

Pourquoi y-a-t-il crise du logement et quelles pistes pour la réduire ?

Intervention de Pierre Frick (responsable national de la Fédération des offices HLM) au forum logement de la Seyne-sur-mer le 9 février 2012.

1. Il y a crise du logement en France et en particulier PACA parce que sur le long terme on n'a pas construit suffisamment de logements

Il s'agit ici d'aborder la production de logements tous segments confondus. En effet, on ne peut pas se contenter de développer des politiques concernant un seul segment, le logement social par exemple. En effet, l'existence de parcours résidentiels pour les ménages entre les différents segments est une condition pour qu'un marché du logement fonctionne de manière satisfaisante.

A titre d'illustration, le manque de logements à un coût intermédiaire a pour conséquence le maintien de ménages issus des classes moyennes dans le parc social avec une chute des taux de rotation et un accès de plus en plus difficile au logement social pour les familles les plus modestes.

Les différents segments pour les résidences principales qui doivent être développés de manière équilibrée pour le bon fonctionnement d'un marché :

- Social très bon marché (<3 euros du m²)
- Social courant (4 à 5 euros du m²)
- Libre standard (accession et locatif à 7 ou 8 euros du m²)
- Haut de gamme

Par ailleurs, une production insuffisante de logements tire vers le haut les prix de productions de logements, ce qui a des conséquences sur la production de logements sociaux.

2. Comment peut-on mesurer ce retard de production ?

- En comparant la dynamique de construction en PACA avec celle d'autres régions connaissant des dynamiques démographiques comparables.

En PACA, les logements construits entre 1999 et 2010 ne représentent que 13% de l'ensemble des logements, alors que pour le territoire métropolitain ils représentent 15,5%. Ce taux atteint 20% dans certaines régions dont le développement démographique est comparable à celui de PACA.

- En comparant les estimations rétrospectives de besoins en logement et la production effective.

En 2008, les approches projectives estimaient à 27 000 par an le nombre de résidences principales nouvelles nécessaires pour répondre aux besoins. Or, depuis 2008, la moyenne de production est de 23 000 résidences principales.

3. Quelles sont les causes de ce retard de production :

- Une erreur d'appréciation sur le desserrement des ménages, partagée par les chercheurs, l'INSEE au niveau national et donc régional
- Des difficultés structurelles (topographie, contraintes sismique...)
- La concurrence des résidences secondaires (17%, stable sur le long terme)
- Le malthusianisme d'élus qui pensent ainsi répondre aux attentes de leurs populations (construisons peu pour nous préserver)
- Le désintérêt de certains élus
- L'incompétence de certains acteurs qui 'ont pas conscience de leur responsabilités
- Un défaut d'échelle (les PLU à la commune ou, depuis peu, à la communauté d'agglomération alors que les bassins de vie et d'emploi dépassent largement leurs périmètres) avec un défaut d'approche consolidée
- L'État régional qui n'intervient pratiquement pas, même quand il en a les moyens (réquisitions SRU, avis sur les PLU...)
- L'État central qui préfère mesurer les défaillances de manière quantitative plutôt que d'analyser les situations et de développer des politiques adaptées et spécifiques

4. Retour sur les 20 dernières années

Entre 1990 et 2008 :

- En PACA la population croît de 14% (600 000 personnes)
- Le nombre de ménages en logement ordinaire (hors foyers) croît de 26% (en conséquence de l'évolution de la taille des ménages qui passe de 2,46 personnes à 2,3, par effets du vieillissement, des séparations...)

Il est très important de retenir que l'évolution de la taille des ménages est, de manière générale dans les territoires métropolitains, responsable pour plus de la moitié de la création de besoins en logement.

- La superficie par habitant en m² occupés croît de 43%
- Le taux de résidences secondaires est stable, à 17%
- la vacance passe de 8 à 7%
- Le nombre de personnes hébergées en foyer passe de 97 000 à 124 000

Ainsi, entre 1990 et 2008, pour une progression de la population de 14%, on observe une croissance de la surface construite consacrée au logement en résidence principale de 43%, ce qui est considérable.

Cependant, s'il y a crise, c'est que cette croissance a été insuffisante.

Des erreurs d'anticipation, un refus de partager l'accueil des populations, une peur des « pauvres », une absence d'approche intégrée à l'échelle des territoires de vie ont créé une grave crise dont souffrent largement aujourd'hui les habitants de PACA.

5. Quels sont les effets de la crise du logement en PACA

- Un accès difficile au logement standard pour les classes moyennes
- Le maintien d'un parc dégradé coûteux qui joue le rôle de parc social de fait de mauvaise qualité
- Un accès de plus en plus difficile au parc social
- Une exclusion du logement familial pour un nombre croissant de ménages
- Un recul de la mixité sociale dans les territoires

Concernant le parc social :

- Le taux de rotation du logement social est passé en quelques années de près de 10% à 5,8% (4% dans certains bassins). Cette baisse de 4% entraîne une baisse de 10 000 attributions de logements sociaux par an.

Ainsi, avec un nombre d'attributions par an qui passe de 25 000 à 15 000, les files d'attente s'allongent, le DALO ne peut pas être mis en œuvre, la pression facilite le développement d'irrégularités et le clientélisme, et les ménages les plus fragiles restent largement mal logés.

- Il est de plus en plus difficile et coûteux de réaliser des logements sociaux.
 - Par manque d'opportunités foncières
 - Par défaut de volonté de politiques, sensibles aux pressions de leurs habitants
 - En raison de prix de revient très élevés (jusqu'à 200 000 euros par logement, pour une moyenne nationale de 140 000) alors que les règles de financement de l'État (subventions, niveau d'APL) sont comparables à celles du reste du territoire métropolitain, à la différence de l'Île-de-France.
- La part du parc social au sein des résidences principales s'effrite, passant de 12 à 11%, avec un niveau national qui se maintient à 14%.
- Globalement, si la production de résidences principales en PACA reste à un niveau comparable (23 à 25 000), il paraît difficile d'envisager une hausse importante de la production de logements locatifs sociaux. Pour 2013, l'État attribue à la région un objectif de production de 12 000 logements (pour 8000 produits en 2012), ce qui représenterait 50 % de la production de résidences principales. Un tel pourcentage est hors de portée dans la région comme il le serait pour l'ensemble des territoires en France (dans le même temps, la loi Duflot 1 devrait placer l'objectif SRU autour de 16 000 logements par an dans la région).

Concernant le parc privé

Plusieurs indicateurs montrent une évolution défavorable du mal logement dans la région, de manière plus accentuée que dans les autres régions de France métropolitaine.

- Le surpeuplement concerne 12% des ménages contre 9% France métropolitaine (indicateur INSEE)
- 8% des logements sont de mauvaise qualité (critères INSEE) contre 5% en France métropolitaine. Ce taux atteint 9% à Marseille

- Le taux effort brut des ménages est de 15,3% en PACA contre 13% en France métropolitaine
- 22% des ménages locataires indiquent avoir eu une difficulté paiement ces 4 dernières années contre 17% en France métropolitaine

Concernant l'accès au logement standard

La difficulté d'accès peut se mesurer :

- Au travers des conditions de financement des acquisitions de résidences principales. En moyenne, le prix d'une acquisition en PACA représente 6,8 années de revenus d'un ménage contre 5,5 en France métropolitaine, ce qui fait de PACA la région dont les habitants ont un accès le plus difficile à la propriété (source Banque de France)
L'endettement moyen des accédants est de 20 ans
- Au travers des prix des logements libres, neufs, anciens, locatifs et accession, et en croisant ces données avec la dispersion des ressources des ménages.

Cette approche n'est bien entendu pas uniforme sur le territoire régional. Cependant, en moyenne, dans la région, alors que les prix du logement dépassent largement les moyennes nationales, il y a plus de ménages pauvres et plus de ménages aisés qu'en moyenne métropolitaine (12% des ménages ont des ressources inférieures à 30% plafonds Hlm contre 10 en France métropolitaine, 26% des ménages ont des ressources supérieures au plafond PLS 26% contre 23% en France Métropolitaine)

En PACA, un habitant sur 5 vit dans un territoire relevant de la politique de la ville contre 1 sur 8 en France métropolitaine.

6. Quels leviers d'action pour un développement quantitatif de l'offre de résidences principales ?

- Renforcer la prise de conscience du rôle et des responsabilités des collectivités locales
- Changer d'échelle, lutter contre le morcellement des politiques locales en développant des approches intercommunales et interagglomérations :
 - Approcher les besoins aux bonnes échelles, élaborer des outils de programmation et de planification (SCOT, PLU, PLH...) cohérents avec ces besoins
 - Modifier les échelles de gouvernance pour une meilleure réponse à ces besoins et pour contrer les maires malthusiens, ceux-là même qui souvent s'opposent à la métropolisation
 - Améliorer les compétences des élus des communes petites et moyennes
 - Conforter encore le rôle du Conseil régional (schéma régional, politiques d'accompagnement)
- Aller vers des approches globales et intégrées du développement des territoires :
 - Ne pas aborder le logement indépendamment d'autres dimensions (emploi, déplacement), construire des projets intégrés d'utilisation de l'espace (espaces naturels, production agricole, logement, services, activités...)

- Anticiper la mise en œuvre de la loi Duflot 2 (densification, préservation des terres agricole) pour éviter de nouveaux blocages
- Outiller encore plus le territoire pour le développement de foncier urbanisable :
 - Bien utiliser les outils à disposition des collectivités comme les secteurs de mixité social dans les PLU
 - Développer les politiques foncières des collectivités,
 - Développer les opérations d'aménagement et les moyens des outils fonciers comme l'EPFR
- Redonner à l'État un rôle à la hauteur de ses ambitions :
 - Développer et mettre en œuvre une politique différenciée en PACA pour le logement social (niveaux d'APL, zonages de financement...)
 - Structurer une politique régionale ambitieuse mise en œuvre par les Préfets, en rapport avec les enjeux, coordonnée avec les collectivités, en mobilisant de manière systématique les outils à sa disposition (réquisitions loi SRU, avis sur les PLU...)
- Développer des programmes ambitieux de rénovation du parc privé
 - Rénovations énergétiques, mais pas uniquement
 - Accompagnement et conseil des propriétaires et des copropriétés
 - Mobilisation croisée des acteurs locaux et nationaux
- Travailler de manière partenariale (concepteurs, entreprises, maîtres d'ouvrages, collectivités) sur des projets de réductions des coûts de production