

Novembre 2023
Numéro 1



Lumière sur...

La crise du logement en France

Comprendre et lever les blocages actuels

anil

Agence Nationale
pour l'Information
sur le Logement

La crise du logement en France

Comprendre et lever les blocages actuels

Odile Dubois-Joye

Géographe-urbaniste, Odile Dubois-Joye est la directrice des études de l'ANIL. Elle enseigne les politiques de l'habitat à Sciences Po Paris. Elle est spécialiste de l'analyse du fonctionnement des marchés de l'habitat et de l'évaluation des besoins en logement.

L'ensemble des acteurs du logement relaie une crise du logement d'une ampleur inédite depuis 30 ans.

La crise du logement définit une situation de pénurie, c'est-à-dire une situation où les ménages éprouvent des difficultés à se loger dans des conditions satisfaisantes, en raison d'une offre insuffisante de logement au regard de leurs besoins. La pénurie peut également se constituer en raison d'une offre insuffisamment accessible. Il s'agit des ménages pour qui les logements sont devenus trop chers par rapport à leurs revenus, amplifiant ainsi les inégalités d'accès au logement. La résorption de la crise du logement justifie des politiques publiques pour rééquilibrer l'offre et la demande afin de mieux satisfaire les besoins en logements.

Les politiques du logement ont émergé dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle pour résoudre la crise du logement qui frappait les villes, suite à l'exode rural massif, dont les symptômes étaient le mal

-logement de la population nouvellement arrivée, et plus particulièrement les populations ouvrières. Les lois Siegfried en 1894, puis Loucheur en 1928, répondaient à l'objectif de mieux loger les classes populaires, en fondant pour l'une le mouvement HLM, pour l'autre, les politiques nationales de planification de construction et d'aides à la pierre (soit des aides venant soutenir financièrement l'effort de construction sous forme de subventions ou de prêts) en « vue de remédier à la crise de l'habitation ». La crise de 1929, puis la Seconde guerre mondiale empêchent la loi Loucheur de produire ses effets. Aux lendemains du conflit mondial, la crise du logement est aggravée par les destructions massives et la pression démographique du baby-boom. La résorption de la pénurie de logement est une priorité nationale, dont découleront les grandes politiques de planification de construction et de financement du logement initiées par le Plan Courant de 1953. Au seuil du premier choc pétrolier, la pénurie n'est plus, et la réforme de 1977

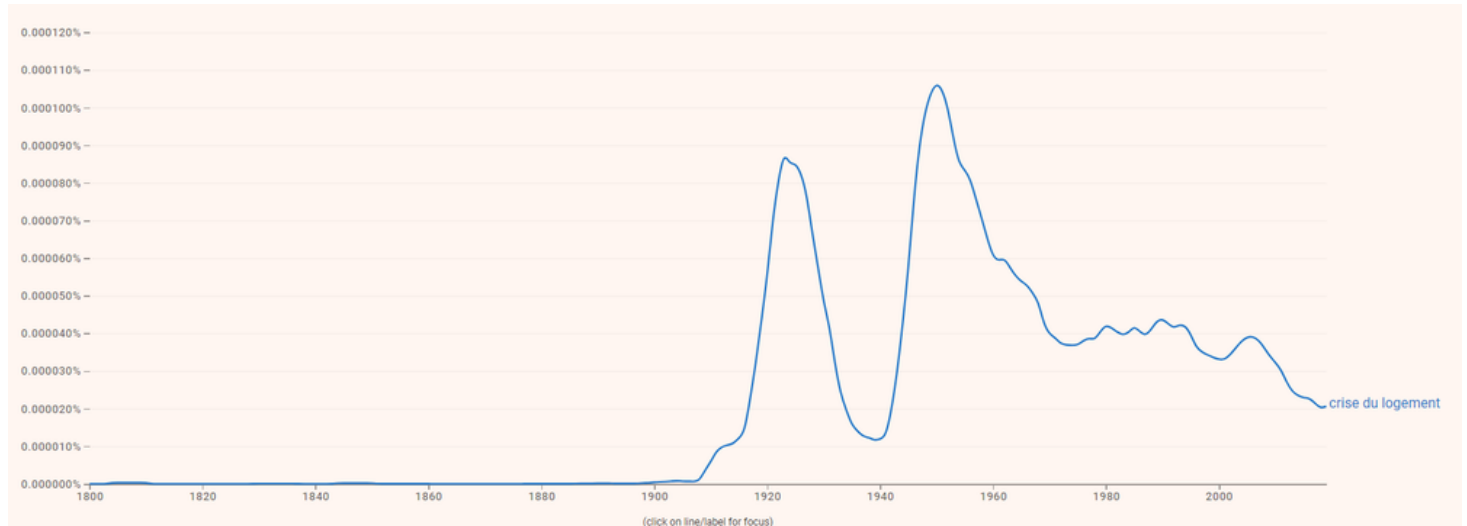
privilégiera l'accès au logement en instaurant les aides à la personne (c'est-à-dire des aides à destination des ménages et notamment des plus modestes pour contenir leurs niveaux de dépenses en logement). Depuis les années 70, la « crise du logement » n'est plus tant celle de la quantité que des effets de la sélectivité du marché. À partir des années 80, les politiques du logement se sont enrichies d'une dimension sociale pour garantir l'accès au logement des plus fragiles, corriger les inégalités d'accès au logement et favoriser la mixité sociale. Les différents textes de loi en faveur du logement portent ces trente dernières années des mesures de solvabilisation des ménages, via le soutien à la production de logements sociaux et intermédiaires, la régulation du marché locatif ou encore l'exercice du droit au logement. Cependant, la bonne satisfaction des besoins en logement a pu passer ces dernières années au second plan face aux enjeux de la rénovation énergétique, commandée par l'urgence climatique.

Le graphique réalisé par le chercheur Alexandre Coulondre, et reproduit ci-dessous, est à cet égard éclairant : il repère les occurrences de l'expression « crise du logement » dans les ouvrages de langue française depuis plus d'un siècle. La crise du logement a été largement pointée au moment de l'adoption

de la loi Loucheur, puis celle du Plan Courant. L'usage du vocable « crise du logement » décline ces 20 dernières années, nonobstant l'artefact de la crise immobilière des subprimes.

En 2020, la crise sanitaire n'a pas provoqué de crise immobilière : dès 2021, les transactions ont

atteint un niveau record, soutenues par des taux d'emprunt historiquement bas. Mais le retour de l'inflation a démontré la fragilité de l'équilibre offre-demande et sa vulnérabilité au contexte macro-économique, et a ré-invité la crise du logement dans le débat politique.

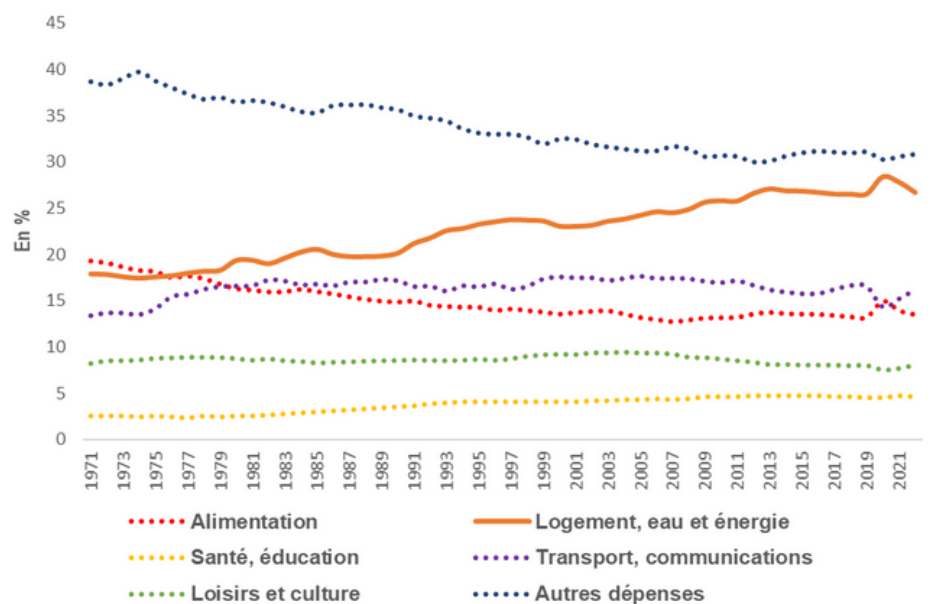


L'effet ciseau du marché de l'achat-vente

Les comptes du logement de l'Insee mesurent la part que représente le logement dans les dépenses des ménages. Au début des années 70, cette part représentait 18% des dépenses des ménages, soit une part légèrement inférieure à l'alimentation. En 2022, elle s'élève à 28%, soit dix points de plus. La part des dépenses consacrées au logement a donc progressé de 1% par an en moyenne depuis 50 ans. Les autres postes observent une certaine stabilité, si ce n'est la prépondérance des coûts de transports par rapport à ceux de l'alimentation à partir des années 80.

Évolution de la part des différents postes de consommation dans la dépense totale de consommation des ménages (1971 - 2021)

Source : les comptes du logement - Insee

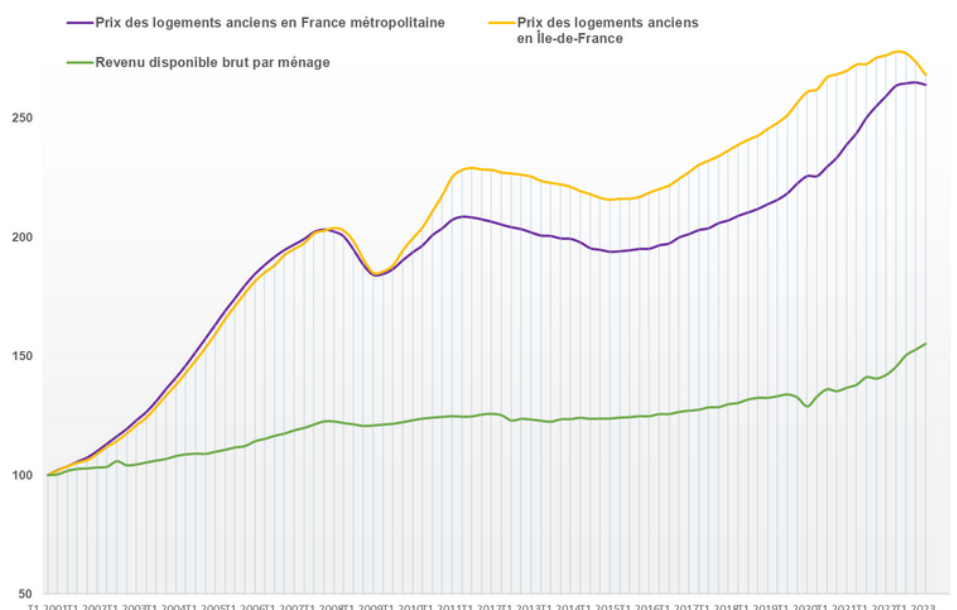


La place croissante du logement dans le budget des ménages est à relier à une augmentation plus rapide des prix des logements que le revenu disponible des ménages. Au début des années 2000, les prix des logements, tout segment confondu, ont commencé une ascension rapide. La crise de 2008 l'a ralenti, sans pour autant inverser durablement la tendance. La baisse liée à la crise économique en 2008-2009 a été en effet de courte durée (cinq trimestres) et la reprise en 2010-2011 a été forte, notamment en Île-de-France. La crise COVID n'a pas estompé la tendance haussière, voire l'a intensifiée.

Entre le 1er trimestre 2001 et 2e trimestre 2020, selon l'Insee, les prix dans l'ancien ont été multipliés par 2,3 en Hexagone et par 2,6 en Île-de-France, contre 1,3 à 1,4 pour l'indice des prix à la consommation, les loyers ou le revenu disponible brut par ménage. Ainsi, lorsque l'on rapporte les prix des logements dans l'ancien au revenu brut des ménages, il fallait 2,5 années de revenus pour devenir propriétaire en 1965, taux resté globalement stable jusqu'en 2000. Ce ratio a ensuite augmenté tout au long des années 2000 et 2010. Il faut désormais consacrer 4,5 années de revenus en moyenne pour acquérir un logement.

Évolution comparée des prix des logements anciens et des revenus disponibles des ménages

Source : Insee, Notaires de France



Mais en 2022, le contexte géopolitique et le retour de l'inflation à un taux supérieur à 5% ont stoppé la dynamique immobilière.

La construction neuve chute à l'échelle nationale, pour atteindre en 2023 le niveau observé lors de la crise sanitaire... alors que l'appareil de production était à l'arrêt. Dès la sortie du confinement, la construction a rebondi. Mais en 2022, la hausse du prix des matériaux et des énergies a entamé la rentabilité des opérations, qui se commercialisent plus difficilement. Ainsi, l'indice des prix de la construction a augmenté de 6% au cours de l'année 2022. Or, dans la même période, la solvabilité des ménages a diminué sous l'effet de la hausse rapide des taux d'emprunt.

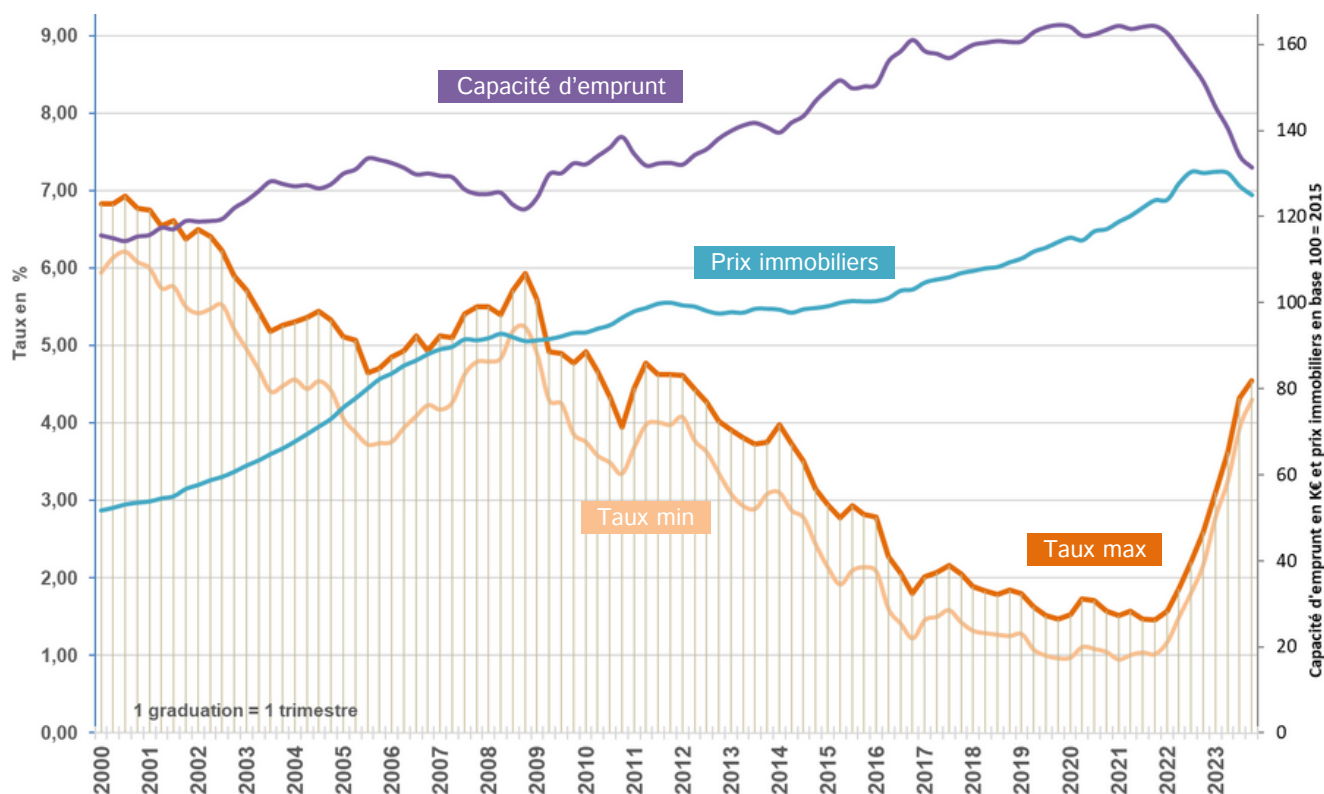
Nombre de logements commencés par trimestre en moyenne triennale glissante en France (hors Mayotte)

Source : Sit@del, date réelle



Évolution comparée des taux, des prix de l'immobilier et de la capacité d'emprunt des ménages

Source : indicateur des taux de l'ANIL, Notaires Ile-de-France



L'ANIL produit depuis le début des années 90 un indicateur des taux, qui permet de retracer leur évolution trimestre par trimestre. Le graphique croise l'évolution des taux avec l'évolution des prix (tout marché confondu) et la capacité d'emprunt (hypothèse d'une mensualité de 1.000 €/ mois pour un prêt de 15 ans).

Au début des années 2000, les ménages empruntaient à des taux compris entre 6 et 7%. Ces taux ont baissé jusqu'en 2008, améliorant la solvabilité des

ménages emprunteurs dans un contexte d'augmentation rapide des prix. Ils ont ensuite remonté lors de la crise des subprimes, obérant la capacité d'emprunt des ménages. La conséquence est une baisse des prix immobiliers. Cependant, comme évoqué ci-avant, cette crise a renversé temporairement la tendance à la hausse amorcée au seuil des

années 2000. Les prix ont renoué avec une trajectoire ascendante, soutenue par le reflux de l'inflation et la contraction continue des taux d'intérêt. Ces derniers ont atteint à partir de 2019 des niveaux très bas : les taux se négocient autour de 1%. De telles conditions financières ont élargi la capacité d'emprunt des ménages ; elles ont contribué directement à la croissance des prix, rapide entre 2019 et 2022. Le recours au Prêt à taux zéro (PTZ) a été moindre ces dernières années en présence de taux pouvant être négociés parfois à moins de 1%, au-delà des évolutions réglementaires qui ont pu jouer sur le niveau de sollicitation.

Le retour de l'inflation en 2022, selon un niveau inobservé depuis 20 ans, a eu un effet immédiat sur les taux directeurs de la Banque Centrale Européenne, qu'elle a relevés continument entre juillet 2022 et octobre 2023. Les banques ont augmenté de manière symétrique et synchrone les taux des crédits immobiliers, pour atteindre la barre des 4% à l'automne 2023. La hausse des taux a réduit la capacité d'emprunt des ménages de 13%. Les prix immobiliers, qui avaient atteint un point haut, se sont stabilisés courant 2022 et ont entamé une baisse en 2023. Mais ils ne sont pas ajustés dans des proportions équivalentes, le temps de réaction du marché immobilier étant soumis à une certaine inertie.

Ces évolutions récentes, remarquables par leur rapidité, viennent conclure un cycle haussier. Les taux historiquement bas ont rendu soutenables des prix immobiliers élevés. Le poids des mensualités dans le budget

des ménages atteint un plafond de verre, d'autant plus que l'augmentation d'autres postes de dépenses, en particulier les charges énergétiques, fragilisent les équilibres budgétaires des ménages français dans un contexte d'inflation rapide.

Les chiffres de l'observatoire de Crédit Logement sont à cet égard très parlants. En octobre 2023, la durée moyenne des crédits est de 253 mois, soit « à un niveau rarement observé par le passé » selon l'Observatoire.

L'allongement des durées d'emprunt est une condition pour obtenir des taux d'effort acceptables et soutenables. L'Observatoire note une déformation de la structure de production du crédit. Malgré l'augmentation de la durée moyenne des crédits, la part des crédits plus courts se renforce dans le volume des prêts octroyés. Cette évolution traduit le poids plus important de l'apport personnel dans le financement des projets immobiliers pour limiter le recours à l'emprunt ; l'accès au crédit ces derniers mois était en effet plus favorable aux secundo-accédants (ménages ayant déjà constitué un premier patrimoine immobilier). La production de crédit a chuté de 44% entre octobre 2022 et octobre 2023. Le coût des opérations réalisées recule par ailleurs, les ménages se reportant vers des biens moins chers lorsqu'ils n'abandonnent pas leur projet.

Le volume de transactions dans l'ancien recule à compter de mi-2022. C'est le premier symptôme du ralentissement du marché dans l'ancien, qui a prélué la baisse des prix aujourd'hui constatée par l'ensemble des baromètres des

professionnels de l'immobilier. La principale cause est la difficulté croissante des ménages à financer leur projet d'acquisition, dont les premiers signes d'alerte avaient été donnés mi-2022 avec la recrudescence des prêts usuraires.

Mais ces signaux, encore faibles, étaient sous l'ombre portée de la production « record » de crédits post-covid, malgré le durcissement des conditions d'octroi des prêts. À l'automne 2023, l'effet ciseau provoqué par la hausse des taux a mis à l'arrêt le marché de l'achat-vente : le nombre de transactions s'effondre, les délais de vente s'allongent, le stock de logements à la vente augmente, et les vendeurs les moins pressés ont pu retirer leur bien des annonces. Les potentiels acquéreurs sont plus hésitants, et attendent une amélioration de la conjoncture (baisse des prix, meilleures conditions d'emprunt). La dernière publication sur la conjoncture immobilière du SDES mesure le « repli rapide » des transactions dans l'ancien (-6,4% entre le T2 2022 et le T2 2023). Si la baisse des prix et la stabilisation des taux constatées en octobre 2023 ouvrent des perspectives de reprise en 2024, celle-ci sera lente et restera vulnérable au contexte économique. Les répercussions sur l'ensemble de la chaîne du logement, et en particulier sur le segment locatif, interpellent cependant. En effet, la vitesse à laquelle l'accès aux logements locatifs s'est crispé est révélatrice d'une insuffisance de l'offre antérieure à la crise immobilière de 2023.

La crispation du marché locatif

En préalable, il convient de rappeler que le parc locatif est de plus en plus sollicité dans la réalisation des parcours résidentiels. Ceux-ci ne sont plus linéaires et sont davantage constitués d'aller-retours entre le statut de propriétaire occupant et celui de locataire au motif de ruptures familiales, de mobilités professionnelles, ou encore de nouveaux souhaits résidentiels (par exemple, des seniors qui renouent volontiers avec le statut de locataires, comme le montre l'étude publiée par l'ANIL en mars 2023).

Les professionnels de l'immobilier alertent sur la pression grandissante dans le parc locatif, du fait du tarissement de l'offre de logements disponibles. Le stock d'annonces de logements proposés à location, trimestre par trimestre depuis 2019 jusqu'au printemps 2023, s'érode en effet depuis 2022. L'ANIL a pu établir ce constat à partir du volume d'annonces locatives qu'elle exploite pour réaliser la carte des loyers.

Cette diminution du volume d'annonces est le symptôme d'une moindre mobilité dans le parc locatif privé : l'offre disponible se constitue principalement à partir du flux, et celui-ci est majoritairement alimenté par les logements libérés par leurs occupants. Or, les difficultés d'acquisition tendent à bloquer les sorties du parc locatif, dont l'augmentation des loyers a été très modérée dans les zones tendues après des années d'IRL bas.

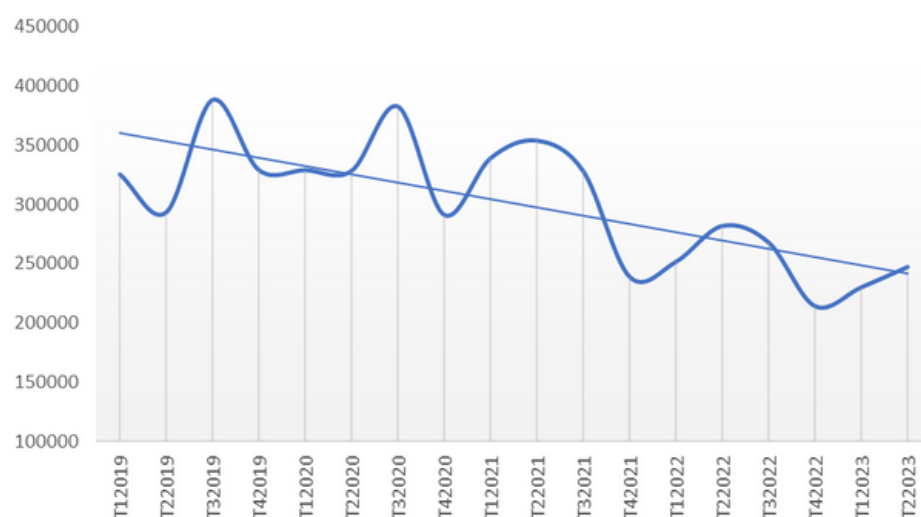
Les mobilités de confort sont différées. Lorsque le changement

de domicile présente un côté impératif, comme dans le cas de divorces ou de mutations professionnelles, les ménages peuvent se reporter vers le parc locatif compte tenu d'une conjoncture défavorable à l'accession à la propriété. Cette pression assèche l'offre disponible, et le marché locatif est devenu étroit pour certaines catégories de ménages, dont les étudiants. La presse s'est fait l'écho de situations où des étudiants ont dû renoncer à leur choix universitaire faute de trouver un logement à proximité de leur lieu d'études.

Ce tarissement du flux rend d'autant plus sensible l'érosion du stock de logement locatif : la rapidité avec laquelle la pénurie locative s'est constituée est symptomatique de la fragilité de l'équilibre offre-demande du marché locatif qu'ont pu masquer des années d'accession [relativement] facile.

Évolution du volume d'annonces de logements proposés à la location (location vide)

Source : Annonces locatives, d'après Carte des Loyers, traitement ANIL

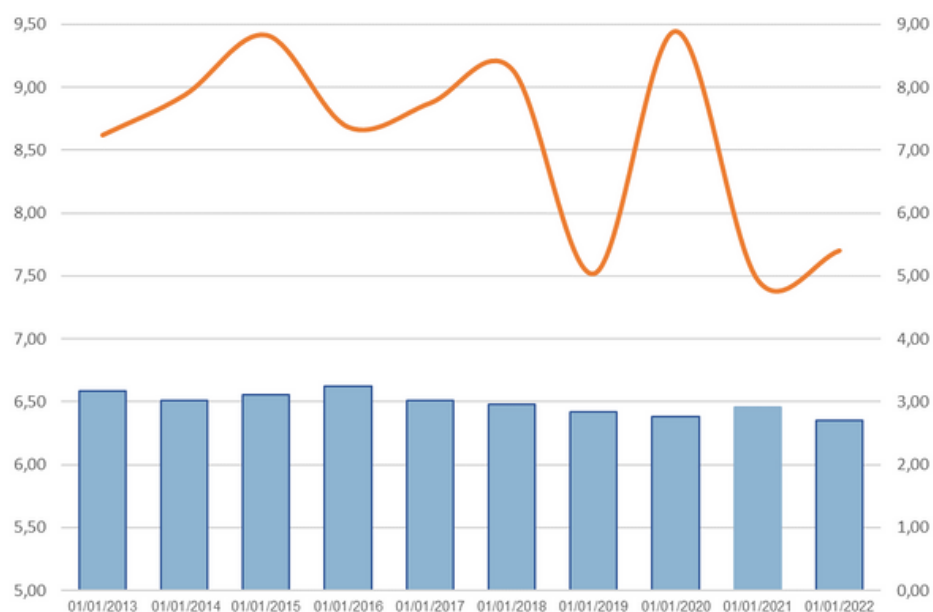


La crispation du marché locatif affecte tous les segments locatifs, et donc, également le parc locatif public. Fin 2022, les indicateurs de tension dans le parc social sont exacerbés. La mobilité au sein du parc social diminue. Or, la mobilité développe des capacités d'attribution supérieures à la construction neuve. En 2020, la mobilité avait été gelée par la crise sanitaire. Si elle remonte au 1er janvier 2022, elle plafonne à 8,5% au plan national, soit un niveau inférieur aux taux mesurés avant la crise sanitaire. Cette baisse s'observe dans tous les types de marché, qu'ils soient « tendus » ou « détendus ».

La vacance conjoncturelle s'est également contractée. De manière concomitante, l'Union sociale pour l'habitat (USH) comptabilise 2,4 millions de demandeurs de logement social fin 2022, soit une progression de 7% comparé à l'année précédente. L'USH qualifie ce niveau de « record ». En six ans, la file d'attente aurait augmenté de 370.000 demandeurs (soit de 18%).

Évolution du taux de mobilité et du taux de vacance dans le parc social (France entière)

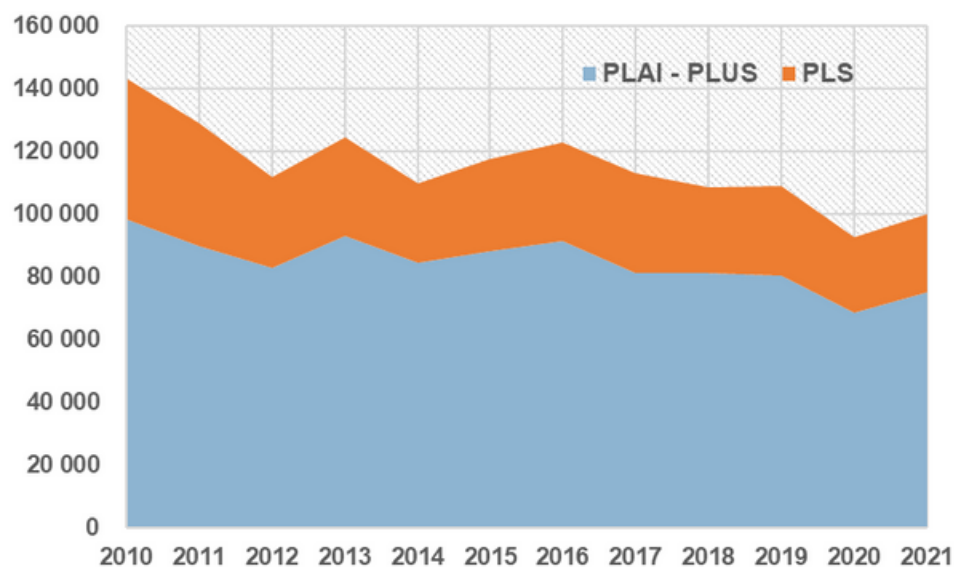
Source : RPLS au 1er janvier 2022



Cette évolution est à mettre en perspective avec une diminution annuelle de 3,2% des agréments de logements nouveaux en 10 ans, qui s'est accentuée à compter de 2016. En cinq ans, 524.561 logements sociaux ont été agréés, dont un quart sont des PLS (logements attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé). Les freins à la construction sont d'abord le manque de foncier disponible. Mais ils sont aussi d'ordre économique : le coût de revient de la construction des logements augmente, et les bailleurs puisent davantage dans leurs fonds propres pour financer les nouvelles opérations. Or, ils gèrent un patrimoine en grande partie construit il y a plus de 40 ans, qu'ils doivent réhabiliter. Les bailleurs sont ainsi confrontés à un arbitrage croissant entre la rénovation d'un parc vieillissant, et le développement de leur patrimoine.

Évolution du nombre de logements sociaux financés entre 2010 et 2021

Source : bilan des logements aidés, Sisale, novembre 2022



Cet affaiblissement de la production est antérieur aux difficultés de 2022, mais le déficit accumulé contribue à augmenter la pression sur le parc existant, qui s'exacerbe avec la crispation du marché locatif privé.

La relance de la production de logements revient dans le débat public à la suite d'une évaluation rendue publique en septembre 2023 du besoin annuel de production de 198.000 logements sociaux d'ici 2040, soit 38% du besoin global en logement identifié.

La France est en présence d'une crise du logement qui a cristallisé dans un contexte de crise internationale ayant des répercussions économiques. Mais elle révèle une pénurie structurelle, liée à une lente érosion de la production locative, en partie masquée par le dynamisme du marché de l'achat-vente soutenu par des taux historiquement bas.

Si l'on devait cartographier la crise, l'accession à la propriété est en panne sèche, en particulier pour les primo-accédants, privés d'accès au financement par l'emprunt. La hausse des taux des crédits immobiliers est à l'évidence le facteur déclenchant, révélatrice cependant d'un désajustement profond entre les prix de l'immobilier et la solvabilité des ménages et d'un équilibre offre-demande précaire. La situation a pu être désignée par certains comme une « normalisation » du marché, d'autres annoncent le crash immobilier. Quoi qu'il en soit, le marché est en proie à un effet ciseau qui a pu surprendre par la vitesse à laquelle il a bloqué l'accès au logement sur l'ensemble de la chaîne.

La construction neuve suit une pente descendante depuis une dizaine d'années : entre 2000 et 2010, 400.000 logements étaient commencés en moyenne par an. Entre 2011 et 2022, c'est 380.000 logements qui étaient annuellement mis en service. Le

niveau de construction en 2023 atteint un point historiquement bas, qui fragilise la filière du bâtiment. Cette baisse de la construction agit directement sur la diminution de la production locative, qu'elle soit privée (l'investissement locatif s'oriente majoritairement vers le neuf) ou publique (les agréments de logements sociaux ont reculé sensiblement en 10 ans).

En outre, la construction neuve n'est pas l'unique contributeur à la mise sur le marché de logements permettant la réalisation des parcours résidentiels : l'absence de mobilité est également un facteur d'assèchement de l'offre. Or, la mobilité est à l'étiage dans les parcs locatifs public et privé. Alors que le stock progresse lentement, voire même recule dans certains secteurs où les locations saisonnières prennent des parts de marché au détriment des locations longue durée.

Pour lever ces blocages, des réflexions sont débattues dans différentes instances nationales.

En premier lieu, les difficultés d'acquisition plaident à court terme en faveur d'un renforcement des dispositifs de solvabilisation des ménages. Le renforcement du PTZ (prêt à taux zéro) est un levier bien identifié par les pouvoirs publics, alors même que la tendance récente était à son resserrement. Le retour des prêts bonifiés est également une option pour

restaurer la capacité d'emprunt des ménages, en particulier les primo-accédants. À plus long terme, l'intensification et la diversification de l'accession aidée sont à encourager localement dans les documents de programmation tels que les Programmes locaux de l'habitat et leur traduction dans les Plans locaux d'urbanisme.

En parallèle, une attention particulière doit être accordée au parc locatif, dont le rôle est déterminant pour l'accès au logement. La crispation actuelle du marché locatif montre à quel point ce parc satisfait difficilement les besoins. Or, la production de logements locatifs repose sur les investisseurs privés et publics, et reste largement portée par des programmes neufs éligibles aux dispositifs de défiscalisation. Il existe pour autant un gisement, celui du parc vacant, qui a progressé depuis 2008. En 2020, l'Insee dénombre 2.896.321 logements vacants. La remise de 10% de ces logements vacants en location représenterait près d'une année de construction neuve. Le réinvestissement du parc reste un axe majeur de la satisfaction des besoins en logement, en la réconciliant avec l'impératif environnemental. La faible mobilisation de dispositifs favorisant la remise en location de logements vacants invite à questionner leur attractivité, leur lisibilité auprès des potentiels investisseurs et leur ciblage géographique. Une réforme du Denormandie pourrait y

contribuer, mais la mobilisation renforcée du dispositif fiscal doit pouvoir s'appuyer sur un accompagnement des bailleurs privés dans leur parcours de réhabilitation. Une enquête menée par le réseau des ADIL montre que cet accompagnement dans le temps est indispensable ; le réseau des ADIL pourrait y contribuer.

La satisfaction des besoins en logement reste contrariée par les effets sélectifs du marché propres aux zones tendues. Si le Pinel disparaît, il convient de maintenir des leviers de production de logements intermédiaires, dans l'ancien comme dans le neuf, dans les zones en déficit d'offre locative abordable, notamment pour les classes moyennes. Les réflexions, comme celles engagées autour du statut du bailleur privé, sont à poursuivre et concrétiser pour maintenir un volant locatif suffisant, abordable et de qualité.

Le parc social est saturé dans les zones tendues. Cela suppose de maintenir un effort de production dans le cadre d'une programmation nationale et sa déclinaison locale, mais sans que celle-ci devienne une injonction paradoxale à la nécessité de rénover un parc dont l'âge moyen est 39 ans, et dont la moitié a été construite il y a plus de 40 ans.

Enfin, la politique du logement est une constante itération entre le niveau local, où les tensions d'accès au logement varient selon

leur cible et leur intensité, et le niveau national, qui définit un cadre et des outils. Avant de créer de nouveaux outils pour mieux réguler le marché, il convient d'inciter les collectivités à s'emparer de tous les outils à leur disposition pour réconcilier l'acte de construire avec celui de réhabiliter. Il s'agit aussi de mener des actions adaptées aux enjeux locaux. La nécessité de produire n'a évidemment pas la même acuité dans des territoires dits tendus, où les effets de la crise du logement sont plus âpres. Ce dernier point renvoie à la manière dont les politiques du logement peuvent parachever leur décentralisation, en laissant aux collectivités la possibilité de déroger pour expérimenter davantage en fonction de leur stratégie habitat et des ressources locales.

Pour conclure, l'actualisation et l'harmonisation des zonages de la politique de l'habitat apparaissent aujourd'hui indispensables pour mieux prendre en compte les mutations sociétales qui agissent sur les besoins en logement et le fonctionnement des marchés locaux de l'habitat. Les paramètres de tension de marché sont autant structurels que conjoncturels. Une stabilité des dispositifs consacrés à l'amélioration et au développement du logement est par ailleurs souhaitable, pour leur laisser le temps de produire leurs effets : les cycles de l'habitat sont des cycles longs.

Direction de la publication :

- Roselyne Conan, *Directrice générale.*

Auteur :

- Odile Dubois-Joye, *Directrice des études.*

Conception graphique :

- Fabienne Jean-Baptiste, *Responsable du pôle communication et diffusion*; Mariana Rodrigues, *chargée de communication éditoriale.*



www.anil.org
www.observatoires-des-loyers.org

