie à un organisme d'HLM ou à un investisseur privé.

Confronté à un déficit de l'ordre d'une année et demie à deux années de construction, le débat ne peut plus faire « comme si » toutes les aides se ressemblaient ; par exemple, la persistance de situations de logement (très) dégradées, que révèlent toutes les enquêtes, montre que la stratégie de la sortie de la crise par le haut a fait long feu. Pour couvrir les besoins en logement de tous, même de ceux qui ne peuvent se loger sans aide, c'est une offre large et diversifiée qui doit être mise en œuvre (7).

Michel Mouillart

(6) Contributions financières de l'État, sous forme de prêts bonifiés notamment, permettant un abaissement du prix des loyers dans le parc social.

(7) Cet article reprend et élargit les éléments présentés dans un ouvrage publié par l'auteur, *Besoins en logement et interventions publiques*, Préface du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Éditions de l'ACMIL, juin 1999, 186 pages. Il s'inspire en outre des développements proposés, récemment, dans *La modernité des HLM : 90 ans d'engagement des Offices pour un habitat solidaire*, en collaboration avec **R.-H. Guerrand**, **J. Maussion** et **Y. Jegouzo**, La Découverte, mars 2003, 208 p., et de la contribution de l'auteur au Rapport Annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, « La dimension économique de la crise du logement », in *L'état du mal logement en France*, chap. 5, p. 137-168, janvier 2004.