



Le grand scandale

Ruineux. 46 milliards d'euros : c'est la somme que dépense chaque année la France dans le logement. Et pourtant, tout le monde est perdant.

PAR LAURENCE ALLARD ET CLÉMENT LACOMBE

Eureka, on a enfin trouvé la grande cause nationale capable de rassembler tous les Français. Un scandale qui touche tout le monde et qui pourrait forger cette union nationale sans cesse fantasmée. On exagère à peine, parce qu'on a eu beau chercher, on n'a trouvé aucun grand problème contemporain capable de fédérer une coalition aussi hétéroclite : les contempteurs de l'Etat frivole, léger et ultradépensier, qui condamnent les sommes folles brûlées par l'Etat au titre de la politique du logement ; les porte-drapeaux de la misère du monde, qui fustigent à raison le mal-logement de 3,5 millions de personnes en France (chiffres de la Fondation Abbé-Pierre) ; les Cassandre du choc générationnel – ces jeunes quadras, trentenaires et vingtenaires qui ont le sentiment de vivre moins bien que leurs parents ; les pleureuses se plaignant sans arrêt que « tout augmente » et qui,

pour une fois, n'ont pas tort... C'est bien simple : pas moins de 71 % des Français jugent qu'il est difficile aujourd'hui de trouver un logement, selon un sondage Ipsos pour le promoteur Nexity.

Et dire que l'Etat a mis sur la table 46 milliards d'euros en 2014 pour soutenir la politique du logement, rien de moins que 1,9 % du PIB ! C'est quatre fois plus que la moyenne constatée dans les pays développés (0,46 % du PIB dans l'OCDE). Un record du monde – ah ! la France et la dépense publique... –, dont une bonne moitié est composée d'abattements et d'exonérations fiscales, pour les résultats qu'on sait : les prix des logements ont augmenté, en dix ans, 1,72 fois plus vite que les revenus des ménages (et même 2,02 fois en Ile-de-France) ; quant aux ménages, ils dépensent désormais en moyenne plus d'un cinquième de leurs revenus pour se loger – deux fois plus que pour l'alimentation ou les transports –, et même un tiers pour une famille

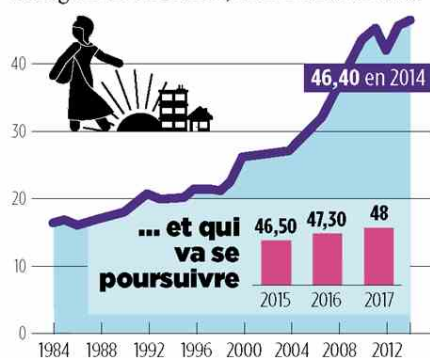
monoparentale locataire du parc privé. Cour des comptes, Inspection des finances (IGF), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)... tous ont fait le même constat sur l'échec des politiques du logement par rapport aux sommes dépensées. Même le ministre délégué au Budget, Christian Eckert, pourtant pas un zélateur de l'assainissement budgétaire et de l'orthodoxie financière, l'a dit : « Nous sommes déjà tous convaincus qu'il y a, à l'évidence, un gisement d'économies dans la politique du logement. »

Le problème majeur et central de la France est pourtant clairement identifié depuis longtemps : le pays fait face à une cruelle pénurie de logements. « Il en manque des centaines de milliers, s'alarme François Payelle, président de la Fédération des promoteurs immobiliers. Pis : non seulement on ne comble pas le retard, mais on l'aggrave. » Il faut dire que le nombre de ménages a explosé en France, à désormais ■■■

ILLUSTRATION : JEAN POUR LE POINT

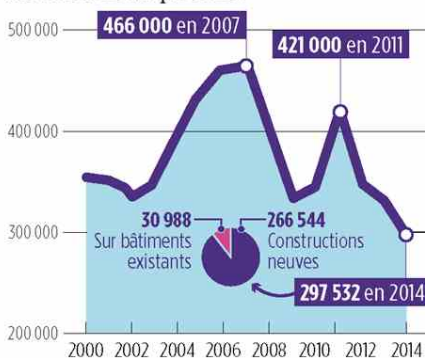
Une politique qui coûte cher...

Montants dépensés pour la politique du logement en France, en milliards d'euros



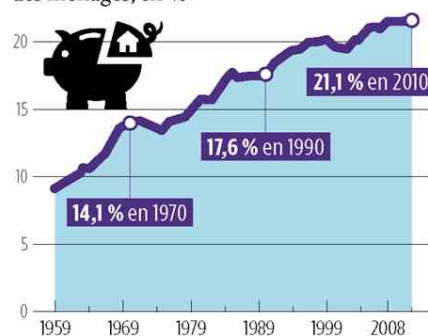
Loin des 500 000 logements

Nombre de mises en chantier de logements, en France métropolitaine



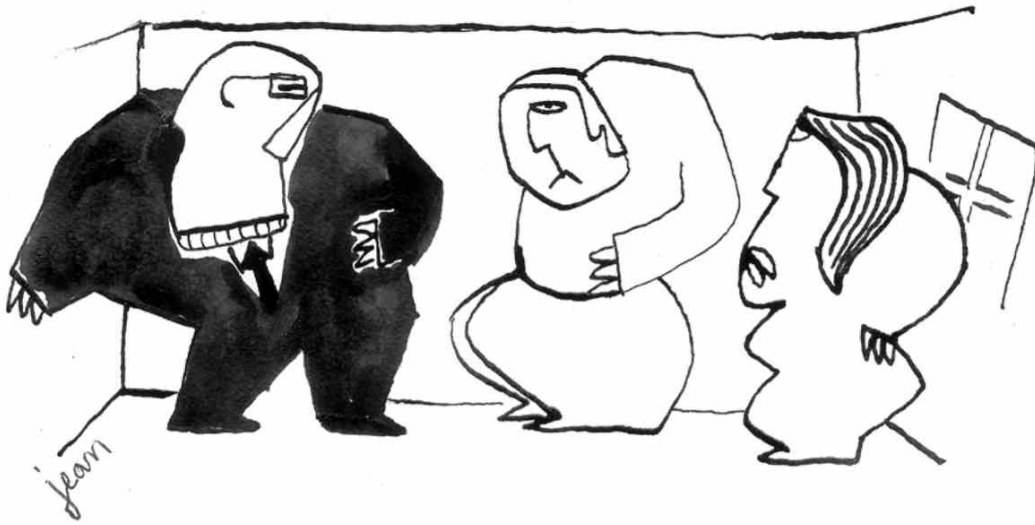
Gros budget pour les ménages

Evolution de la part des dépenses liées au logement dans le revenu des ménages, en %



Sources : Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'environnement et du développement durable, ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, Insee.

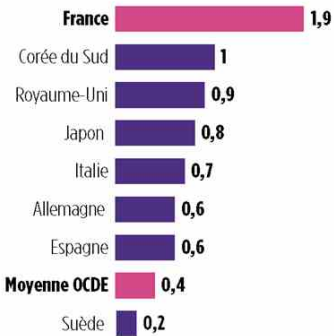
du logement



L'agence Immo-Nano était spécialisée dans la miniaturisation des surfaces habitables.

Loin devant nos voisins

Dépenses publiques de logement, en % du PIB



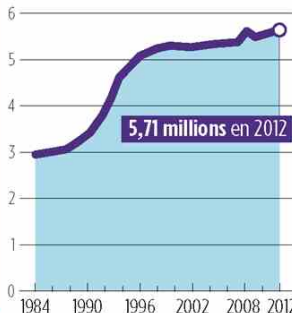
Sources : Panorama des comptes nationaux, OCDE, Insee, Commissariat général au développement durable.



C'est le nombre de ménages bénéficiaires d'une aide personnelle au logement en 2012, soit un ménage français sur cinq. 43,4 % des locataires (soit 5,71 millions de ménages) touchent une aide au logement, contre 9,8 % des propriétaires accédants (ceux qui ont acheté leur logement mais n'ont pas fini de le payer).

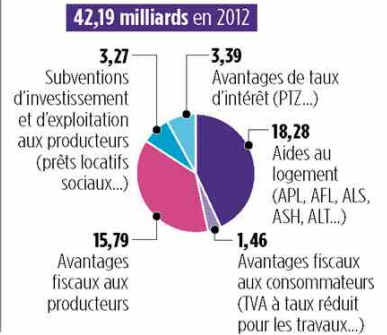
Toujours plus d'aides

Nombre de locataires bénéficiaires des aides au logement, en millions



Où part l'argent de la politique du logement

Répartition, en milliards d'euros

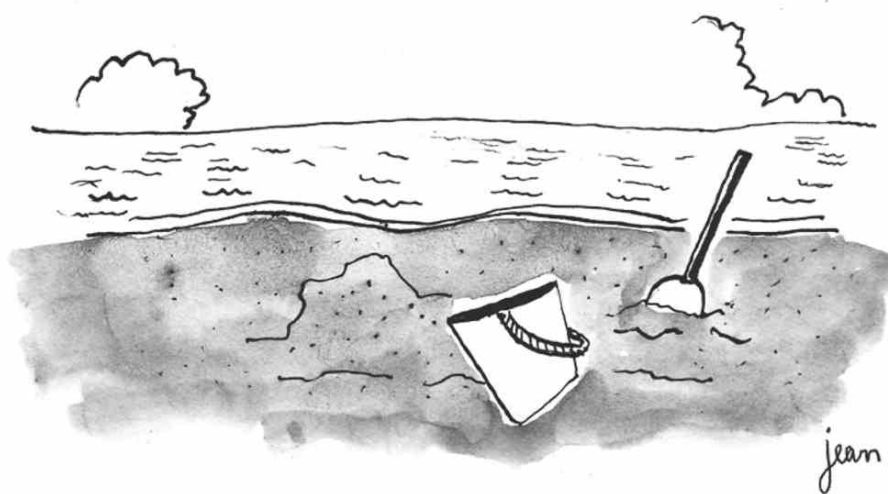


■ ■ ■ 28,1 millions. Entre 1990 et 2011, l'année des dernières données de l'Insee disponibles, la France a compté chaque jour... 800 ménages supplémentaires, soit pas loin de 300 000 par an ! Tout cela sous l'effet de l'accroissement démographique, mais aussi des modifications profondes de modes de vie avec l'explosion des familles monoparentales – un ménage compte désormais en moyenne 2,26 personnes, contre 2,59 en 1990 et 3,08 en 1968. Voilà pourquoi la France doit construire au moins 300 000 nouveaux logements chaque année. Et bien plus si on veut commencer à réduire le déficit de stock, estimé par certains jusqu'à 1 million d'habitations. Nicolas Sarkozy, en 2007, avait fixé l'objectif de 500 000 logements neufs par an. Un chiffre repris par François Hollande en 2012. Las, l'objectif n'a jamais été tenu. Pis, la production s'est totalement effondrée en 2014, à 266 500 logements mis en chantier. Du jamais-vu depuis presque vingt ans. Le frémissement observé début 2015 ne sera pas suffisant.

Enfer. Curieux paradoxe que celui du marché immobilier où les lois élémentaires du marché – des prix élevés et une grosse demande devraient en théorie générer une offre abondante – semblent cassées. Construire est devenu un enfer. « Trouver un terrain à bâtir, c'est déjà un parcours du combattant », explique Marc Pietri, PDG du groupe immobilier Constructa. Mais il faut

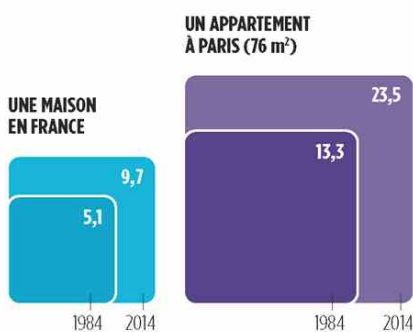
affronter ensuite les enquêtes de pollution, parfois les fouilles archéologiques, l'architecte des Bâtiments de France, les recours en justice des associations de riverains pas contents... Un exemple : la tour La Marseillaise, lorsqu'elle sera livrée, aura représenté douze ans de travail ! » A cela s'ajoute un Code de l'urbanisme indigeste, passé de 1 584 à 3 266 pages entre 2002 et 2012. Ou les 6 000 normes techniques qui auraient fait gonfler les coûts de construction d'environ 35 % en une dizaine d'années, selon la Fédération française du bâtiment. Pas étonnant dans ces conditions que, dans les pays du Nord, on puisse construire à des prix 20 % moins élevés que chez

nous... Et puis, face à des projets de logements neufs sur leurs communes, les maires traînent bien souvent les pieds au moment de délivrer des permis de construire, quand ils ne se couchent carrément pas en travers de la route. Car avoir de nouveaux logements sur sa commune entraîne une kyrielle d'avaries pour les élus locaux : dépenses supplémentaires du fait de besoins accrus en service publics locaux, équipements municipaux devenus soudain trop petits, arrivée d'une population pas forcément désirée... Tellement explosif que le plus tentant pour un maire reste de retiquer toute demande de permis de construire. Parce qu'on peut

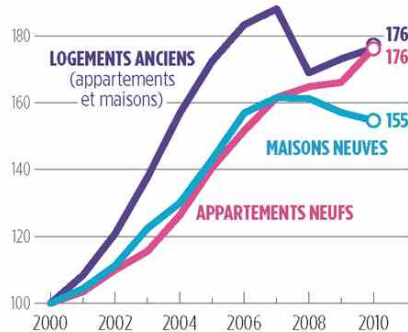


Recul de 19 % dans la construction de châteaux de sable.

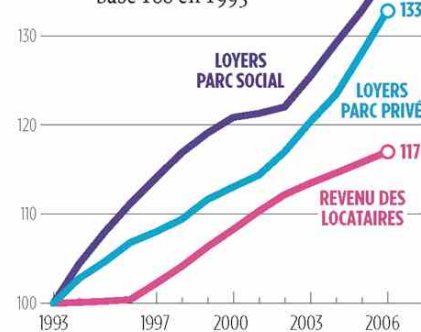
Toujours plus cher...
 Coût en années de salaire net moyen



... à l'achat...
 Evolution des prix de vente en France, base 100 en 2000



... comme à la location
 Evolution des loyers et du revenu moyen en France, base 100 en 1993



Sources : UFC Que choisir, « Logement, pronostic vital engagé », Gilbert Emont - éditions Economica.

ILLUSTRATION : JEAN POUR LE POINT - GILLES ROLLE/PIREA (x2)

facilement perdre une élection à cause d'un projet contesté. Pas une surprise, du coup, d'apprendre que quelque 5 000 projets de logements ont été gelés en Ile-de-France dans des communes où la majorité politique a changé lors des dernières élections municipales.

Le problème de la politique française du logement, c'est finalement d'avoir toujours privilégié la demande plutôt que l'offre. De s'être concentrée sur les aides à la personne – pour faciliter la location – ou sur les aides à la pierre – pour faciliter l'accès à la propriété avec le prêt à taux zéro – au lieu de pousser à la construction de nouveaux logements. C'est peut-être louable, mais souvent contre-productif. Prenons les aides au logement, ces APL, ALF ou ALS versées à 6 millions de bénéficiaires, deux fois plus qu'il y a trente ans. Eh bien, sur les 18 milliards d'euros distribués – une fois et demie le budget annuel du ministère de l'Intérieur –, une bonne partie de la somme s'évapore en hausse des prix.

Captation. Dès 2005, la chercheuse Gabrielle Fack démontrait que les sommes transférées aux locataires par ces aides finissaient souvent dans le portefeuille des propriétaires, les prix s'ajustant à la hausse pour tenir compte de ce coup de pouce, des travaux corroborés depuis par plusieurs études universitaires et encore par l'Insee en novembre 2014. Selon la Fondation Abbé-Pierre, c'est même entre



Des fautifs à la pelle

C'est bien connu, chaque ministre veut laisser son empreinte. Et donc sa loi. Le logement et la construction ont ainsi vu s'empiler un magma réglementaire et législatif, indigeste par sa taille mais surtout sans cesse repatouillé. Et donc impossible à suivre. Il n'y a qu'à voir la kyrielle de dispositifs d'investissement locatif qui se sont succédé, avec le Méhaignerie, le Quilès-Méhaignerie, le Périssol, le Besson, le Robien, le Borloo, le Scellier, le Duflot, le Pinel... Sans compter l'explosion des règles d'urbanisme. Citons quand même deux champions de l'incontinence réglementaire. D'abord Jean-Louis Borloo (à dr.), le Grenelle de l'environnement s'étant traduit par une pléthore de normes techniques très difficiles à digérer. Et surtout Cécile Duflot (à g.), avec sa loi Alur et ses 177 articles (un texte nécessitant plus de 200 décrets d'application) : au delà même de ses mesures contestées comme l'encadrement des loyers ou la garantie universelle des loyers, c'est l'aspect kouglof du texte qui a totalement paralysé le marché ■ L. A. ET CL. L.

50 % et 80 % des sommes versées via ces aides au logement qui sont absorbées par les hausses de loyer et de prix. Une captation d'autant plus rageante que ces aides au logement sont parfois distribuées sans discernement. Le patron d'un très grand groupe français nous racontait récemment son incompréhension de voir son fils étudiant, toujours à sa charge, recevoir une APL pour son appartement... Justement, il n'est pas le seul choqué par une telle situation : un rapport conjoint de l'Inspection des finances, de l'Inspection des affaires sociales et du Conseil général de l'environnement et du développement durable vient de proposer que les étudiants touchant l'APL ne puissent plus être rattachés fiscalement à leurs parents. La Cour des comptes, elle, a carrément proposé la suppression des aides au logement aux étudiants non boursiers. Après tout, ces allocations sont tout à la fois contre-productives, ultra-couteuses et distribuées parfois de façon inique. De bonnes raisons

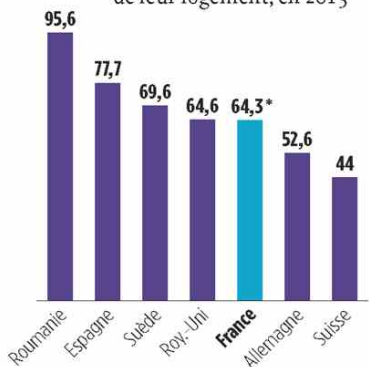
pour tout modifier. Sauf que, jusqu'ici, rien n'a changé.

D'ailleurs, en parlant de sale habitude, en voici une autre : la dépendance du marché immobilier aux coups de pouce fiscaux censés doper l'investissement locatif. La démarche initiale est louable, au moins cette fois on insiste sur l'offre en incitant les particuliers, avec des réductions d'impôts, à acheter des logements neufs pour les louer ensuite. Mais on a fini par rester encaïminés dans ces mesures depuis la création du dispositif Quilès en 1984 : depuis, on a eu, issus de la droite comme de la gauche, le Méhaignerie, le Quilès-Méhaignerie, le Périssol, le Besson, le Robien, le Borloo, le Scellier, le Duflot ou désormais – ouf ! – le Pinel... Le marché de la construction est devenu accro à la défiscalisation. Avec à la clé de sacrés effets pervers : « Avant, les propriétaires faisaient attention au bien qu'ils achetaient ; maintenant seul compte le montant qu'ils peuvent défiscaliser », juge Marc Pietri. On a oublié qu'en matière de logement ■■■



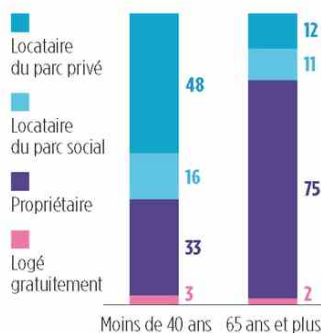
Différences culturelles

% de ménages propriétaires de leur logement, en 2013



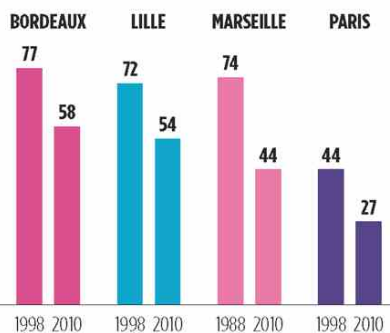
Vieux propres

Répartition des ménages par âge, en % et en 2011



C'était mieux avant

% de ménages pouvant acheter un bien correspondant à leurs besoins



1%

des 20-25 ans pouvaient acheter un logement à Paris en 2010. Ils étaient 20 % en 1998. Les 30-35 ans étaient 7 % en 2010 au lieu de 32 % en 1998.



* Le ministère de l'Écologie, lui, évalue le taux de propriété à 58,2 %. Sources : Eurostat, Paris-Dauphine/Crédit foncier, Nexity.

Le vrai nombre des sans-abri

L'Insee a publié en 2013 les premiers résultats de sa seconde grande enquête, en une dizaine d'années, sur les sans-domicile. L'institut compte 141 500 personnes sans domicile (soit une augmentation de près de 50 % en dix ans). Une personne est dite sans domicile si elle a passé la nuit dans un lieu non prévu pour l'habitation (on parle alors de sans-abri) ou bien si elle a passé la nuit dans un service d'hébergement pour sans-domicile. 11 % des sans-domicile ont été comptés dans des centres d'hébergement qu'ils doivent quitter le matin. 12 % sont dans des hôtels payés, très cher, par la

collectivité. 33 % sont dans des logements sous-loués avec une association. 35 % résident dans des centres d'hébergement qu'ils peuvent pleinement habiter. Il faut bien distinguer la situation des personnes prises en charge et celle des personnes à la rue. Ces dernières correspondent à l'image très visible des SDF dans l'espace public. En 2001 comme en 2012, ces sans-abri représentent environ un dixième de la population des sans-domicile. Il n'y a donc pas des dizaines de milliers de personnes sans abri, stricto sensu, en France, en 2001 comme en 2012, mais quelques milliers. Ce qui est déjà trop ■ **JULIEN DAMON**

■■■ *ce qui compte, c'est le produit, la localisation, les services alentour.* Et le promoteur de s'étonner : « *Quand on fait 3 000 logements dans la périphérie de Mont-de-Marsan, poussé par les dispositifs de défiscalisation, cela n'a plus de sens: il n'y a pas de marché dans ces zones-là.* » L'IGF, l'Igas et le CGEDD ont ainsi calculé qu'un tiers des logements construits entre 1995 et 2008 avec des incitations à l'investissement locatif ont été bâtis dans des zones géographiques absolument pastendues... Autre désagrément, ces niches fiscales ont aussi eu un effet d'éviction, puisque seuls les particuliers achètent désormais des logements neufs; les investisseurs institutionnels ont totalement déserté ce marché. Ils n'ont entre leurs mains plus

que 5 % des habitations du parc locatif privé. Encore un record dans les pays de l'OCDE.

Et que dire du parc de logements sociaux, où vivent 18,4 % des ménages? Là aussi, c'est un festival d'aberrations et une source d'énormes économies. Il y a bien sûr les soucis d'attribution, ces bénéficiaires dont les revenus ont progressé depuis leur entrée dans l'appartement et qui ne le libèrent pas, malgré l'instauration de surloyers, pour ceux qui en ont vraiment besoin; ceux dont les enfants sont partis et qui ont gardé le même appartement; le clientélisme... Mais il y a aussi le gaspillage né du nombre colossal de sociétés HLM, plus de 750, regroupées dans cinq fédérations! Que de fonctions non

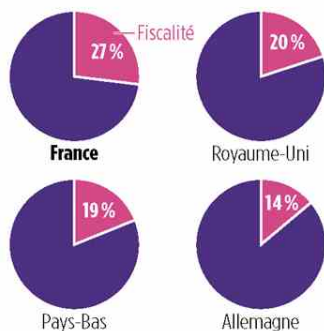
mutualisées, de ratages de gestion, d'absence de coordination au niveau national: la Cour des comptes a calculé que 75 % des logements sociaux construits en 2009 l'ont été dans des zones géographiques où il n'existait pas de réels besoins...

Inefficace, coûteuse, génératrice de drames humains, la politique du logement pèse lourd sur l'économie du pays. Car, forcément, les salaires sont entraînés à la hausse à cause du prix des logements, pour compenser une partie de l'augmentation des coûts. Ce qui affecte la compétitivité des entreprises, a fortiori quand les prix restent sages dans d'autres pays, comme en Allemagne. Quelques mois après la publication de son rapport sur la compétitivité, fin 2012, Louis Gallois disait regretter d'avoir oublié d'évoquer le logement dans son texte. Quant à l'OCDE, elle a exhorté la France à « *améliorer le fonctionnement du marché du logement* »: c'est une des huit recettes préconisées par l'institution internationale pour « *redresser la compétitivité de la France* », à côté de préconisations hyperclassiques comme l'assouplissement du marché du travail ou la diminution de la fiscalité.

« Choc d'offre ». Comme toujours en matière de compétitivité, la France ferait bien de jeter un coup d'œil aux pratiques allemandes pour améliorer la situation: outre-Rhin, l'Etat facilite la construction en optant pour une TVA non pas ultraréduite pour la construction mais carrément nulle, comme au Royaume-Uni, tout en fixant un prix plafond dans chaque ville. Autre idée: les prix maîtrisés, quand les communes acceptent de vendre des terrains moins cher si le promoteur s'engage sur un prix au mètre carré plafonné. Ou récompenser les « *maires bâtisseurs* » avec des dotations de l'Etat. Ou encore transférer le pouvoir d'urbanisme aux intercommunalités pour lutter contre un conseil municipal réfractaire à de nouveaux logements. Autant de pistes pour créer un vrai « *choc d'offre* ». Car c'est la seule certitude en matière de logement: il faut tout changer ■

Plus taxé qu'ailleurs

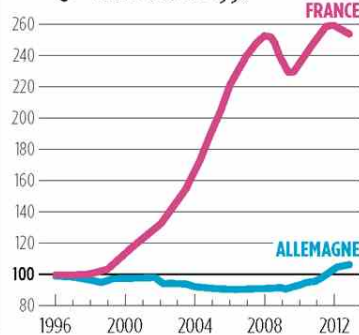
Part de la fiscalité* dans le prix d'un logement neuf (frais de notaire compris)



* Droits d'enregistrement, TVA, taxe foncière sur dix ans, impôts et prélèvements sociaux, taxes indirectes, surcoût lié à la déperdition de TVA. Sources : Fédération des promoteurs immobiliers de France, Fidal, Insee, Deutsche Bundesbank.

Le modèle allemand

Evolution des prix des logements anciens, base 100 en 1996

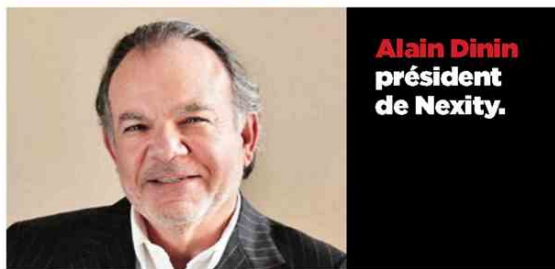


Les solutions prônées par deux experts

« Il faut un impact tant sur la demande que sur l'offre »

Le Point : Pourquoi, depuis trente ans, tous les ministres du Logement ont-ils échoué ?

Alain Dinin : Si certains ont réussi mieux que d'autres (Besson, Périssol, Borloo, Apparou...), tous ont échoué faute de réelle volonté politique de faire du logement une priorité nationale, faute d'avoir eu la haute main sur la ville, l'urbanisme, le logement et surtout la préséance sur Bercy. Les mesures mises en place ont échoué aussi faute de continuité dans la politique suivie, de stabilité fiscale, juridique, réglementaire. On change les règles avant même de connaître leur impact. Il y a eu pas moins de 12 lois différentes pour relancer l'investissement privé. Le logement, enfin, est trop dépendant de la politique politicienne – ce que je reproche à la loi Duflot, c'est moins la loi elle-même que les raisons pour lesquelles



l'ex-ministre l'a fait voter – ou de considérations budgétaires. Pour étendre le prêt à taux zéro aux villes moyennes, on a réduit l'aide accordée dans les zones tendues. Or ces sont là que se situent les plus gros besoins. De même, on empêche les primo-accédants d'acheter en les menaçant de supprimer les APL pour faire des économies de bouts de chandelle. **Quelles mesures faudrait-il prendre ?**

Il faut créer une vraie autorité qui traite le problème du logement de

façon territoriale, au niveau du bassin urbain et non plus à l'échelle communale. Il faut sans doute alléger les contraintes en matière d'équipements publics ou de révision des PLU. Il faut faire revenir les investisseurs institutionnels en leur redonnant confiance dans l'habitat et en leur permettant de dégager une rentabilité suffisante. Il faut encourager les particuliers à investir dans des logements sociaux, comme le fait le Canada en leur octroyant un complément de loyer, une réduction d'impôt ou une déductibilité des intérêts d'emprunt supérieure. Il faut aussi réfléchir à de nouvelles formes d'habitat autour des notions de démembrement de la propriété, d'habitat partagé, de colocation. En un mot, prendre une série de mesures qui, conjuguées, auront un impact tant sur la demande que sur l'offre ■ PROPOS RECUEILLIS PAR L. A.

« Les prix devront baisser encore »

Le Point : Toutes les politiques du logement ont échoué. N'aurait-il pas mieux valu laisser faire le marché ?

Olivier Eluère : Les politiques du logement n'ont pas toutes échoué. Tous les dispositifs fiscaux ont eu un effet positif sur les ventes. Ils ont empêché que le marché immobilier s'effondre, comme ce fut le cas dans d'autres pays, notamment l'Espagne. Sans ces aides, les Français, compte tenu de la faiblesse de rendement de la pierre, n'auraient pas autant acheté et accru l'offre de biens. Le problème, c'est que les investisseurs se sont habitués à ces bonus fiscaux et que sans eux ils n'achètent plus. Il s'est créé un phénomène de dépendance.

Ces aides ont aussi contribué à la hausse des prix ?



Oui et non. C'est vrai dans le neuf, mais c'est une faible partie du marché. Dans l'ancien, les prix ont grimpé encore plus vite alors même qu'il y a peu d'aides. Sans cet accroissement de l'offre générée par ces aides, ils auraient pu grimper encore plus. Le constat, c'est qu'il n'y a pas assez de logements pour répondre aux besoins. La faiblesse des taux d'intérêt a contribué elle aussi à la hausse des prix.

Les prix comme les loyers obéissent à un cycle long. Le boom a duré dix ans. Il a été mondial. La crise l'a stoppé net. Depuis, les prix baissent, certes moins vite que dans d'autres pays, mais le mouvement va se poursuivre jusqu'à ce que la demande soit résolubilisée. Cela peut prendre encore deux ans.

Quelles mesures faudrait-il prendre ?

Il faut aller plus loin que ce qui a été décidé en agissant sur l'offre, en libérant les terrains, en allégeant les normes et en réduisant les coûts de construction. Les prix sont aujourd'hui surévalués de 10 à 15 %. Il faut aussi agir dans le social. Le déficit de logements porte moins sur le parc privé que d'HLM. Il faut construire davantage de logements pour les plus démunis ■ PROPOS RECUEILLIS PAR L. A.