



politique du
logement
analyses et débats

Faut-il construire plus de logements ?

par [Jean Bosvieux](#)

Table des matières

1. Les besoins en logement, une notion ambiguë.....	2
2. Il faut construire plus.....	4
3. Le niveau actuel de la construction est suffisant.....	6
4. Besoins et demande	8
5. Les effets d'une augmentation de l'offre de logements	11
6. Comment faire face aux besoins non satisfaits ?	14
Annexes.....	16
I - Perspectives relatives aux besoins de logements, par Louis Henry (extrait)	16
II - Vacance résidentielle : aggravation au cours des 15 dernières années dans nombre de villes petites ou moyennes	18
III - L'indice de peuplement des logements.....	20
IV - Les besoins résiduels, ou éléments de réponse à la question : combien faut-il construire de logements ?	21

Faut-il construire plus de logements ?

“L'inégalité des conditions entraîne l'inégalité des richesses, mais l'inégalité des richesses n'amène pas l'inégalité des besoins.”

A. Brillat-Savarin, Physiologie du goût

La question du volume optimal de la construction de logements agite à intervalles réguliers le monde du logement et les médias. Les chiffres de la construction neuve sont scrutés avec attention. Des objectifs ambitieux, voire inaccessibles, sont affichés par les politiques.

La construction de nouveaux logements n'est toutefois pas un but en soi, sauf pour les professions qui en vivent. Au regard de ce qui devrait être l'objectif principal de la politique du logement, permettre à toutes les personnes résidant en France de se loger décemment, le soutien à la construction neuve n'est qu'un moyen parmi d'autres de l'atteindre, au même titre que la solvabilisation des ménages modestes ou les aides à l'amélioration du parc existant.

D'où vient alors que la question polarise l'attention et suscite des polémiques ? Très probablement, de ce que les difficultés de logement d'une part de la population sont souvent attribuées à un déficit d'offre. Pour faire face aux besoins de la population, il serait donc indispensable de construire plus.

La notion de besoins est ambiguë, et on la confond souvent avec celle de demande. Nous nous attacherons, dans une première partie, à en définir le contenu. Nous examinerons dans les parties 2 et 3 les thèses qui s'opposent quant à la nécessité ou non de construire plus de logements et les arguments sur lesquels elles s'appuient. Nous reviendrons ensuite (partie 4) sur la méthode d'évaluation des « besoins » et sur leur pertinence, au regard aux problématiques actuelles de la politique du logement. Nous nous interrogerons enfin sur l'impact d'une augmentation de l'offre sur le coût du logement (partie 5) et sur les moyens de répondre aux besoins actuellement non satisfaits (partie 6).

1. Les besoins en logement, une notion ambiguë.

Combien faut-il construire de logements en France pour faire face aux besoins ? Cette question a été posée explicitement pour la première fois au lendemain du second conflit mondial, alors que notre pays souffrait d'une dramatique pénurie due pour une part aux destructions des deux guerres, mais surtout au déficit de construction de l'entre-deux guerres, généralement imputé à l'effet dissuasif du blocage des loyers de 1914 à 1948. Le surpeuplement des logements qui en résultait était aggravé par la mauvaise qualité d'une large partie du parc due à un défaut d'entretien qui s'explique, lui aussi, par la politique des loyers de l'entre-deux guerres, les faibles rendements ayant incité les propriétaires de logements locatifs à réduire les dépenses affectées aux travaux d'entretien.

La nécessité d'améliorer les conditions de logement s'imposait donc aux gouvernements de l'époque, dont l'action allait s'exercer sur deux terrains : juridique, avec la loi de 1948 dont le but était d'assouplir le contrôle des loyers pour favoriser l'investissement privé, économique, avec un programme ambitieux de construction neuve destiné à résorber le déficit quantitatif.

Quelle devait être l'intensité de cet effort ? En d'autres termes, combien de logements fallait-il construire pour résorber, dans un délai donné, le déficit quantitatif ? Une évaluation des besoins en logements était nécessaire, elle fut réalisée en 1950 par un démographe, Louis Henry¹. Pour les trente ans à venir, le nombre de logements à construire, fut estimé à environ 9,6 millions, chiffre résultant de la somme de trois composantes :

- les besoins liés à la démographie, c'est-à-dire à la croissance de la population sous des hypothèses de nuptialité, mortalité et fécondité (composante démographique pure) combinée avec le niveau de cohabitation des adultes : 2,16 à 2,35 millions de logements selon les scénarios. L'effet des migrations internes était supposé nul, celui de l'immigration n'était pas pris en compte ;
- le renouvellement du parc existant : 3,5 millions de logements ;
- la résorption du retard (déficit de la construction neuve par rapport aux besoins estimés rétrospectivement sur la période 1914-1950) : 3,9 millions de logements.

Il est instructif de se pencher sur la méthode utilisée. Remarquons d'abord que Louis Henry parle bien de besoins, qu'il ne confond pas avec la demande :

« L'adoption d'un tel barème [nécessité ou non d'un logement indépendant en fonction de la situation matrimoniale des personnes] revient à considérer comme immuables les ajustements qui se font en pratique à l'intérieur des catégories de personnes vivant seules. Or ces ajustements dépendent des possibilités du moment et du lieu. On serait donc tenté de modifier le barème des besoins en fonction de l'offre et de la demande des logements. Ce serait là une confusion des divers facteurs. L'évaluation tentée ci-après correspond à des habitudes constantes. Elle permet d'isoler le besoin objectif et de voir comment il varie. Tenir compte en même temps de l'adaptation – en bien ou en mal – de la population aux logements existants, donnerait un problème différent ». Il se réfère donc, de façon tout à fait explicite, à une norme qui est la suivante : 1 logement pour chaque couple avec ou sans enfant et pour chaque individu veuf ou divorcé, 0 logement pour un célibataire. Notons au passage que Henry a parfaitement conscience de la part d'arbitraire d'un tel « barème ».

La composante démographique est évaluée à partir de projections de population, sur la base d'hypothèses de nuptialité, de divortialité, de mortalité et de fécondité. On passe de la population au nombre de logements nécessaires en appliquant la norme.

Cette même norme, appliquée à l'évolution rétrospective de la population, sert également à calculer le nombre de logements qu'il aurait fallu construire depuis 1914, puis le retard par rapport au nombre effectivement construit, auquel s'ajoute le nombre de logements détruits au cours des deux guerres. Henry travaille sous l'hypothèse qu'il n'y avait pas de retard en 1914 (cf. annexe 1).

L'évaluation du besoin de renouvellement ne repose, elle, sur aucune hypothèse. Henry considère simplement qu'une durée moyenne d'amortissement des immeubles de 100 ans est « *couramment admise* » et fonde son estimation sur cette base.

Le résultat est donc forcément très approximatif. Mais en 1950, peu importe de se tromper de 500 000 unités, ou même d'un million : l'important est l'ordre de grandeur qui conduira à l'évaluation de l'effort

¹ « Perspectives relatives aux besoins de logements », Louis Henry, in : Population, 5^e année, n°3, 1950. pp. 493-512; http://www.persee.fr/doc/pop_0032-4663_1950_num_5_3_2311

nécessaire pour atteindre l'objectif, permettre à l'ensemble de la population française de se loger correctement au regard de la norme retenue.

L'exercice d'évaluation prospective des besoins sera par la suite renouvelé lors de la préparation des plans successifs. Il s'agira désormais de projections à moyen terme destinées à fixer des objectifs quantitatifs de construction de logements neufs. Il importe en effet de réviser assez fréquemment les hypothèses démographiques en tenant compte des évolutions constatées, dans une période où la France connaît d'importantes mutations économiques et sociales. Par ailleurs, avec la croissance économique et l'urbanisation, dont l'exode rural est le corollaire, on assiste à un phénomène nouveau : l'accroissement d'un parc de résidences secondaires jusque là embryonnaire (225 000 en 1946, 1 255 000 en 1968). Le nombre de logements vacants est également en augmentation rapide à partir des années soixante (535 000 en 1954, 1 223 000 en 1968). Si bien que dès le milieu des années 1970, le retard quantitatif est considéré comme rattrapé, l'urgence étant désormais l'amélioration du parc existant. Dans la ligne des conclusions des rapports Barre et Nora, le rapport du comité habitat du septième plan (1976-1980) affirme clairement cet objectif et les conséquences qu'il implique : "promouvoir partout un habitat de qualité" et "aider les plus démunis".

L'INSEE, puis le service statistique du ministère chargé du logement, continueront cependant à produire périodiquement des évaluations prospectives. La méthode d'évaluation utilisée prend en compte les résidences secondaires et les logements vacants. Les « besoins » en logements neufs estimés résultent de l'addition de quatre composantes :

- la croissance du nombre de ménages, découlant du double effet de la croissance purement démographique et de la décohabitation ;
- la nécessité de renouveler une partie du parc ;
- la demande de résidences secondaires ;
- le maintien d'un volant de logement vacants, nécessaire à l'évolution du parc et à la mobilité des ménages.

Le rapprochement avec l'évaluation de L. Henry fait apparaître plusieurs différences notables, dont la plus importante est la disparition de la composante de rattrapage du retard. La résorption de ce retard est en effet, nous l'avons vu, l'une des composantes essentielles des besoins, et ne pas la prendre en compte revient à considérer que, dans la situation de départ, les besoins sont (au moins quantitativement) satisfaits. Nous reviendrons plus loin sur cette évolution, qui, loin d'être neutre, traduit un glissement de la notion de besoins à celle de demande potentielle laquelle, précisément, ne prend pas en compte les besoins non satisfaits (cf. partie 4)

Quoi qu'il en soit, force est de constater que, malgré un contexte radicalement différent de celui de 1950, la question du niveau de l'offre de logements reste pour beaucoup fondamentale. Pour certains, les difficultés de logement qui subsistent tiennent à un niveau insuffisant de nouvelles constructions ; pour d'autres, moins nombreux, on construit depuis plus de dix ans trop de logements et cette surproduction se traduit par une augmentation du taux de vacance.

2. Il faut construire plus

« Depuis de nombreuses années, le marché immobilier est en crise et les mises en chantier sont insuffisantes. Pendant la campagne présidentielle, François Hollande s'est engagé sur la construction de 500 000 logements par an. Un premier projet de loi est présenté au Conseil des ministres du 5 septembre portant sur la mobilisation du foncier d'Etat et sur le renforcement des dispositions de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU). » Ce paragraphe, extrait du site vie-publique.fr, figure dans l'introduction à l'évaluation de la demande potentielle en logements à l'horizon 2030, publiée en 2012

par le commissariat général au développement durable (CGDD), qui chiffre à 300 000 à 350 000 le nombre de logements à construire par an.

Cette évaluation « technique » a donc été jugée insuffisante par les politiques, puisque l'objectif de construction était fixé bien au-delà. Avant François Hollande, Nicolas Sarkozy avait également souhaité en 2007 que l'on parvienne en France « à un rythme de construction d'environ 500 000 logements neufs par an »². La même année, dans un article de la revue *Constructif*³, Michel Mouillart estimait qu'« En franchissant le seuil des 400 000 mises en chantier, le niveau de la construction est redevenu suffisant dès 2005 », mais que compte tenu du retard à rattraper, qu'il évalue à 850 000 unités (sans préciser comment il aboutit à ce chiffre) , « Il va donc falloir construire beaucoup pendant de nombreuses années, compte tenu des besoins attendus : il faudra mettre en chantier de l'ordre de 425 000 à 450 000 logements par an si on ambitionne de réduire le déficit, donc de résorber les situations de non-logement ou d'hébergement et de mettre en œuvre le Dalo en quinze ans ; et de l'ordre de 500 000 logements par an si on ramène le délai à sept ans, retrouvant ici l'objectif affiché récemment par le gouvernement ». Marie-Noëlle Lienemann, ex-ministre déléguée au logement, partage le même objectif, avec toutefois certaines nuances mettant l'accent sur la localisation des besoins : « la seconde constatation qui saute aux yeux de tous, est que le pays manque de logements et surtout de logements sociaux ou abordables. Il faut donc construire massivement. Construire là où les besoins sont patents, construire prioritairement du logement social, tant en locatif qu'en accession à la propriété. Nous devons construire près de 500 000 logements par an, dont près de la moitié en logements sociaux au sens large. »⁴

L'objectif de construction de 500 000 logements par an a été réaffirmé par la plupart des ministres récents chargés du logement. En 2013, Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, a même lancé « "Objectifs 500 000", une démarche de concertation approfondie avec les acteurs du logement et de la construction, pour proposer en février 2014 un "plan d'action partagé" à mener par l'Etat et les professionnels pour construire et rénover 500 000 logements par an d'ici à 2017 »⁵.

L'actuel président de la République a, dans son programme électoral, affirmé la nécessité de créer un choc d'offre, tout en prenant certaines distances avec l'objectif de 500 000 logements : « Notre objectif est de créer une offre de logements abordables, là où se situent les besoins, notamment en matière d'emploi, répondant à la diversité de la demande (sociale, intermédiaire ou privée) et offrant aux Français des logements compatibles avec leur pouvoir d'achat. Le principal moteur permettant de faire baisser les prix est la construction massive de nouveaux logements. Nous nous fixons depuis trop longtemps de grands objectifs (« 500 000 constructions par an ») sans nous donner les moyens de les atteindre. Nous devons donc créer un choc d'offre, afin de "tasser les prix" là où les besoins sont les plus grands ». Il ne s'agit donc plus simplement de fixer un objectif global, mais de faire face à la pénurie là où elle se manifeste par des prix excessivement élevés.

L'Etat est en effet sommé de prendre les mesures nécessaires pour résorber la pénurie. Ainsi, parmi les propositions que lui adressait en 2010 le collectif des Etats généraux du logement, plusieurs l'invitaient à accentuer son action en faveur de l'augmentation de l'offre : « Réévaluer les aides à la pierre », « Moduler les aides en faveur de l'investissement locatif privé afin d'assurer une juste rémunération en secteur libre », « Assurer de manière pérenne une aide reposant sur la taxe à la valeur

² Cité par Le Figaro.fr, 12 décembre 2007.

³ [Constructif n°18, novembre 2007](#).

⁴ Ibid.

⁵ [Objectifs 500 000 - Présentation des rapports des quatre groupes de travail](#), La documentation française.

ajoutée à 5,5% pour relancer l'accèsion à la propriété pour les ménages à revenu modestes », « Promouvoir une offre locative dans le parc privé », « Renforcer et appliquer les sanctions contre les communes qui ne respectent pas la loi Solidarité et renouvellement urbain [...] »⁶. Ce type de demandes, émanant à la fois de professionnels du secteur et d'associations luttant contre le « mal logement » et consistant à réclamer des mesures de soutien à la construction, est récurrent.

3. Le niveau actuel de la construction est suffisant

Si le diagnostic sur l'insuffisance de l'offre et la nécessité de construire plus pour y remédier est largement partagé, quelques voix discordantes se font cependant entendre. Alain Jacquot jugeait ainsi en 2010 que « la France ne paraît pas faire face à une pénurie particulière de logement au niveau national. Ainsi, c'est en France que le stock de logements rapporté à la population est le plus élevé parmi tous les pays d'Europe de l'Ouest »⁷.

Beaucoup de ceux qui partagent ce jugement global y apportent toutefois des nuances, en attirant l'attention sur les disparités géographiques. C'est le cas par exemple de Ludovic Clérima, qui estime que « On construit assez de logements en France... mais pas aux bons endroits »⁸.

D'autres vont plus loin. Dans un récent ouvrage⁹, Didier Cornuel s'inscrit en faux contre le discours de pénurie, que ce soit au niveau national ou au niveau local. Il fonde ce jugement sur la forte augmentation du nombre de logements vacants depuis 2006 : « Entre 2006 et 2015, le nombre de logements vacants a augmenté en moyenne de près de 60 000 logements par an ». Or « L'évolution de la vacance des logements comme l'évolution du chômage sont des indicateurs de l'excès d'offre de logement et de travail sur la demande de logement et de travail. En ce qui concerne le logement il résulte d'un rythme de construction trop élevé par rapport à l'évolution de la population. [...] Comme le nombre de logements vacants s'accroît significativement depuis 2006, on peut en conclure que la construction neuve contribue à vider les logements existants ». Tout en reconnaissant la réalité de situations de surpeuplement, il nie l'existence d'une pénurie, même localisée : « Actuellement, on ne peut donc pas parler d'insuffisance quantitative de logements au niveau national, mais plutôt d'une surabondance. Ce résultat concerne la France entière. Mais, objecte-t-on, les logements sont localisés et les marchés sont donc locaux. Il peut donc y avoir des zones où le marché est tendu et d'autres où il l'est moins. Y a-t-il donc des pénuries locales ? La réponse est clairement non ». Pour étayer cette affirmation, il s'appuie sur l'évolution des prix. Constatant que ceux-ci ont doublé aussi bien en province que dans l'agglomération parisienne, que l'indice des loyers ne montre pas d'évolution plus marquée dans celle-ci que dans celle-là, que le taux de vacance n'est pas plus faible à Paris que dans nombre de grandes villes de province, il conclut qu'« il n'y a pas de zones tendues ».

Cécile Duflot, alors ministre du logement, tenait en 2014 dans une interview au magazine un discours analogue, estimant qu'« il n'y a pas de pénurie manifeste de logements en France » et même qu'« il n'est pas évident du tout de conclure à un manque de logements en Ile-de-France »¹⁰.

⁶ Libération, 4 mai 2010.

⁷ « Doit-on et peut-on produire davantage de logements », Alain Jacquot, in « Pour sortir de la crise du logement », Regards croisés sur l'économie 2011/1, n°9, La Découverte.

⁸ L. Clérima, « 8 informations à retenir sur le logement en France », www.explorimo.com, février 2017.

⁹ Marché du logement et aides publiques, L'harmattan, 2017. D. Cornuel a également exposé sa thèse dans un article, « [La politique du logement repose sur un diagnostic erroné](#) », publié sur politiquedulogement.com.

¹⁰ https://www.challenges.fr/economie/immobilier-et-si-la-penurie-de-logement-en-france-etait-un-mythe_59400

Qu'est-ce qui explique le discours de pénurie soit « assez général », si la pénurie n'existe pas ? Pour C. Duflot, c'est la transposition abusive des chiffres du mal logement en nombre de logements manquants : « Dans le courant des années 2000, la fondation Abbé Pierre a sorti un rapport faisant état de 800.000 personnes étant aux portes du logement. [...] Cela ne signifie en aucun cas qu'il manque 800.000 logements. En revanche, ce chiffre signifie que beaucoup de Français n'ont pas les moyens de se loger comme ils le souhaiteraient ¹¹ ». Y. Fijalkow et J.P. Lévy font un constat similaire : « Depuis des années, les débats sur la question du logement oscillent entre la gestion par l'offre (construction et soutien économique) et la gestion sociale (mal-logement, mixité sociale). La seconde permet souvent de justifier la première. Pourtant, les deux problèmes ne sont pas forcément liés et la construction – fût-elle de 500 000 logements par an, dont 150 000 sociaux d'ici à 2017 – n'a que peu d'impact sur l'accès au marché immobilier des plus pauvres ¹² ».

Quant aux causes de la hausse des prix immobiliers, elle est à rechercher ailleurs que dans l'insuffisance de l'offre. D. Cornuel note à cet égard que si les prix ont fortement augmenté, cela n'a pas été le cas des loyers. L'augmentation des prix s'explique par la baisse des taux d'intérêt, et elle a eu pour conséquence une diminution des rendements locatifs comparable à celle des placements financiers peu risqués. Quant à la demande HLM, pour la plupart des ménages « elle « n'exprime rien d'autre que le fait qu'étant le plus souvent logés, ils cherchent un logement qui les satisfait davantage ». S'il est vrai qu'un certain nombre de ménages sont mal logés, « là où commencent les propos contestables, c'est quand ce chiffrage des mal-logés est transcrit en besoins en logement ». En d'autres termes, construire plus conduira à une augmentation de la vacance mais n'améliorera en rien la situation des mal-logés.

L'interprétation de l'augmentation des prix rejoint celle d'A. Jacquot qui constate que « La hausse des prix et des loyers est souvent invoquée pour étayer l'idée que le nombre de logements est insuffisant. [...] Cependant, pour les loyers, la hausse n'a été que de 6,5 % en France. [...] le logement ayant la double nature de bien de consommation et d'actif patrimonial, des prix élevés ou en hausse ne sont pas forcément le signe d'un manque de logements en tant que bien de consommation. [...] L'allongement des durées de prêts a probablement contribué également à la solvabilisation des acquéreurs, et cet allongement renvoie à une explication financière plus que réelle de la hausse du prix des logements » ¹³.

D. Cornuel estime en outre que la « politique de soutien de la construction [est] largement inutile et inefficace ». Il constate en effet que selon les comptes de branches de la comptabilité nationale, l'effet d'un accroissement de la construction sur l'activité et sur l'emploi est relativement faible : « dans le classement des branches de l'économie selon leur effet multiplicateur, la construction est au 12ème rang sur les 17 ». Par conséquent, si un soutien de la construction peut se justifier temporairement, pour des raisons conjoncturelles, il ne doit pas être permanent.

¹¹ ibid.

¹² Y. Fijalkow et J.-P. Lévy, in « [L'objectif de 500 000 construction par an est-il réalisable ?](#) » l'Humanité du 28 mai 2014.

¹³ Alain Jacquot, op. cit.

4. Besoins et demande

Deux notions bien distinctes

Evaluer des besoins suppose de se référer à une norme. C'est bien ainsi, nous l'avons vu, que procédait Louis Henry en 1950. La définition de la norme comporte une part d'arbitraire. Ainsi, selon la norme d'occupation du logement utilisée par l'INSEE, un ménage doit disposer d'un nombre minimal de pièces fonction des individus qui le composent (cf. annexe 3). Si le nombre de pièces du logement est inférieur, le logement est dit surpeuplé. Si le déficit par rapport à la norme est supérieur à une pièce, on parle de surpeuplement accentué. La norme peut également comporter d'autres dimensions ayant trait par exemple à l'équipement sanitaire, au mode de chauffage, à la localisation du logement par rapport au lieu de travail des membres du ménages, à son coût au regard du revenu du ménage. En pratique, on se limite souvent à une combinaison de normes de confort et de taille.

L'exercice de projection réalisé périodiquement par l'INSEE, puis par le service statistique du ministère chargé du logement, ne se réfère à aucune norme, bien qu'il ait été longtemps présenté comme une évaluation des besoins en logement. Depuis les années 1990, la méthode n'a pas évolué mais le libellé a changé : il ne s'agit plus de « besoins », mais de « demande potentielle ». La nuance n'est pas anodine. Comme l'explique Alain Jacquot, auteur de l'évaluation de 2012, *« Chiffrer la demande potentielle consiste à se demander quel nombre de logements il est nécessaire de construire compte tenu des évolutions démographiques attendues. Il s'agit d'une approche dynamique, en flux, qui par construction ignore un éventuel « déficit » initial en logements. Une autre approche est possible, en stock, qui consiste à l'inverse à se placer à un instant donné et à dénombrer à cet instant le nombre de personnes qui ne sont pas ou sont mal logées (par exemple, à partir de sources statistiques telles que les enquêtes logement) et à en inférer des « besoins en logements ». Cette seconde approche est tout-à-fait licite, à condition d'en assumer le caractère normatif, car l'appréciation de ce que devraient être des conditions de logement minimales est inévitablement empreinte d'une certaine subjectivité »*¹⁴. C'est donc à tort que l'on parle de besoins en se référant à ce type d'évaluation¹⁵.

Un exemple permet de comprendre à quel point les deux notions sont éloignées. L'évaluation de la demande potentielle comporte un certain pourcentage de résidences secondaires. Peut-on parler d'un besoin de résidences secondaires ? Évidemment non. En revanche, il existe une demande de résidences secondaires et il est nécessaire de la prendre en compte dans l'ensemble de la demande de logements, mais ses déterminants sont trop complexes pour pouvoir donner lieu à des hypothèses formalisées. En outre, la part des résidences secondaires étant vraisemblablement sensible au volume de l'offre nouvelle, elle dépend du volume de la construction neuve autant, sinon plus, qu'elle ne l'impacte.

Un raisonnement du même type peut être appliqué à la vacance et au renouvellement du parc. La part des logements vacants est celle observée dans le passé récent, éventuellement modulée en fonction du taux de vacance du moment. Mais comme celle des résidences secondaires, la part des logements vacants ne devrait pas être une donnée exogène, car elle dépend elle aussi du niveau de la construction neuve : si celui-ci est supérieur à l'accroissement du nombre de ménages, elle tend à augmenter. On en a une illustration avec l'augmentation de la vacance dans certaines zones, comme on le verra dans la partie 5.

¹⁴ « Projection du nombre de ménages et calcul de la demande potentielle de logements : méthode et résultats », Alain Jacquot, document de travail n°7, CGDD – SOeS, septembre 2012.

¹⁵ Voir à ce sujet « Besoins et qualité des logements », Jean Bosvieux et Bernard Coloos, Recherches n°53, Plan Construction et Architecture, 1994.

Il en va de même du renouvellement du parc. Les évaluations se fondent sur l'observation du passé, en tenant compte, le cas échéant, des politiques à l'œuvre. « *Le renouvellement du parc pourrait quant à lui contribuer chaque année à l'évolution du stock de logements : à hauteur de - 30 000 si l'on se fonde sur les niveaux moyens observés depuis trente ans, ou à hauteur de - 50 000 si l'on table en outre sur la poursuite de l'effort de renouvellement urbain dans les quartiers de grands ensembles tel qu'il est mené depuis 2004* »¹⁶. Mais comme l'indique M. Mouillart, « *le renouvellement effectif du parc de logements est difficile à apprécier, peu d'éléments chiffrés (précis) permettant d'évaluer l'ampleur du renouvellement, selon ses différentes composantes. Aussi, ce renouvellement doit certainement être appréhendé comme l'un des objectifs que la politique du logement se fixe* », qui ajoute : « *Mais on pourra remarquer qu'un faible niveau de construction est presque toujours associé à un effort de renouvellement médiocre* »¹⁷. Autrement dit, plus on construit, plus le nombre de logements désaffectés ou démolis est élevé.

On touche là à une difficulté difficilement surmontable. L'accroissement de la vacance ne peut, en effet, être interprété de façon univoque comme la conséquence d'une surproduction. Sans doute résulte-t-il aussi de l'obsolescence des logements délaissés, en décalage avec les modes de vie actuels et la préférence pour la maison individuelle. Le coût de leur réhabilitation, accru par la nécessité d'améliorer significativement leur performance énergétique, semble trop élevé au regard de leur valeur vénale. De ce fait la question se pose du devenir de ces logements dont une part est peut-être, à terme, vouée à la démolition.

On le voit, si la distinction entre besoins et demande est clairement exprimée dans la dernière évaluation prospective « officielle », la confusion est souvent faite entre les deux notions. Si l'on parle de besoins de renouvellement, il faudrait préciser en fonction de quels critères on les évalue, comme l'avait fait Henry en se fondant sur l'âge du parc. On objectera, à juste titre, qu'il s'agit là d'un critère bien trop sommaire pour être pertinent. Si on l'appliquait aujourd'hui, ce sont près de 6 millions de logements de plus de cent ans¹⁸ qu'il faudrait remplacer. En réalité, faute de données qualitatives suffisantes sur le parc, personne n'est en mesure de proposer des critères plus pertinents.

Les besoins non satisfaits

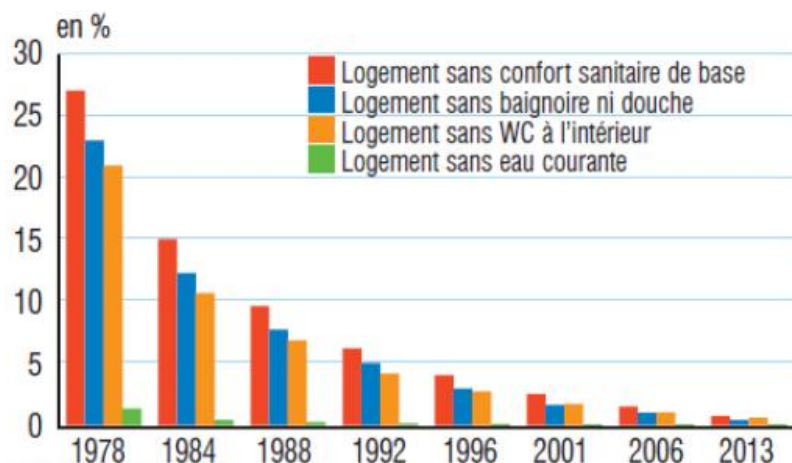
L'appréciation des conditions de logement se réfère en France à des critères de confort et d'occupation qui n'ont rien d'officiel, mais sont utilisés de longue date par l'INSEE, ce qui permet un suivi dans la durée. On peut ainsi mesurer, à l'aide des enquêtes logement successives, l'évolution de ces conditions. Comme le montrent les graphiques ci-après, elles se sont continûment améliorées depuis le milieu du XX^{ème} siècle.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ « Combien faudra-t-il construire de logements demain ? », in L'observateur de l'immobilier du Crédit Foncier, Michel Mouillart, n°95, décembre 2017.

¹⁸ Selon le recensement de 2014, 5 708 717 logements ont été construits avant 1919.

Graphique 1 : évolution du confort des résidences principales

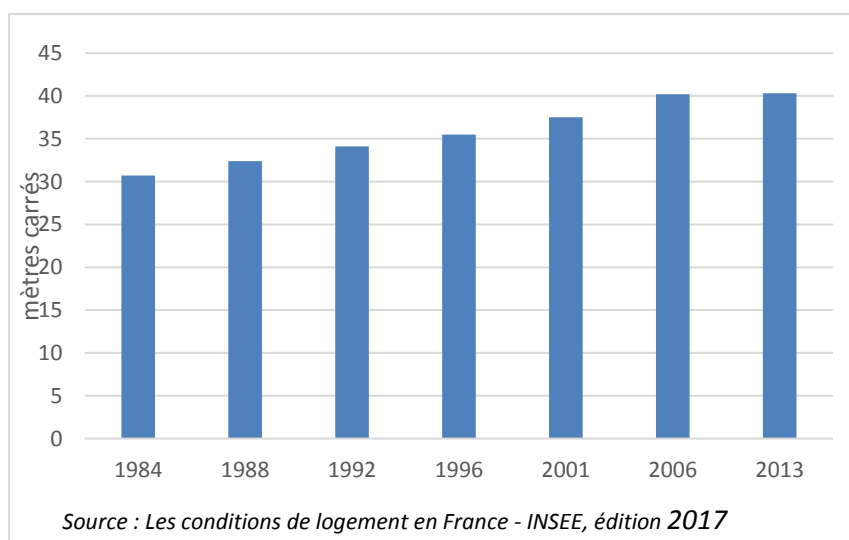


Champ : France métropolitaine.

Lecture : en 1978, 26,9 % des logements n'avaient pas le confort sanitaire de base (absence d'au moins un élément parmi l'eau courante, une baignoire ou une douche, WC à l'intérieur). 22,9 % n'avaient ni baignoire ni douche.

Source : Insee, enquêtes Logement.

Graphique 2 : évolution de la surface par personne



Source : Les conditions de logement en France - INSEE, édition 2017

Il n'en demeure pas moins qu'il subsiste une part non négligeable de la population dont les conditions de logement ne satisfont pas à ces critères : c'est le phénomène du mal-logement, stigmatisé notamment par la Fédération Abbé-Pierre.

Dans son rapport 2018, la Fédération estime à près de 4 millions le nombre de personnes non ou mal logées¹⁹. Ce chiffre regroupe des situations de nature très différente : 899 000 personnes privées de logement personnel, parmi lesquelles 143 000 sans domicile, la plupart des autres étant en situation d'hébergement contraint, et près de 3 millions « vivant dans des conditions de logement très difficiles », c'est-à-dire, pour la grande majorité, dans des logements privés de confort et / ou en surpeuplement accentué.

On pourrait, certes, discuter le choix des critères retenus et donc le chiffrage qui en résulte. Mais ce qui nous importe ici est l'ordre de grandeur. Les 4 millions de personnes mal logées dont fait état la Fédération Abbé-Pierre représentent environ 6% de la population française. Sur ce nombre, moins

¹⁹ L'état du mal-logement en France 2017, rapport annuel de la fédération Abbé-Pierre

d'un million, soit environ 1,5% de la population, sont « privées de logement personnel » : c'est très peu en comparaison de la situation de 1950, date à laquelle, rappelons-le, le déficit de logements était estimé à 3,9 millions d'unités. A raison de 2 à 3 personnes par logement, cela correspondait probablement à une dizaine de millions de personnes « privées de logement personnel », ce qui représentait environ 25% d'une population qui était alors de l'ordre de 40 millions d'habitants.

C'est dire que les problèmes à résoudre aujourd'hui sont sans commune mesure avec ceux de 1950. Or c'est en gros la même méthode d'évaluation qui est utilisée. Peut-elle avoir encore une utilité autre que d'alimenter des débats stériles sur le niveau de construction nécessaire pour faire face à la demande (ou aux besoins, on ne sait pas très bien) ? Il est permis d'en douter, cela d'autant plus que les évaluations de demande potentielle ne sont pas localisées. Or les besoins sont, pour une large part, concentrés dans les zones les plus chères, notamment en Ile-de-France, comme le montre le tableau ci-dessous.

Le nombre de mal-logés en Île-de-France et en France métropolitaine

	Île-de-France	en %	France	en %
Personnes privées de domicile personnel				
- dont en hébergement « contraint » chez des tiers (a)	148 000	23,0	642 700	100
- dont en chambres d'hôtel (b)	11 000	44,5	24 700	100
Ensemble	159 000	23,8	667 400	100
Personnes avec des conditions de logement très difficiles				
- dont privation de confort (c)	462 400	22,1	2 096 500	100
- dont surpeuplement « accentué » (d)	586 500	62,8	934 300	100
moins les doubles comptes (c) et (d)	-72 000	48,3	-149 100	100
Ensemble	976 900	33,9	2 881 700	100
moins les doubles comptes (a), (b), (c) et (d)	-27 600		-53 300	
TOTAL	949 300		2 828 400	
Total personnes mal-logées	1 108 300	31,7	3 495 800	100

Source : Les conditions de logement en Ile-de-France, édition 2017 - APUR/INSEE/IAU Ile-de-France/DRIHL

On voit que la région, qui compte un peu moins de 19% de la population française, est sur-représentée dans toutes les catégories de mal-logement, et surtout, très massivement, dans celle du surpeuplement. Or il ne suffit pas de construire plus pour résoudre ce problème car, comme l'a montré une étude sur les besoins en logement en Ile-de-France, l'allocation des logements est loin d'être optimale au regard de la composition et des revenus des ménages (cf. annexe 4).

5. Les effets d'une augmentation de l'offre de logements

Construire plus permettrait-il de mieux faire face aux besoins recensés par la FAP ? La question est d'importance car, explicitement ou non, un lien est souvent établi entre les besoins et le niveau de la construction. Le raisonnement est le suivant : la non satisfaction des besoins est due au prix trop élevé des logements ; il faut donc faire baisser les prix du marché en agissant sur l'offre par le biais de la construction neuve et, pour les plus démunis, construire plus de logements HLM. En outre, la construction neuve agit sur l'ensemble du marché du logement par le jeu des effets de chaîne, car les ménages qui emménagent dans les nouveaux logements en libèrent d'autres, qui sont à leur tour occupés par des ménages, etc. Examinons ces différents points.

Les besoins non satisfaits : une question de revenu

La plupart des ménages mal logés se situent effectivement dans les basses tranches de revenu (cf. annexe 4). Nombre d'entre eux, notamment dans les zones tendues où les besoins sont les plus

pressants, n'ayant pas les moyens d'accéder à la propriété, n'ont pas d'autre choix que d'être locataires. En Ile-de-France, plus des deux-tiers des ménages pauvres sont des locataires²⁰. Leur accès à un logement conforme à leurs besoins est donc conditionné par leur capacité à payer le loyer demandé. Or le niveau des loyers diffère considérablement en fonction de la localisation des logements. Il est, en gros, fonction de la taille des agglomérations et, dans les grandes agglomérations, de la distance au centre. Dans les métropoles, et notamment l'agglomération parisienne, qui par sa taille constitue un cas extrême, les ménages modestes doivent donc accepter soit de se loger à l'étroit, soit de s'éloigner du centre, soit les deux à la fois. De fait, la question du logement est l'un des motifs de la migration de l'Ile-de-France vers la province, comme le note l'IAU Ile-de-France : « *Alors que les ménages aisés sont aussi nombreux à partir qu'à arriver, la région perd 10 000 ménages intermédiaires et 20 000 ménages modestes [en 2010]. Les ménages modestes, en particulier les familles ne disposant que d'un seul revenu d'activité, et les retraités sont les plus enclins à partir. L'opportunité d'une mutation professionnelle, notamment pour les fonctionnaires, la possibilité d'avoir un logement plus grand au même prix, ou encore le souhait de s'installer dans sa résidence secondaire ou dans une région d'adoption, pour les retraités libérés de toute activité professionnelle, constituent autant de motifs au départ* »²¹. Le niveau élevé des loyers du marché traduit une insuffisance de l'offre au regard de la demande, un phénomène qui affecte également, bien qu'à un degré moindre, certaines grandes villes de province.

Moins nombreux que les locataires dans les zones chères, les propriétaires mal logés sont aussi des ménages à faible revenu. Nombre d'entre eux vivent dans des logements de mauvaise qualité, souvent mal entretenus, faute de moyens. Le phénomène est particulièrement préoccupant dans certaines copropriétés, où se concentrent des ménages impécunieux et dont la dégradation rend nécessaire des interventions publiques.

Des marchés cloisonnés

La théorie des effets de chaîne repose sur l'idée qu'un logement supplémentaire donne lieu, par un effet de dominos, à plusieurs déménagements. A l'exception du cas des décohabitants, les premiers occupants d'un logement neuf libèrent leur ancien logement, dans lequel un autre ménage peut emménager, quittant à son tour son ancien logement, lequel pourra accueillir un autre ménage, et ainsi de suite. La chaîne s'interrompt lorsque l'un de ces logements est occupé par une ou des personnes qui ne disposaient pas précédemment d'un logement indépendant.

Selon cette théorie, en vogue dans les années 1970-80, l'effet de la construction neuve est démultiplié dans l'ensemble du parc, dans lequel la population peut ainsi se redistribuer en fonction de ses besoins. Ainsi, par exemple, la construction d'un logement HLM est censée permettre la libération de logements du parc privé et, à l'inverse, l'accession à la propriété dans un logement neuf d'un locataire HLM libère un logement social. Cette théorie repose sur un postulat : celui d'un marché du logement non cloisonné. Or ce postulat correspond de moins en moins à la réalité. Les locataires du parc social se paupérisent et en sont de plus en plus captifs, comme en témoigne la baisse de leur mobilité, notamment vers l'accession à la propriété. Le cloisonnement est aussi géographique, du fait de la stigmatisation de certains quartiers, mais aussi de ce que la mobilité résidentielle se fait pour l'essentiel à courte distance. L'augmentation récente de la vacance dans les aires urbaines de taille

²⁰ Ménages dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté (60% du revenu médian). Source : Les conditions de logement en Ile-de-France, édition 2017 - APUR/INSEE/IAU Ile-de-France/DRIHL.

²¹ « L'Ile-de-France, région d'ancrage et de passage », Sandrine Beauvils, Notes rapides de l'IAU Ile-de-France n°715, mars 2016.

petite ou moyenne montre que les logements quittés par les ménages mobiles ne sont pas tous réoccupés, loin s'en faut.

La construction neuve : nécessaire, mais pas suffisante

Construire est donc une condition nécessaire pour accroître l'offre, mais ce n'est pas une condition suffisante. Encore faut-il que les nouveaux logements soient édifiés là où ils sont nécessaires, c'est-à-dire dans les zones à forte demande dont nous venons de parler. Or ce n'est pas forcément le cas : si l'on en juge par l'augmentation de la vacance au cours des dix dernières années, il faut admettre qu'une part de la construction neuve a pour effet de vider des logements existants. Ce phénomène, auquel échappent la plupart des grandes villes et les aires urbaines qui les entourent, s'observe dans nombre d'aires urbaines de moyenne ou petite taille, et il est plus marqué dans les pôles urbains que dans leur périphérie (cf. annexe 2).

Les décideurs politiques semblent désormais avoir pris en compte le fait que, l'intensité de la demande étant très variable d'un territoire à l'autre, l'effort de construction doit se concentrer sur les zones les plus tendues, à commencer évidemment par l'Ile-de-France. Ainsi le président de la République affichait dans son programme électoral la volonté « *de créer une offre de logements abordables, là où se situent les besoins* »²². Cette intention s'est traduite dans la loi de finances pour 2018 par l'annonce du recentrage sur les zones tendues des aides à la construction privée et, dans la loi sur le logement de 2018 (ELAN), par des mesures destinées à favoriser la mobilisation du foncier public et, plus généralement, à produire davantage de foncier constructible.

Reste à savoir si, comme l'affirmait le programme électoral de l'actuel Président de la République, « Le principal moteur permettant de faire baisser les prix est la construction massive de nouveaux logements »²³. Dans un récent article²⁴, Jean Cavailhès note que « la hausse des valeurs immobilières est due à la hausse du prix des terrains » et conclut « qu'il faut un choc d'offre foncière pour que l'effet souhaité, la baisse des prix, puisse être atteint ». Sans toutefois que l'effet soit assuré, car tout dépend de la localisation des terrains concernés par rapport aux zones déjà construites. Il ne faut donc pas attendre de la seule augmentation de l'offre une baisse des prix suffisante pour que la majorité des ménages mal logés puissent accéder à un logement correspondant à leurs besoins.

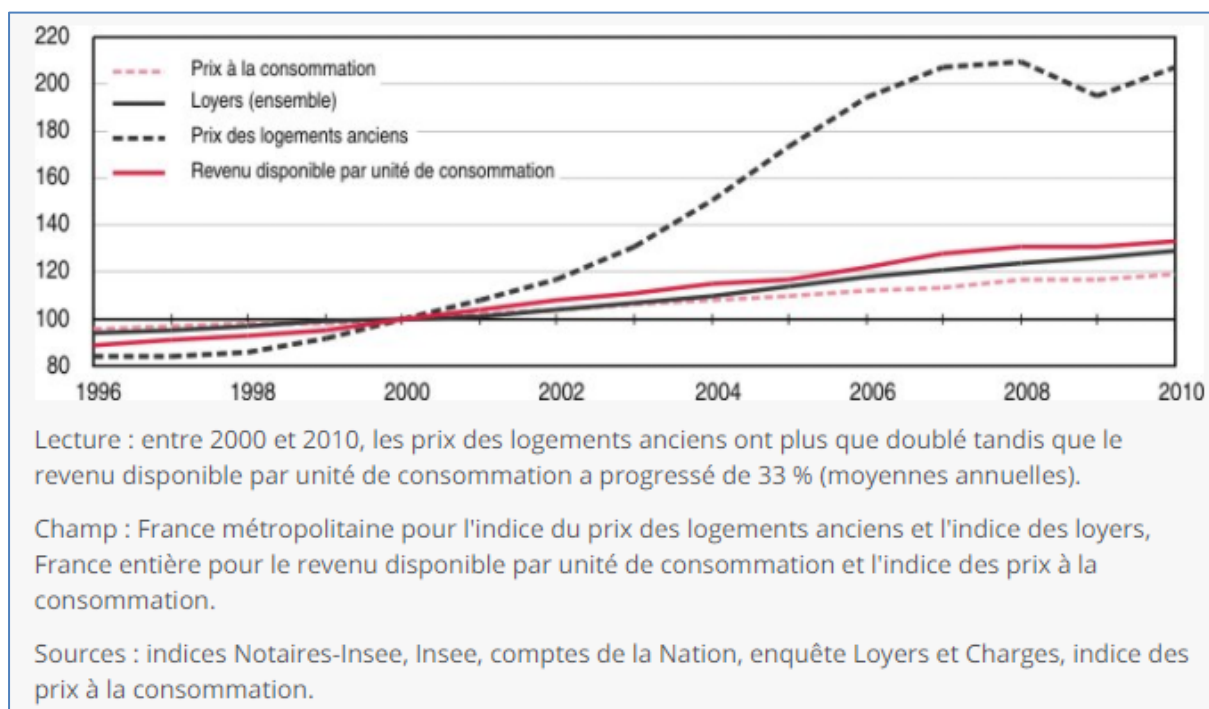
Et même en admettant que le choc d'offre se traduise effectivement par une baisse des valeurs immobilières, cette baisse se répercutera-t-elle sur les loyers du parc privé ? Rien n'est moins certain, car l'évolution des loyers est largement déconnectée de celle des prix : on l'a vu pendant la période 1996-2008, au cours de laquelle les prix ont été multipliés par 2,5, alors que l'augmentation des loyers est restée modérée.

²² <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/logement>

²³ Ibid.

²⁴ « [Comment un choc d'offre peut-il faire baisser le prix des logements ?](#) », Jean Cavailhès, Politiquedulogement.com, décembre 2017.

Graphique 3 : Évolution des prix à la consommation, des loyers, des prix des logements anciens et des revenus - indice 100 en 2000



6. Comment faire face aux besoins non satisfaits ?

En résumé, une augmentation de l'offre est sans doute nécessaire dans les zones où la demande est la plus pressante, mais elle ne pourra résoudre par le seul jeu du marché le problème de l'accès au logement des ménages pauvres et, plus largement, de tous ceux auxquels le niveau des loyers interdit l'accès à un logement du parc privé répondant aux normes actuelles de confort et d'occupation.

Les aides personnelles jouent un rôle primordial pour alléger les taux d'effort et permettre à des ménages modestes de se loger décemment. Mais elles ne suffisent pas, y compris dans le parc social, à résoudre le problème du logement des plus démunis. Seuls des logements à très bas prix, voire gratuits, peuvent y contribuer efficacement. Des logements à faible loyer existent, certes, dans le parc locatif social, mais ils sont trop peu nombreux et ne sont pas toujours occupés par les ménages qui en auraient le plus besoin.

La solution passe donc, semble-t-il, par la construction de davantage de logements à très bas prix, donc par l'extension du parc locatif social. Mais pour les nouveaux logements comme pour le stock, on se heurte ici à l'un des principes qui guident les attributions de logements HLM : le respect d'une certaine mixité sociale. Au regard des plafonds de ressources, les deux tiers environ des ménages peuvent prétendre à un logement social et les règles d'attribution imposent qu'une part des logements soit attribuée à des ménages relativement aisés. En d'autres termes, sur 100 nouveaux logements HLM, la moitié environ est destinée à des ménages à revenus moyens, dont une part non négligeable aurait les moyens de se loger dans le parc privé. D'un simple point de vue quantitatif, la construction de logements sociaux ne peut donc suffire à subvenir aux besoins des personnes actuellement mal (ou non) logées, sauf à faire du parc social un parc résiduel, réservé en priorité aux pauvres, c'est-à-dire de renoncer au principe de la mixité sociale.

En outre, le niveau des loyers du parc social, même les plus bas, est excessif pour des ménages sans revenu, incapables d'assumer la part de la quittance qui n'est pas prise en charge par l'aide personnelle.

Enfin, il faut également tenir compte des choix des ménages concernés. A un logement social censé correspondre à leurs besoins et au niveau de leurs ressources, de nombreux ménages, y compris parmi ceux qui ont recours à la procédure DALO, préfèrent, pour des raisons de localisation ou d'environnement, un logement du secteur privé de moindre qualité et/ou de plus petite taille.

En résumé, « *les réponses qu'appelle ce volet logement d'une politique sociale tournée vers les plus démunis doivent obéir à une logique spécifique*²⁵ ». A certaines conditions, l'accroissement de l'offre peut y contribuer mais il ne saurait y suffire.

²⁵ « [Politique du logement : alerte aux fake news](#) », Claude Taffin et Bernard Vorms, Politiquedulogement.com, février 2018.

Annexes

I - Perspectives relatives aux besoins de logements, par Louis Henry (extrait)

Méthode suivie.

Les besoins de logements ont été classés en quatre catégories suivant qu'ils résultent :

1. Des modifications de la population en nombre et structure ;
2. De la nécessité de renouveler le patrimoine immobilier ;
3. Des migrations internes, les mouvements entre la France et l'étranger restant en dehors de cette étude ;
4. Des destructions de guerre ou de l'insuffisance de la construction dans le passé.

Ces quatre catégories ont été successivement évaluées. Nous avons ensuite abordé le problème de la dimension des logements.

Choix d'une unité et besoins.

Une vue superficielle des besoins humains conduirait à accorder à chaque individu une certaine surface ou un certain volume pourvu de l'équipement collectif nécessaire. Une telle conception heurterait, en fait, les habitudes et les goûts qui, tout autant que les nécessités physiologiques, créent des besoins. En pratique, l'homme cherche à vivre dans des logements individuels ou familiaux bénéficiant d'une large autonomie. L'unité ne peut donc être que la « pièce » ou le « logement ». Mais le groupement par famille donne une importance primordiale à l'unité logement. Par ce terme, il faut entendre un ensemble de pièces bénéficiant d'installations qui assurent l'autonomie du groupe humain qui habite le logement, la cuisine en particulier. L'expérience courante souligne, en effet, les obstacles considérables que rencontre la vie en commun de deux ou plusieurs ménages dans un seul logement, même s'il comporte un nombre de pièces suffisant. Cette difficulté de partage fait du logement une unité de compte mieux définie encore que la pièce.

Cette dernière réapparaît cependant lorsqu'on se préoccupe de la dimension des logements ou de la couverture des besoins de personnes isolées recourant à des services collectifs (restaurant, blanchissage, etc.). La répartition des isolés entre immeubles à destination collective (hôtels, hospices, etc..) et logements occupés par d'autres personnes (chambres meublées) influe sur la dimension des logements, mais en dépend aussi. Cette interaction réduit le risque de construire des logements trop grands et desserre quelque peu le lien que l'on serait tenté d'établir entre la répartition par dimension des logements et celle des familles qui doivent les habiter. Si l'on ajoute que, pour une famille de dimension donnée, le besoin en nombre de pièces est moins précis que le besoin logement, on comprend pourquoi l'évaluation des besoins doit se faire d'abord en unités logement plutôt qu'en unités pièce.

Une fois l'unité choisie, il reste à définir les besoins des diverses catégories de « consommateurs » en fonction de cette unité. Nous avons ici, comme dans l'article précédent, adopté le barème suivant :

1 célibataire	0
1 ménage	1
1 veuf, veuve, divorcé ou divorcée	1

Ce barème se justifie pleinement pour les enfants (célibataires mineurs qui vivent avec leurs parents), pour les ménages (couples avec ou sans enfants) et pour les veufs, veuves, divorcés et divorcées ayant encore des enfants mineurs non mariés. Il paraît, au contraire, assez arbitraire pour les célibataires adultes et les veufs, veuves, divorcés et divorcées vivant seuls. En pratique, il y a des célibataires ayant

un appartement et des veufs ou veuves n'occupant qu'une chambre meublée ou vivant avec leurs enfants. Il serait possible d'introduire dans le calcul une variable supplémentaire en admettant qu'une fraction des célibataires d'un certain âge doit habiter des logements indépendants et qu'une fraction des veufs ou veuves renonce à cette habitation indépendante. Il ne semble pas que cette complication modifierait notablement les résultats.

L'adoption d'un tel barème revient à considérer comme immuables les ajustements qui se font en pratique à l'intérieur des catégories de personnes vivant seules. Or ces ajustements dépendent des possibilités du moment et du lieu. On serait donc tenté de modifier le barème des besoins en fonction de l'offre et de la demande des logements. Ce serait là une confusion des divers facteurs. L'évaluation tentée ci-après correspond à des habitudes constantes. Elle permet d'isoler le besoin objectif et de voir comment il varie. Tenir compte en même temps de l'adaptation – en bien ou en mal – de la population aux logements existants, donnerait un problème différent.

[...]

Comblement du retard

[...]

Si la stagnation de la construction se prolonge ces insuffisances deviennent insupportables et il devient nécessaire de combler le retard. Comment mesurer celui-ci ? La comparaison des existants aux besoins ne donnerait que l'insuffisance quantitative puisque le retard qualitatif consécutif au non-renouvellement d'immeubles n'y apparaît pas. Par contre, la comparaison du nombre de logements construits au nombre de ceux que l'on aurait dû construire au cours d'une période de renouvellement (ici 100 ans), fournit le retard existant à la fin de cette période.

L'évaluation correcte du retard existant en 1950 aurait donc exigé que l'on connût l'activité de la construction depuis 1850. En pratique, nous avons pris le début de la première guerre mondiale comme date de référence, parée que c'est à partir d'elle que l'arrêt du renouvellement s'est fait sentir. Ce choix ne signifie nullement que la situation en 1914 fût satisfaisante ; nous avons cependant renoncé à tenir compte d'une insuffisance initiale, une évaluation par défaut du retard étant, dans les circonstances actuelles, largement suffisante.

II - Vacance résidentielle : aggravation au cours des 15 dernières années dans nombre de villes petites ou moyennes

(Source : FNAIM, janvier 2018)

Entre 1999 et 2014, le taux de vacance s'est accru en moyenne de 1% dans l'ensemble de la France métropolitaine, passant de 6,9% à 7,9%.

La progression de la vacance n'affecte pas l'ensemble du territoire : à de rares exceptions près, elle épargne les grandes villes et leurs zones d'attraction.

Les taux de vacance ont surtout augmenté là où ils étaient déjà élevés, pour l'essentiel des aires urbaines de moyenne et de petite taille, où ils dépassent fréquemment 10% en 2014.

Le dépeuplement des centres urbains au profit des couronnes péri-urbaines est un phénomène largement répandu dans les aires urbaines de moyenne et de petite taille : c'est le facteur principal d'augmentation de la vacance.

L'autre facteur est la diminution de la population de l'aire urbaine. Il affecte de nombreuses zones en difficulté économique, pour la plupart éloignées des métropoles et peut se conjuguer au précédent pour expliquer les plus fortes augmentations de la vacance.

Au cours de ces quinze années, le parc de logements s'est accru 5,4 millions d'unités, grâce au dynamisme de la construction neuve, qui a donc eu pour effet de vider quelques 700 000 logements.

Parallèlement, on constate dans nombre de centres urbains une progression de la vacance commerciale. Les analogies avec la vacance résidentielle sont évidentes : cette augmentation a lieu au même moment et dans des villes du même type que celle de la vacance résidentielle.

[...]

Aires urbaines de 100 000 à 200 000 habitants : une vacance élevée qui a des causes diverses

Le taux de vacance dépasse 8% dans la moitié de ces 29 aires urbaines et il excède 10% dans six d'entre elles : Tarbes, Béziers, Brive, Roanne, Bourges et Agen. Il est presque partout en hausse, parfois très forte, notamment à Montbéliard, Tarbes ou Sarrebruck-Forbach. Il est nettement plus élevé dans les pôles urbains que dans leur couronne : l'écart est de 2,6% : il dépasse 10% dans 13 d'entre eux, le record étant détenu par Béziers avec 16,1%.

Du point de vue de l'évolution de la population, ce groupe est très hétérogène. Certaines de ces zones sont, certes en déclin démographique : Sarrebruck-Forbach, Maubeuge, Charleville-Mézières, Cherbourg, Saint-Quentin, Montbéliard, Boulogne-sur-Mer, pour la plupart situées dans des zones industrielles en difficulté du nord ou du nord-est. Mais beaucoup connaissent, au contraire, un fort dynamisme : c'est le cas notamment de Montauban, Ajaccio, Vannes, La Roche-sur-Yon et... Béziers, qui connaissent toutes une augmentation de population supérieure à 20% !

Il faut donc admettre que l'augmentation de la vacance a des causes diverses : la perte de population en est une, mais sans doute pas la principale, et il faut chercher ailleurs pour comprendre les évolutions observées.

Aires urbaines de moins de 100 000 habitants : des problèmes aigus

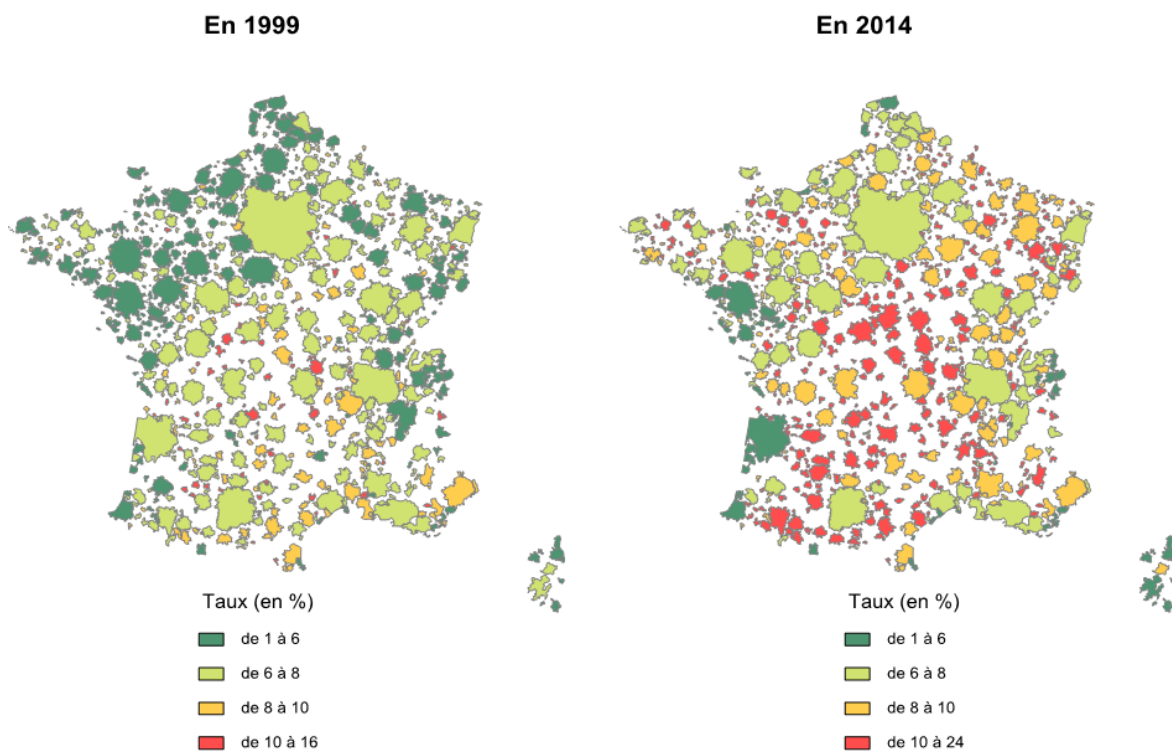
C'est dans ce groupe que l'on trouve les taux de vacance les plus élevés : il dépasse 15% dans cinq de ces aires urbaines et 10% dans 115 d'entre elles. Certaines ont perdu de la population, mais c'est loin d'être le cas de toutes. En revanche, on constate presque partout une baisse de la population des pôles urbains, alors que celle de la périphérie s'accroît. Ainsi, dans l'aires urbaines de Thiers (18 000 habitants), dont la population a diminué de 5 % et où le taux de vacance a augmenté de 7,5% pour atteindre 17,2% en 2014, le pôle urbain a perdu 10% d'habitants et la couronne en a gagné 17%.

Cependant, comme le précédent, ce groupe de 269 aires urbaines est hétérogène du point de vue de la vacance, dont le taux moyen est toutefois un peu supérieur (8,5%). Si la vacance est très élevée dans beaucoup d'entre elles, il est inférieur à la moyenne nationale dans 70.

Les aires urbaines à faible taux de vacance sont presque toutes situées dans des zones touristiques : le littoral méditerranéen et atlantique et les Alpes. Celles où il est élevé, et où il a le plus augmenté, sont des villes de l'intérieur éloignées des métropoles. Là encore, on n'observe pas de relation évidente entre l'évolution de la population et celle de la vacance.

On retrouve dans ce groupe, nettement amplifié, le phénomène observé dans le groupe précédent d'une augmentation de la vacance (beaucoup) plus forte dans les pôles urbains que dans leur couronne.

Taux de vacance par aire urbaine



III - L'indice de peuplement des logements

Source : INSEE

L'indice de peuplement des logements caractérise le degré d'occupation du logement, par comparaison entre le nombre de pièces qu'il comporte et le nombre de pièces nécessaires au ménage.

L'occupation " normale " d'un logement est définie ainsi :

- une pièce de séjour pour le ménage ;
- une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ;
- une pièce pour les autres personnes mariées ou remariées mais ne vivant pas en couple, veuves ou divorcées, ainsi que pour les célibataires de 19 ans ou plus ;
- pour les célibataires de moins de 19 ans, on compte une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon, une pièce par enfant.

Exceptions : une personne seule dans un studio de 25 m² ou plus est réputée satisfaire à la norme et les logements comportant autant de pièces que la norme sont considérés comme surpeuplés s'il y a moins de 18 m² par personne.

Remarques : la cuisine n'est comptée dans le nombre de pièces que si elle mesure plus de 12 m².

Un logement auquel il manque une pièce est en situation de surpeuplement modéré. S'il manque deux pièces ou plus, il est en surpeuplement accentué. À l'inverse, on parle de sous-peuplement modéré si le logement compte une pièce de plus que la norme, de sous-peuplement prononcé s'il compte deux pièces de plus et de sous-peuplement très accentué s'il compte au moins trois pièces de plus.

IV - Les besoins résiduels, ou éléments de réponse à la question : combien faut-il construire de logements ?

(Extrait de « L'évaluation normative des besoins : principes et application concrète à l'Ile-de-France », Jean Bosvieux, Bernard Coloos, Michel Mouillart, Claude Taffin, Habitat actualité, ANIL, 2001)

Si la méthode de calcul exposée précédemment permet de juger de l'inadéquation de l'offre aux besoins, elle ne permet pas, à l'évidence, de répondre à la question : combien faut-il construire de logements ? , ni de définir de façon précise la nature de l'offre supplémentaire souhaitable.

Les besoins globaux correspondent en effet, pour une large part, à des ménages qui occupent des logements ne correspondant pas, au regard de la norme, à leur besoins. Cependant, certains de ces logements pourraient convenir à d'autres ménages. L'exemple d'un logement trop petit pour une famille et non pour un célibataire constitue une parfaite illustration de cette possibilité théorique d'un recyclage d'une fraction du parc. Nous avons donc cherché à estimer d'une part le nombre de logements réutilisables, d'autre part le nombre de ménages qui pourraient ainsi être « relogés » dans le respect de la norme.

Malheureusement, nous ignorons la part des logements inconfortables ou inadéquats qui peut être réaffectée, par opposition à ceux dont le mauvais état exige qu'ils soient sortis du parc. Une autre limite tient à ce que l'exercice ne peut intégrer des éléments aussi déterminants dans le fonctionnement réel des marchés que la préférence pour un statut d'occupation ou même les choix de localisation.

L'approche normative : une voie possible de dépassement

Malgré ces limites, une approche normative semble néanmoins à même de répondre à l'exigence d'un dépassement de la notion de besoins globaux. Cet exercice a été réalisé à l'aide d'un algorithme de réaffectation qui conduit une estimation des « besoins résiduels », expression résumée commode de « besoins après réaffectation partielle des ménages en situation de besoin dans le parc actuellement occupé par les dits ménages ».

Les logements inconfortables, au sens de la norme, sont exclus de la réaffectation pour le motif déjà souligné de notre totale ignorance quant à la possibilité de les recycler, moyennant une mise aux normes à un coût raisonnable. La réaffectation d'un logement à un ménage en situation de besoin se fait dans le strict respect de la norme. En d'autres termes, après réaffectation, le ménage n'est plus en situation de besoin. Le solde, à savoir : Besoins globaux – Ménages « relogés » = Besoins résiduels, regroupe l'effectif des ménages qui, faute d'avoir pu être « relogés » dans un logement existant, sont toujours en situation de besoin. Parallèlement, l'exercice normatif fait apparaître un solde résiduel de logements constitué des logements non réaffectés ou n'ayant pu être attribués à un ménage.

L'exercice a été réalisé selon deux variantes : sans ou avec prise en compte de la variable spatiale.

La non prise en compte de la localisation revient à considérer qu'au sein de la population des ménages en situation de besoin et des logements qu'ils occupent, n'importe quel logement d'Ile-de-France peut être attribué à n'importe quel ménage, et ce, quelle que soit leur localisation respective.

Dans l'hypothèse d'une prise en compte de la variable spatiale, on considère a contrario qu'un ménage situé dans une zone x ne peut être réaffecté que dans un logement libéré de la dite zone x. On parlera alors de besoins résiduels spatialisés. Les besoins résiduels s'en trouvent sensiblement majorés : avec le découpage en cinq zones retenu pour l'évaluation, ils passent de 632 000 à 804 000 (soit + 172 000), du fait d'une croissance de la fraction non réutilisée du parc (hors logements inconfortables). Cette dernière n'est plus de 27 000 comme dans la version non spatialisée mais de 199 000 (soit + 172 000).

Logiquement, l'introduction d'une contrainte supplémentaire forte dans le processus de réaffectation, à savoir que les ménages ne peuvent être relogés hors de leur zone actuelle de domiciliation, limite les possibilités de réaffectation et par là même accroît le parc résiduel de logements non réutilisés.

Le choix du découpage géographique retenu pour cet exercice est évidemment essentiel. L'idéal aurait consisté à construire un véritable modèle de mobilité qui aurait pris en compte la localisation au niveau du quartier et aurait intégré les choix de statut d'occupation. Mais un tel exercice ne serait concevable que sur la base d'une source représentative à ce niveau géographique, sinon exhaustive.

Compte tenu de la taille de l'échantillon de l'enquête logement, on a dû se limiter à un découpage en cinq zones, beaucoup trop grossier pour permettre une prise en compte correcte des critères de localisation. De ce fait, l'exercice d'évaluation de besoins résiduels spatialisés n'a qu'une valeur illustrative.

C'est la raison pour laquelle on se bornera ici à une présentation de l'évaluation hors variable spatiale.

Besoins résiduels : résultats et interprétation

Pour l'ensemble de l'Île-de-France, considérée comme une zone unique, les besoins résiduels s'élèvent à 632 000, soit 46 % des besoins globaux (1 384 000). Ce résultat appelle un minimum d'explications. Le schéma ci-après décompose les étapes de ce calcul. Les deux lectures en parallèle, logements et ménages, mettent en lumière que :

- compte tenu de ce que l'on retire du marché ou du processus de réaffectation les inconfortables, les logements « disponibles » se limitent à 779 000 ;
- sur 1 384 000 ménages en situation de besoin, 752 000 ont été « relogés » après réaffectation des ménages dans le parc. A contrario, les 632 000 ménages restants n'ont pas de logement. Ce chiffre représente le niveau des besoins estimés après réaffectation ;
- sur le parc occupé initialement par les ménages en situation de besoin (1 057 000), le parc global non réutilisé représente donc au total (inconfortables + non réutilisés purs) 307 000 logements (29 %).

L'algorithme de réaffectation a une influence directe sur le niveau et la nature du résultat. On note ainsi que le parc réutilisé (752 000) accueille 257 000 décohabitants sur 327 000 en situation de besoin (79 %) et 495 000 ménages préexistants sur 1 057 000 (47 %). Ce résultat, à première vue déconcertant et contraire à la logique, découle d'une part du fait que de nombreux logements inadéquats, car trop exigus au regard de la composition des ménages occupants, peuvent être réaffectés à des ménages de décohabitants, de petite taille (une ou deux personnes) ; d'autre part de l'ordre de la réaffectation, qui privilégie les ménages à bas revenus. Ceci explique le poids considérable des décohabitants dans les relogés, 257 000 sur 752 000 (34 %) alors qu'ils ne représentent que 23 % des ménages en situation de besoin.

De la même façon, l'examen des ménages « relogés » et « non relogés » en fonction des revenus (globaux ou par UC) souligne pour tous les groupes une hiérarchie défavorable aux hauts revenus (tableau 4).

Tableau 4 : Ménages « relogés » et « non relogés » en fonction du revenu global et par unité de consommation selon les différents groupes

En milliers de francs	1	2	4	6	D	Ensemble
NON RELOGES						
Revenu moyen	93	98	149	114	117	119
Revenu par UC	52	39	92	42	85	66
RELOGES						
Revenu moyen	66	69	84	58	61	65
Revenu par UC	36	37	69	30	49	43

Comment interpréter ce résultat, et quelle utilisation peut-elle en être faite ?

L'analyse des besoins résiduels sur la base de critères principalement financiers atteste que 620 000 ménages sont en situation de besoin, c'est-à-dire que l'état actuel du parc ne permettrait pas de leur offrir des conditions satisfaisantes de logement, même dans l'hypothèse d'une réaffectation autoritaire ne tenant pas compte des choix de localisation. Ce chiffre est un minorant des besoins réels puisque, on l'a vu, la prise en compte du critère spatial induit une augmentation de l'évaluation, d'autant plus importante que ce critère est plus fin. Il reflète pour l'essentiel le cumul d'un retard à la décohabitation et de l'inconfort. Il traduit également le fait que d'autres contraintes que le revenu pèsent lourdement sur l'accès au logement - origine sociale, comportement, etc. De surcroît, les divers segments du marché sont assez cloisonnés.

La méthode normative fournit une information très utile : c'est un premier élément de quantification des besoins qui, renouvelé dans le temps sur les mêmes bases, donnerait des indications précieuses d'évolution. En revanche, elle n'a pas vocation à représenter le fonctionnement du marché. En effet, les difficultés de logement des ménages en situation de besoin ne sont pas uniquement liées à une pénurie d'offre.

Le chiffre des besoins résiduels ne peut donc s'identifier à un nombre de logements à construire pour que l'ensemble des ménages, y compris les décohabitants potentiels, ait des conditions de logement qui répondent à la norme. L'exemple des sans abri en constitue la meilleure illustration. Marché réel et norme traduisent deux hiérarchisations différentes des réalités.

De plus, tous les logements ne sont pas substituables. L'arbitrage entre un logement inconfortable dans Paris et un vaste logement à 50 kilomètres de Paris n'a presque aucun sens. Les choix de localisation, les arbitrages budgétaires des ménages entre les différents postes de consommation, l'existence de phénomènes de ségrégation sociale influent au moins autant sur la demande dès lors que la pression quantitative se fait moins prégnante.

De surcroît, le marché d'Ile-de-France est cloisonné, ce qui revient à dire que l'« effet de chaîne²⁶ » ne fonctionne vraisemblablement que sur des sous-marchés. Un accroissement de l'offre sur certains segments du marché aura donc pour effet une détente sur ces mêmes segments, mais ne suffira pas pour faire disparaître les difficultés propres aux groupes exclus. Pour ces minorités, force est de

²⁶ Les « effets de chaîne » se définissent comme l'étude des mouvements en cascade de ménages générés par une offre nouvelle. On parle ainsi de longueur de chaîne pour traduire les différentes étapes de libération-occupation de logements, en partant par exemple d'un logement neuf et de son premier occupant, puis on regarde si ce dernier a libéré ou non un logement, et si oui qui l'occupe, d'où vient ce nouveau ménage, et ainsi de suite jusqu'à ce que la chaîne se rompe (logement vacant, nouveau ménage, etc).

constater une certaine étanchéité des flux. Ils n'ont pas accès à certaines fractions du parc. En réalité, c'est donc bien la question de la nature de l'offre, en prix et surtout en localisation, qu'il convient de se poser.