Le logement au carrefour

Jean-Paul Betbèze*

Sur le déclin actuel de la construction, les jugements sont contrastés : on évoque tour à tour la démographie, les préférences patrimoniales, l'héritage du passé ou encore les mutations économiques qui feraient du logement le « bouc émissaire » de la transition.

Sans négliger l'importance de ces explications, l'auteur privilégie une thèse institutionnelle. C'est le miracle de la construction sans heurt en France de 1950 à 1975 qui mérite l'analyse : il livre la clé d'une inflexion qui n'est que la fin d'un compromis particulièrement efficace.

On construit aujourd'hui en France presque moitié moins qu'il y a dix ans, autant qu'en 1957, et la part du P.I.B. consacrée au logement redevient inférieure à 5 %, comme en 1955. Rien n'indique d'ailleurs avec certitude que cette tendance va durablement s'inverser : un à un, les scénarios dits pessimistes se voient dépassés. On peut cependant remarquer que, parallèlement à cette contraction quantitative, des modifications qualitatives ont lieu : ce ne sont pas les mêmes logements que l'on réalise, ni dans les mêmes lieux, ni pour les mêmes familles. On peut également souligner que cette situation n'est ni proprement française, ni exclusivement contemporaine. Ni strictement française d'abord, car l'inflexion de l'activité dans la construction s'est produite au cours des années 1970 dans les principales économies développées et les interrogations sur le devenir du secteur sont partagées par nos voisins européens. Ces questions ne sont pas non plus d'ordre contemporain car le problème du logement, sous des formes diverses, a escorté l'histoire. Il n'en reste pas moins qu'il se présente aujourd'hui avec une particulière acuité.

Or, face à ces difficultés, le logement a le douteux privilège de susciter des jugements aussi catégoriques qu'opposés [1]. Actuellement, on note ainsi dans la profession des appréciations qui insistent soit sur l'équilibre du marché, soit sur l'impossiblité d'un retour à l'effort de construction antérieur, voire sur les effets pervers d'une éventuelle relance. En contrepartie, d'autres membres de cette même profession mettent l'accent sur la situation dramatique du marché et sur l'urgence d'une réanimation du secteur. En outre, au-delà de cette opposition très actuelle, le débat est tout aussi nourri sur les perspectives du logement et sur ses modalités d'adaptation à une demande à la fois plus difficilement solvable, plus exigeante, plus variée et plus changeante. Certains estiment que le niveau atteint est celui d'un palier durable et s'y adaptent, d'autres attendent une remontée de l'ordre de 10 à 20 %, d'autres enfin imaginent

* Jean-Paul Betbèze est Professeur agrégé des Facultés de sciences économiques.

Ce texte reprend, pour l'essentiel, la première partie d'un rapport réalisé au CREDOC sur les perspectives du logement et intitulé « Le logement au carrefour ». Ce support, dans sa deuxième partie, mentionne les résultats obtenus à la suite d'une trentaine d'interviews auprès des producteurs, et sa troisième partie exprime des solutions et propose des pistes de recherche.

des scénarios de fluctuations dans lesquels le secteur de la construction épouserait, en les amplifiant, les cycles de l'activité. Ces jugements contrastés se retrouvent dans les explications économiques où l'on évoque, tour à tour, la démographie, la finance, les choix de société, les héritages du passé, les comportements corporatifs, ou les modalités d'une nouvelle croissance.

Ceci explique la démarche que l'on va suivre : d'abord établir le diagnostic, c'est-à-dire apprécier la situation du logement au moyen d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, ensuite confronter ce diagnostic aux thèses généralement avancées pour en rendre compte.

Le diagnostic du logement en France

Une nette inflexion de l'effort constructif en France atteint tous les domaines de la construction neuve, mais avec une intensité variable. Sensible dans le secteur privé et dans la construction individuelle, elle se montre bien plus accusée dans le secteur aidé et dans le collectif. Les choix individuels manifestent donc, dans la dépression actuelle de l'activité, une résistance supérieure aux choix de type collectif. Cette préférence relative est plus notable encore si l'on étudie l'aménagement du logement pour lequel le volume de l'effort consenti a augmenté. Tout se passe donc comme si les domaines où le désir de logement est à la fois le plus intense et le plus direct, résistaient mieux à la contraction présente.

Le reflux... jusqu'où ?

Cette contraction se dessine nettement en France à partir de 1980 et accentue un renversement de tendance apparu en 1974. Auparavant, la propension à investir en logement croissait régulièrement, de 1949 à 1974, de moins de 3 % jusqu'à 9,3 %. L'effort réalisé dépasse ainsi 6 % de la richesse créée à partir de 1959, 7 % à partir de 1964, 8 % à partir de 1968. Depuis 1975, la décrue s'amorce, la plage des 8 % étant franchie en 1980, celle des 6 % en 1982 et celle des 5 % en 1984. On peut donc dire qu'actuellement le choix macro-économique en faveur du logement retrouve son niveau relatif de 1955.

Une approche en termes physiques vient accuser ce jugement puisque, du fait même de la croissance de l'activité, de faibles variations de la propension moyenne à investir en logement induisent des nombres de constructions fort différents. Ainsi, l'effort constructif s'établit-il à moins de 100 000 logements par an jusqu'en 1952, il dépasse le niveau de 200 000 à partir de 1955, puis de 300 000 en 1956, de 400 000 en 1964, de 500 000 en 1971. Le point haut est atteint en 1973 où l'on compte la mise en chantier de 556 000 logements. La baisse survient ensuite, le niveau de 500 000 étant franchi en 1976, de 400 000 en 1981 et de 300 000 en 1984. Pour 1985, les premiers calculs font état d'un nombre de mises en chantier voisin de 293 000 et l'on compte une progression légère pour 1986 à un niveau de 300 000 logements. Là encore, le niveau de 1955 est atteint.

Une telle évolution tient fondamentalement à l'effacement relatif du secteur aidé. Celui-ci assurait en effet, en 1973, 352 000 logements contre 204 000 au secteur non aidé. En 1984, la construction dans le domaine du logement aidé représentait 175 000 constructions soit pratiquement la moitié de l'activité de 1973 (177 000 logements de moins), tandis que l'activité dans le domaine non aidé atteignait 120 000 logements, soit 84 000 de moins. Les données de la structure en valeur de l'investissement en logement confirment ces indications physiques : longtemps, les programmes H.L.M. ont assuré autour de 15 % de l'effort global (17,9 % en 1960, 14,9 % en 1965, 14 % en 1970). Mais leur retrait relatif commence en 1971 (13 %) ; à partir de 1976, les programmes H.L.M. représentent moins de 10 % de l'ensemble et moins de 9 % actuellement (tableau 1).

Rien de surprenant donc si la structure du patrimoine en logement a tendance à se modifier. La part des HLM, qui n'avait cessé de croître dans le patrimoine logement total depuis 1959, passant successivement de 4,1 % à 6,5 % en 1965, 8,3 % en 1970, 9 % en 1975, amorce ensuite un repli pour atteindre 8,7 % en 1985. Parallèlement, la part des ménages (hors entrepreneurs individuels) dans le stock retrouve son niveau antérieur, qui était proche de 80 %.

Si l'on examine les choix effectués à partir de 1973 par type de logements, on constate également que l'effacement global tient surtout à la construction collective. En 1973 en effet, on construit 310 000 logements collectifs et 245 000 individuels ; en 1984, les valeurs respectives sont 90 000 et 193 000. En d'autres termes, la construction individuelle a baissé entre les deux dates de 52 000 unités et celle en collectif de 220 000. Le domaine HLM a donc à la fois réduit son importance relative dans le nombre de logements et, dans la contraction de son effort, a opté relativement plus pour la construction individuelle.

Parallèlement, la réhabilitation n'a cessé de voir augmenter sa part relative. En 1976 par exemple, on comptait que la dépense de gros entretien représentait 50 milliards de francs 1984 contre 171 milliards pour les logements neufs, soit un peu moins d'un tiers. En 1984, on estime que les gros entretiens ont mobilisé près de 67 milliards de francs contre 114 pour le logement neuf, soit plus de la moitié. Entre 1976 et 1984, le gros entretien

TABLEAU 1

L'investissement en logement par secteur institutionnel en France, de 1959 à 1985

En millions de francs courants

Années	Ménages[1]	HLM	%	Autres[2]	TOTAL
1959	9 933	2 522	17,6	1 909	14 364
1960	10 336	2 700	17,9	2 049	15 085
1961	11 646	3 009	17,8	2 288	16 943
1962	12 889	3 187	17,2	2 429	18 505
1963	16 110	3 665	16,2	2 842	22 617
1964	19 690	4 149	15,4	3 122	26 961
1965	23 335	4 657	14,9	3 252	31 244
1966	26 495	5 102	14,6	3 357	34 954
1967	28 941	6 113	15,9	3 495	38 549
1968	33 276	6 823	15,6	3 738	43 837
1969	37 107	7 275	15,0	3 990	48 372
1970	40 674	7 344	14,0	4 391	52 409
1971	47 051	7 698	13,0	4 688	59 437
1972	53 571	7 911	11,8	5 834	67 316
1973	63 698	9 088	11,4	6 824	79 610
1974	79 515	10 544	10,8	7 682	97 741
1975	87 138	10 993	10,4	7 535	105 666
1976	98 522	11 680	9,9	7 729	117 931
1977	106 532	11 203	8,9	7 724	125 459
1978	116 030	10 905	8,1	8 168	135 103
1979	135 894	11 822	7,5	9 228	156 944
1980	148 979	12 896	7,5	10 634	172 509
1981	163 389	14 247	7,5	11 636	189 272
1982	169 615	16 357	8,2	12 320	198 292
1983	178 015	17 678	8,5	12 760	208 453
1984	179 850	18 243	8,7	11 885	209 978
1985	181 089	18 506	8,8	10 924	210 519

1. Au sens de la base 1971, c'est-à-dire y compris entrepreneurs individuels.
2. Autres secteurs institutionnels : SQSNF hors organismes d'HLM, institutions de crédit, entreprises d'assurance, administrations publiques et privées.

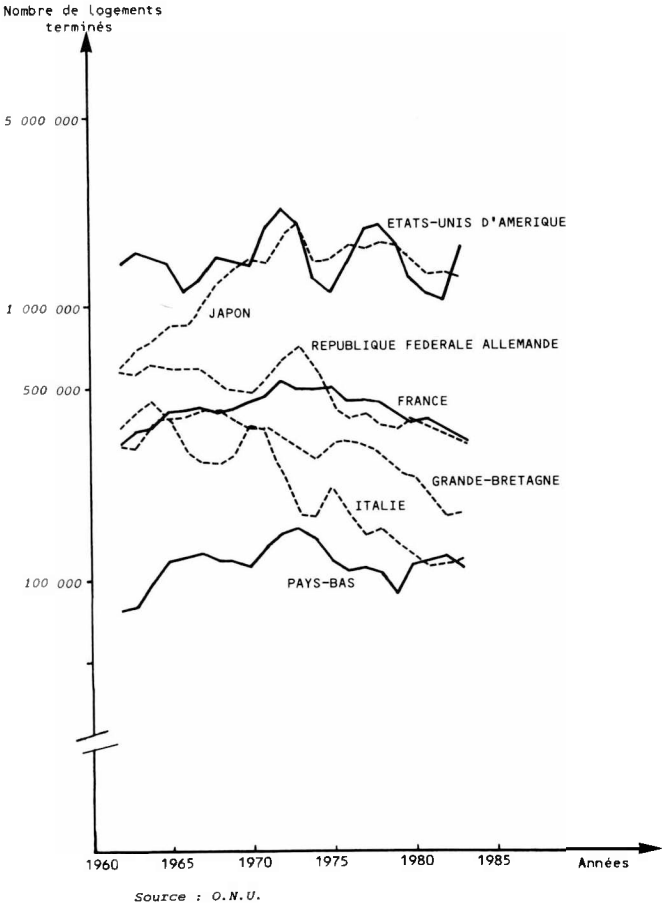
Source : INSEE.

a augmenté en termes constants de 33,9 % tandis que la dépense en logement neuf a baissé de 33 %.

Une telle dynamique n'est cependant pas l'apanage de l'économie française. On note ainsi que la propension moyenne à investir en logement a également fortement baissé au cours des dernières années dans les pays voisins. Elle est, au vu des données sinon les plus récentes du moins les plus complètes (1982), la plus faible au Royaume-Uni (2,2 %) et la plus forte en RFA (6,2 %). Mais il y a lieu de remarquer que la situation française est relativement une des plus favorables puisque, avec une propension moyenne à investir en logement égale à 5,6 % en 1983, ce pays vient en deuxième rang, derrière la RFA, et donc devant les Pays-Bas ou l'Italie, et plus nettement devant la Belgique ou la Suède. Entre 1978 et 1982, la contraction est en outre plus réduite dans notre pays qu'aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, qu'en Belgique ou au Danemark, elle est d'ampleur comparable avec celle des Pays-Bas, de la Suède ou du Japon. Mais il faut souligner, a contrario, que l'effort constructif occupe une part relativement supérieure dans le PIB en Allemagne et en Italie sur la période. Enfin, la structure de la FBCF confirme la nature des choix nationaux : dans les pays où la propension moyenne à construire a le plus baissé, le pourcentage de l'investissement en logement a le plus reculé dans la FBCF. Il passe ainsi de 35,5 % à 20 % en Belgique, de 18,1 % à 14 % au Royaume-Uni et de 27,7 % à 17,8 % aux Etats-Unis.

Les données numériques établies sur plus longue période confirment globalement ce jugement. Il apparaît d'abord que, de façon générale, le rythme de construction a connu une inflexion pratiquement conjointe à partir des années 1970 aux Etats-Unis, au Japon, en République Fédérale d'Allemagne, en France et aux Pays-Bas, antérieure en Grande-Bretagne et en Italie. L'arrêt de la « grande croissance » a donc, dans chacun de ces pays, directement agi sur le secteur du logement. Il n'en demeure pas moins que les morphologies peuvent varier et que l'on retrouve en particulier une certaine reprise dans la dernière période en Italie, voire en Grande-Bretagne, et d'amples fluctuations aux Etats-Unis ; en revanche l'amélioration allemande n'apparaît pas (graphique).

Comparaisons internationales
Rythme de construction de logements



Source : O.N.U.

Enfin, un raisonnement en termes relatifs (en logements terminés pour 1 000 habitants) confirme la contraction contemporaine des activités, hors le Royaume-Uni. Surtout, il souligne un phénomène nouveau, à savoir que la situation relative de la France n'est pas, à ce point, problématique. Exprimée en moyenne mobile sur cinq ans, sa performance vient certes après celle du Japon, mais avant celle des Etats-Unis, de l'Allemagne ou du Royaume-Uni. Les données de 1983 confirment cette appréciation : avec 6,15 logements terminés pour 1 000 habitants, la performance française dépasse celle de la RFA, du Royaume-Uni ou des Etats-Unis.

Trois conclusions sont à tirer d'une telle dynamique. La première est que, d'une façon générale, la « crise du logement » escorte la crise tout court et que l'on note un renversement quasiment conjoint des efforts constructifs dans les grandes économies développées. On remarque ensuite que les adaptations locales se dessinent, selon les choix relatifs des pays et les difficultés économiques comparées : l'inflexion anglaise est ainsi antérieure et profonde, la dynamique américaine est celle de fluctuations régulières, les économies américaine, belge ou danoise réduisent à la fois leur effort d'investissement et la part relative accordée au logement, les Pays-Bas par contre diminuent le premier mais gardent la seconde, l'Italie et la RFA semblent reprendre leur effort. En troisième lieu, la situation française n'est pas des plus mauvaises. La propension à investir en logement a certes fléchi, et le pays a adopté une stratégie de réduction de l'investissement et de réduction plus nette encore de l'investissement en logement (modèle américain, belge ou danois), mais sans que le recul soit des plus importants. Il reste en effet que l'effort relatif place la France dans une bonne place, mais que l'on peut s'interroger sur la tendance, puisque, si les déclins relatifs sont réguliers, ils semblent se poursuivre.

L'aspect qualitatif du patrimoine français du logement

Des indicateurs physiques puis monétaires vont permettre d'apprécier l'état de l'habitat français et de compléter ainsi la description.

Aujourd'hui, on compte en France près de 24 millions de résidences dont 82,6 % sont des résidences principales, 9,6 % des résidences secondaires, le solde soit 7,8 % étant formé de logements vacants. Ce parc a crû régulièrement au rythme moyen annuel de 310 000 unités entre 1962 et 1968, de 402 000 entre 1968 et 1975 et de près de 377 000 entre 1975 et 1982. L'âge moyen des résidences principales est évidemment difficile à cerner, mais 44 % d'entre elles sont antérieures à 1949, 40,3 % ont été édifiées entre 1949 et 1974 et le solde, soit 15,7 %, est postérieur à 1974. Il faut noter, à ce sujet, que l'effort constructif a très nettement accompagné l'urbanisation puisque les villes comportent toutes plus de logements postérieurs à la deuxième guerre que de logements antérieurs, tandis que les communes rurales ont au contraire 45 % de plus de logements d'avant 1949 que de logements postérieurs. L'effort d'urbanisation a en outre été massivement collectif puisque, si la commune rurale est le domaine de la maison individuelle (90 %), la ville reste celui du collectif (40,5 % de logements dans les communautés urbaines de moins de 100 000 habitants, 62,1 % dans celles de plus de 100 000 habitants et 80,4 % dans l'agglomération parisienne).

Il faut noter cependant que la tendance à l'urbanisation s'est infléchie à partir de 1978 puisque la part relative des communes rurales, qui ne cessait de décroître au fil des recensements (28,6 % des résidences principales en 1968, 26,7 % en 1975, 25,4 % en 1978), passe à 26,4 % en 1982. Ce gain relatif d'un point vient surtout de l'agglomération parisienne qui voit sa part dans le parc passer de 18,2 % à 17,6 % entre 1978 et 1982, mais aussi des agglomérations de 100 000 habitants et plus (de 28,3 % à 28 %), ainsi que, dans une moindre mesure, des autres agglomérations (de 28,1 % à 28 %). C'est à partir de cette évolution que le concept de « rurbanisation » a pu naître.

Le confort ne cesse de s'améliorer. En 1982, quasiment l'ensemble des résidences principales (99,2 %) bénéficie de l'eau courante et on note une très nette progression pour les WC intérieurs (85 % d'équipement en 1982), les baignoires ou douches (84,7 %), le chauffage central (67,5 %), ou encore le téléphone (74,4 %).

Une telle évolution tient clairement à l'effort de construction, à l'urbanisation, au développement des résidences individuelles et collectives. Elle s'explique aussi par la dynamique du statut d'occupation : on comptait ainsi que le pourcentage de propriétaires était de 41,3 % en 1962. Il ne cesse de croître depuis, atteignant successivement 43,2 % en 1968, 46,6 % en 1975 et 50,7 % en 1982. Avec évidence, la demande d'un logement en pleine propriété escorte celle de sa qualité. En 1978, 57 % des propriétaires disposaient d'un logement avec eau, WC et installations sanitaires contre 48 % pour les locataires, et on estime que 9,2 % des résidences occupées par leur propriétaire ont été améliorées entre 1968 et 1973, contre 6,7 % de celles habitées par un locataire.

Le nombre de pièces du logement accompagne cette évolution : en 1962, on constate qu'il est de 3,09 en moyenne, ce qui correspond exactement à la norme théorique de peuplement. Depuis, le nombre moyen de pièces ne cesse de croître, passant successivement à 3,29 en 1968 puis à 3,45 en 1975 et à 3,65 en 1982, tandis que baisse le nombre de pièces normatif moyen, respectivement, à 3,06, 2,94 et 2,84 aux mêmes dates. Rien de surprenant donc si les indicateurs de peuplement ne cessent de baisser, passant de 38,7 % en 1962 à 15,8 % en 1982 (tableau 2).

TABLEAU 2

Nombre de pièces moyen et nombre de pièces normatif moyen des résidences principales à nombre de personnes donné

Nombre de personnes	Recensement de 1962		Recensement de 1982	
	Nombre de pièces moyen	Nombre de pièces normatif moyen [1]	Nombre de pièces moyen	Nombre de pièces normatif moyen [1]
1	2,23	2,00	2,60	2,00
2	2,82	2,22	3,46	2,19
3	3,10	3,10	3,91	3,08
4	3,43	3,64	4,36	3,60
5	3,76	4,30	4,74	4,29
6 ou plus	4,23	5,39	5,13	5,41
Ensemble des résidences principales	3,09	3,09	3,65	2,84

1. Cette « norme d'occupation » est obtenue en attribuant à chaque ménage :
— une pièce de séjour ;
— une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ;
— une pièce pour chaque personne hors famille non célibataire ;
— une pièce pour chaque célibataire de 19 ans ou plus ;
— un certain nombre de pièces pour les enfants célibataires de moins de 19 ans, à raison d'une pièce pour deux enfants à condition qu'ils soient de même sexe (sauf s'ils ont tous les deux moins de 7 ans) ;
— une pièce pour l'ensemble des domestiques et des salariés logés.

Sources : Sondage au 1/20e à chaque recensement - INSEE.

Il reste cependant que, malgré l'amélioration considérable du parc de logements français, des écarts demeurent en défaveur de notre pays. Ainsi, le nombre de pièces par logement construit demeure faible en France : 3,8 en 1983, contre 4,4 au Royaume-Uni, 4,6 en RFA, 5,3 aux Etats-Unis et 5,5 en Belgique. Mieux même, si l'on croise les deux critères du nombre de pièces par logement et du taux d'équipement en installations sanitaires, force est de constater que la France occupe une situation défavorable, derrière le Canada, les Etats-Unis, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, la Suisse, la RFA, la Norvège, la Suède ou le Danemark. Sa situation s'avère proche du Japon et de l'Italie.

Au total, la situation du logement en France suscite un jugement contrasté. D'un côté, il y a eu effectivement un très net effort en faveur du logement qui se manifeste en termes quantitatifs et qualitatifs. En termes quantitatifs d'abord, puisqu'il s'est construit depuis la deuxième guerre plus qu'au cours du siècle passé, en termes qualitatifs aussi, car le parc a été rajeuni, amélioré et a vu ses normes de confort s'élever régulièrement. Il n'en demeure pas moins que des retards relatifs existent, non pas tant du point de vue du nombre de pièces, puisque les tailles moyennes des logements français dépassent les normes théoriques et que les états de surpopulation diminuent. Le déficit relatif reste plutôt du domaine de l'hygiène et des installations. Ces résultats restent cependant insuffisants pour appréhender la qualité relative des logements français, puisqu'il paraîtrait utile de considérer leurs surfaces en mètres carrés, leurs conditions sonores d'habitabilité, leurs performances thermiques ou les sentiments mêmes de leurs occupants. D'après l'enquête « Aspirations » du CREDOC, si 85 % des Français jugent satisfaisant le nombre de pièces de leur logement, ils restent 32,6 % à juger lourdes les dépenses qu'ils lui consacrent, 13,3 % à se plaindre beaucoup du bruit et 24,1 % un peu et 18 % à se dire peu ou pas du tout satisfaits de leur cadre de vie (tableau 3). C'est bien ici que naît le débat sur la situation qualitative du logement, sur les raisons de la crise et sur l'éventuelle nécessité d'une relance adaptée.

TABLEAU 3

Jugement sur les dépenses consacrées au logement

En % des réponses

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Négligeables...	16,3	12,9	14,3	15,7	12,3	15,2
Sans gros problèmes...	43,3	44,2	44,7	42,9	43,3	43,7
Lourdes...	29,6	34,3	31,6	32,8	34,2	32,6
Très lourdes...	6,3	4,8	5,7	5,2	6,9	5,1
Ne font pas face...	1,7	1,3	1,1	1,2	0,9	1,1
Pas de réponse, ne sait pas...	2,8	2,3	4,6	2,3	2,5	2,1

Source : « Aspirations et conditions de vie des Français », enquête annuelle du CREDOC.

Cinq raisons pour une crise

Les approches qui expliquent la situation actuelle du logement sont nombreuses et diffèrent par leur principe directeur. 5 paraissent néanmoins se dégager. La thèse de mutation économique est globale (thèse 1) et laisse entendre que le logement vit une période de son histoire qui est, en décalque accentué si l'on peut dire, celle de l'évolution d'ensemble. La thèse du « bouc émissaire » vient renforcer encore ce propos (thèse 2) ; elle met l'accent sur les responsabilités macro-économiques et politiques d'organisation de cette transition qui en font porter le poids exclusif sur le logement. La thèse démographique et sociale (thèse 3) souligne l'importance de l'adaptation du logement à la structure du ménage et, plus encore, à la dynamique de cette structure. Pour elle, les difficultés actuelles sont d'ordre qualitatif et tiennent à une insuffisante prise en compte de la variété des exigences nouvelles. La thèse financière (thèse 4) insiste sur l'aspect patrimonial du logement. S'il est bien de jouissance, la croissance de ses coûts d'acquisition et d'usage peuvent freiner l'effort constructif, d'autant que les plus-values lors des cessions s'avèrent de plus en plus hypothétiques. S'il est un actif de placement, sa rentabilité nette ne cesse de décroître, tandis que s'élèvent celles

des placements alternatifs. La thèse institutionnelle (thèse 5) fait enfin du logement un « maillon faible » du système économique, en tout temps et tout lieu. L'expansion dans la construction est donc, par nature, problématique et suppose des agencements dont la permanence n'est pas assurée. Ainsi, après une période de croissance régulière et intense qui avait à la fois accru l'ampleur du secteur mais également fragilisé son devenir, vient le temps de la contraction. Les organisations particulières qui avaient permis la croissance se replient une à une, qu'il s'agisse de la tutelle du système HLM ou de l'organisation spécifique du financement. Dès lors, le logement se banalise et comme bien très durable et très coûteux, il subit de façon plus forte les contractions de la demande.

Thèse 1 : Crise du logement et mutations économiques

Il revient à J.J. Granelle et M. Pelège de proposer une analyse de l'évolution de la construction qui met l'accent sur l'inflexion des conditions de la croissance d'ensemble [2].

Selon les auteurs, le secteur du logement est d'abord puissant mais fragile. Important, il est un client privilégié d'un certain nombre de branches de l'économie : pour 11 branches sur 22, il constitue, en 1980, un des trois premiers clients. Les débouchés qu'il assure sont même essentiels pour la branche des matériaux de construction (ceci n'est pas surprenant), et tout à fait notables pour celles du verre, du bois et des services marchands aux entreprises. Le bâtiment exerce ainsi un coefficient multiplicateur élevé dans l'activité économique : il est de l'ordre de 1,6 au moins (calcul de R. Lantner pour 1966 ; J.P. Auray, G. Duru et M. Mougeot proposent 1,8 pour 1974 ; M. Kespi 1,72 pour 1976 et le B.I.P.E. près de 2 pour la même année [3]). Ce secteur important est également celui d'une industrie de main-d'œuvre, car on compte que les frais de personnel dans les entreprises de bâtiment et génie civil de plus de 50 salariés représentent, en 1981, 38 % du chiffre d'affaires hors taxes et 90 % de la valeur ajoutée. Enfin, ce secteur est éclaté puisque 93 % des entreprises occupent moins de 10 salariés, contre moins de 100 qui ont 1 000 salariés et plus. En nombre d'emplois, la moitié de la population active du secteur du bâtiment travaille dans des unités de moins de 19 salariés et 20 % dans des unités qui en comprennent plus de 200.

Aidé certes par des mesures monétaires et fiscales, ce secteur n'en continue pas moins à créer à son tour des ressources fiscales. Il n'est pas inflationniste, mais souffre plutôt de l'inflation et s'affirme comme un secteur compétitif vis-à-vis de l'extérieur. En effet, selon les calculs proposés par les auteurs, la construction a fait l'objet d'une aide croissante de la part de la nation. A la suite de la loi de Finances initiale pour 1985, elle bénéficie de plus de 100 milliards de francs courants, soit 94 milliards de francs 1983. Sur ce total, plus de 40 % sont du domaine budgétaire (aide à la pierre et aide à la personne), 28 % d'ordre extra-budgétaire (allocation de logement : participation des employeurs et dépenses de la Caisse d'Allocations Familiales, contribution des employeurs à l'effort de construction : « 1 % » et subvention de l'ANAH) et plus de 30 % d'ordre fiscal (déductibilité du revenu imposable des intérêts des emprunts contractés à l'occasion de l'accession à la propriété et exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties). Cet effort est en outre croissant sur la période : il est multiplié par 2,3 en francs constants de 1971 à 1985 pour les dépenses budgétaires, par 1,3 de 1975 à 1985 pour les dépenses extra-budgétaires et reste pratiquement stable pour les dépenses fiscales, après une augmentation en 1983. Au total, l'effort consenti progresse de 28,8 % entre 1975 et 1985 soit à un rythme moyen annuel de 2,8 %. Rien de surprenant donc si l'aide au logement représente une part croissante de l'investissement en logement, près de 40 %, ce qui est un niveau d'aide très élevé que l'on peut comparer aux 22 % de la République Fédérale d'Allemagne. A contrario cependant, le logement est à l'origine d'importantes ressources pour la collectivité que J.J. Granelle et M. Pelège chiffrent à 100 milliards courants en 1981. Elles proviennent de recettes perçues au titre de l'acte de construire (TVA, impôts directs, charges sociales et taxes diverses), à celui de la détention de logement (imposition sur les revenus fonciers, taxe d'habitation et taxe foncière sur la propriété bâtie) et à celui de la transmission du logement (droits d'enregistrement, taxes additionnelles locales). Il apparaît alors qu'au total le logement induit des recettes qui dépassent de moitié les aides qu'il perçoit, mais qu'en revanche l'équilibre des recettes et des dépenses liées au logement n'est pas assuré au sein du budget de l'Etat. Pour le Budget en effet, les premières atteignent 40 milliards en 1981, tandis que les secondes sont de l'ordre de 50 milliards. Cet écart de 10 milliards, qui représente donc la contribution nette du budget à l'effort constructif, se retrouve en 1978, 1979 et 1980. Poursuivant leur démonstration, les auteurs notent ensuite que le secteur n'est pas en lui-même inflationniste, même s'il paraît avoir été le lieu d'importantes tensions. Il reste compétitif vis-à-vis de l'extérieur : en termes de filière, son excédent dépasse 23 milliards en 1982.

Touché par l'évolution économique, sa situation relative se trouve aggravée par les contraintes générales qui pèsent sur lui et par les choix politiques qui sont arrêtés. L'économie du logement souffre en effet des contraintes qui s'exercent sur l'activité générale du pays, mais plus encore, elle pâtit des mesures prises à l'encontre des investisseurs, notamment en matière fiscale (réduction progressive de l'abattement forfaitaire sur les revenus fonciers, suppression en 1976 de l'imputation des déficits fonciers sur le revenu global et report sur le revenu foncier des 5 années suivantes,

création de l'imposition sur les plus-values en 1976, certes atténuée en 1981 par la prise en compte de l'inflation). Il en ressort que la rentabilité (nette d'impôts sur le revenu) du placement immobilier serait de l'ordre de 2 % actuellement (sans prise en compte de l'IGF) contre 3 % en 1970. En outre, les propriétaires occupants souffrent de l'accroissement de la taxe foncière des collectivités locales et des limitations de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Ajoutons enfin que le poids de la réglementation et des contraintes administratives pèse dans le domaine du logement, qu'il s'agisse du foncier ou de l'urbanisme, de la construction proprement dite ou de la fiscalité du secteur.

Mais, J.J. Granelle et M. Pelège notent évidemment, et à juste titre, que le secteur de la construction souffre aussi d'une insuffisante efficacité :

« la structure même du secteur et les caractéristiques de la production expliquent très largement les difficultés de pénétration de l'innovation et de mise en œuvre de méthodes d'organisation plus performantes. La multiplicité des agents économiques, où trop souvent chacun se satisfait de l'ignorance des autres, l'atomisation des entreprises, le morcellement géographique du produit, les contraintes architecturales et urbanistiques, l'existence de micro-marchés, sont des freins à la percée d'idées nouvelles, figeant les avancées possibles dans le domaine des matériaux de construction et en matière d'organisation du travail sur les chantiers. Au surplus, la conception exclusivement patrimoniale du « bien logement » favorise et accentue le « conservatisme » de ce secteur. Une telle situation explique que la construction ne soit pas réellement soumise à la logique de la production industrielle. Après la préfabrication lourde des années 1960-1970 marquée par des cadences de commercialisation élevées et par des chantiers d'une certaine importance, la maîtrise d'ouvrage est désormais confrontée à la dispersion des chantiers et à la réduction de la taille des opérations. Après les systèmes constructifs, les composants ou éléments de construction, qui sont aujourd'hui l'une des voies les plus appropriées pour trouver de nouveaux gisements de productivité, se heurtent au poids des habitudes et à la résistance des entreprises face à un transfert de la valeur ajoutée du chantier vers l'usine » [4].

Dès lors, ce secteur est victime d'une crise majeure : le passage d'ensemble de l'économie d'une « régulation extensive » à une « régulation intensive », explication centrale de la mutation actuelle selon les auteurs, l'atteint plus nettement que d'autres, du fait même de ses faiblesses internes.

Thèse 2 : crise du logement et « bouc émissaire »

L'analyse proposée par le Conseil National de la Construction se déploie en trois temps [5].

Le premier est celui du constat d'une régression du domaine du bâtiment. C'est d'abord une régression absolue, puisque le volume de l'investissement en BTP perd 1,4 points par an de 1973 à 1983, tandis que le PIB gagne sur la même période 2,3 points annuels. Le nombre de mises en chantiers accuse cette contraction puisqu'il baisse de 5 % par an sur cette même décennie. Les auteurs du rapport poursuivent en soulignant le bon ordre de cette régression, puisque chaque acteur (sociétés, ménages et autres agents) a maintenu sa part relative dans l'effort réduit de formation de capital. En troisième lieu, apparaît une régression relative des activités du bâtiment et des travaux publics : la propension moyenne à investir en logement ayant baissé de 4,3 points compensés par l'évolution relative du poste consommation. Mieux même, depuis dix ans, les Français ont paradoxalement, en pleine « crise pétrolière », consacré 4 % de plus de leur produit national à la santé et 4 % de moins au logement. Notons, en outre, que cette contraction s'est faite à prix relatifs constants et que l'inflexion du BTP en France est plus forte que dans les autres pays développés. Les auteurs en déduisent que :

« l'importance absolue et relative de la régression du bâtiment fut, en France, particulièrement élevée...[et] s'est opérée conformément à une longue tradition française... La chute des activités du bâtiment finit par entrer dans les mœurs. L'un des choix les plus explicites des derniers gouvernements aura, précisément, été de déprécier l'investissement immobilier par rapport à l'investissement industriel... L'examen de l'évolution de l'activité du bâtiment et des travaux publics en France, depuis 1973, permet d'apprécier l'intensité de sa régression mais, aussi, le sens profond pour ne pas dire la finalité du phénomène. Cette régression n'est pas née spontanément de l'évolution du marché : elle n'a pas non plus été la conséquence d'une volonté délibérée des Pouvoirs Publics au moins juqu'à 1981. Le bâtiment a servi de victime expiatoire à l'exigence du transfert extérieur. Le déclin brutal de l'activité du BTP ne se fut pas réalisée s'il n'avait été considéré, consciemment ou non, comme la meilleure façon de faire face au défi énergétique ».

Les auteurs du rapport poursuivent leur étude en examinant la demande de logement qu'ils jugent préoccupante. Celle-ci ne tient pas tant à la démographie qu'à l'effet cumulé de la décohabitation, de la demande de maisons secondaires et de remplacement, ainsi qu'à un stock de logements vacants nécessaire à la fluidité du marché. Les calculs de besoins en logements les conduisent à avancer le chiffre de 350 000 (en rappelant les 430 000 du IX^{e} Plan) ; ils notent ainsi que la poursuite de l'évolution présente et, même, une stagnation de la production à son niveau actuel conduisent effectivement à une crise du logement insupportable, semblable à celle qui précéda la seconde guerre mondiale.

Au total, l'approche macro-économique telle qu'elle est représentée par ces deux thèses met fondamentalement l'accent sur le jeu des propensions à investir, à consommer et à exporter – et sur les préférences explicites ou implicites que manifestent ces intensités relatives. Certes, le secteur du logement paraît fragile à tous les analystes. Mais la thèse 1 en fait le secteur qui a le plus durement ressenti les conditions de passage d'un type de croissance à un autre, sans aide réelle des pouvoirs publics. La thèse 2 est plus explicite encore : la crise du secteur est l'issue d'un véritable choix de société, accompagné par les pouvoirs publics. Il s'agit de préférer le présent au futur.

Thèse 3 : Démographie, ménages et construction

L'analyse proposée dans cette thèse revient à juxtaposer deux types de démographie [6].

La première est humaine et concerne l'évolution de la population à la fois en nombre et en structure. Il s'agit, d'un côté, d'examiner les effectifs d'ensemble, les pyramides des âges et les répartitions par sexe et, d'un autre côté, de prendre garde aux processus de décohabitation, qu'il s'agisse des jeunes (qui, du moins jusqu'à ces dernières années, ont quitté plus tôt le domicile parental), des femmes (dont l'état croissant de salariée, la nuptialité plus tardive ou l'augmentation des formes de séparation en font, plus qu'autrefois, la seule adulte du ménage) ou des personnes âgées (qui, grâce à l'amélioration de l'habitat, à leur meilleur état de santé et à des formes d'aide plus souples peuvent désormais demeurer plus longtemps dans leur logement).

La seconde est matérielle et touche les mouvements de la construction.

En théorie, si l'adaptation de la population à l'offre de logements était correcte, les deux courbes auraient des dynamiques voisines. Or, il n'en est pas exactement ainsi dans le cas français. Que l'on considère l'évolution du nombre total de ménages ou l'évolution de sa seule composante démographique, on n'enregistre en 1975 aucun retournement de tendance qui puisse être mis en parallèle avec celui des constructions neuves. Il n'y a en effet pas de baisse sensible des besoins liée à l'évolution démographique : la baisse de la fécondité, qui a débuté en 1964, ne s'est traduite par une baisse du nombre des naissances qu'en 1973-1974 et ce n'est qu'au milieu des années 1990 que les générations moins nombreuses arriveront en âge de s'installer, produisant alors un effet dépressif sur la demande de logements. Quant au rythme de décohabitation, s'il s'est ralenti au cours des dernières années, ceci est sans commune mesure avec le retournement de tendance de la construction. Seule, une inflexion du rythme des mariages a été notée par ailleurs, qui précède la contraction du logement, mais son ampleur relative ne peut expliquer celle du phénomène.

L'interrogation de D. Blanchet et C. Bonvalet porte donc sur le décalage entre les évolutions du nombre des ménages et de celui des logements. Pour cela, trois pistes se présentent.

La première consiste à mettre l'accent sur les réaffectations et les destructions de logements : la mise sur le marché d'une construction neuve n'implique pas nécessairement une résidence principale supplémentaire. Mais ce phénomène, s'il n'est pas négligeable, est hors de proportion avec l'inflexion apparue depuis 1975. Une seconde tendance serait la moindre progression des résidences secondaires mais, comme la précédente, l'explication paraît insuffisante.

Les auteurs de l'étude cherchent donc une troisième composante qui est celle des logements vacants. La croissance de leur parc se ralentit ainsi nettement, passant de 68 000 par an de 1962 à 1968 à 56 000 par an entre 1968 et 1975 et à 32 000 par an de 1975 à 1982. L'explication proposée consiste à mettre l'accent sur ce dernier poste : la fluidité du marché immobilier passe en effet par la vacance temporaire d'un certain nombre de logements. Or, dans les années 1950-1960, leur proportion est particulièrement faible, notamment en milieu urbain. Le faible nombre de logements vacants traduit l'insuffisance du parc par rapport aux besoins de la population. La croissance rapide du nombre de logements vacants jusqu'au milieu des années 1970 correspondrait donc à un retour à la normale. Mais le phénomène ne pouvait durer indéfiniment. Tôt ou tard le marché se détend, et il n'y a plus la même motivation à augmenter le parc.

Ceci conduit les auteurs à proposer un découpage en trois périodes. La première est celle de l'héritage laissé par la guerre : les années 1950 connaissent un parc immobilier insuffisant et inadapté, c'est-à-dire inadéquat en termes qualitatif et quantitatif. La deuxième escorte les années 1960, où la tension quantitative se manifeste plus nettement encore sous les effets conjoints du baby-boom, des rapatriements d'Algérie et du désir de desserrement des ménages. Ce temps est celui de l'effort quantitatif qui culmine à la fin des années 1960. Le haut niveau de la construction atteint autour de 1970 a alors correspondu à la nécessité de combler ce retard. Une redescente était inévitable. Ce qu'on appelle aujourd'hui crise ne serait que le réajustement à la baisse qui suit cette expansion exceptionnelle : le troisième temps est donc celui de la correction et de la manifestation du problème qualitatif.

Cette analyse se trouve corroborée par deux rapports récents sur l'évolution du logement. Le premier est issu des travaux de la Commission Niol qui met l'accent sur l'évolution des structures familiales et sur ses répercussions sur l'habitat [7]. Les rapporteurs soulignent d'abord les formes actuelles de l'évolution socio-démographique. Elle

comporte un volet proprement démographique qui réunit baisse de la natalité (le nombre moyen d'enfants par femme passe de 2,9 en 1964 à 1,81 en 1984), chute de la nuptialité (417 000 mariages en 1972, 285 000 en 1984), développement des naissances hors mariage (plus de 14 % aujourd'hui), diminution de la taille de la famille, rôle de la population étrangère, extension de la cohabitation juvénile, croissance du nombre des divorces (doublement en dix ans) et recul de la mortalité. Les conséquences en sont nettes : d'un côté le nombre de ménages augmente plus vite que la population, d'un autre la structure des ménages s'est profondément modifiée, voyant se développer les personnes seules et les familles monoparentales, tandis que chute le nombre des ménages de plus de 5 personnes.

Au plan sociologique, ensuite, on note le développement de formes diverses de familles et, parallèlement, un net désir de poursuivre des formes de famille élargie : 2/3 des personnes interrogées vivent à moins de 20 km de leurs parents et 51 % à moins de 20 km de leurs enfants. Les processus d'aide inter-générationnelle sont donc à la fois désirés, mis en œuvre , et il faut prendre conscience du fait qu'ils seront plus aigus avec le vieillissement de la population. Mais, si le parc de logements s'est nettement amélioré, il marque encore plusieurs formes d'inadéquations. Il doit d'abord s'adapter aux formes actuelles d'instabilité des familles (personnes seules, familles monoparentales) et tout autant des revenus (problème de la mobilité sociale). Il doit ensuite « coller » au « cursus logement » : les besoins changent en effet, de la constitution de la famille à la naissance des enfants, de leur départ à la retraite. Il faut enfin répondre aux nouvelles demandes qui viennent des jeunes désirant s'installer en centre ville, ou des personnes âgées. De façon caricaturale sans doute, on pourrait dire que, très souvent, l'habitat proposé correspond actuellement à un couple marié de deux salariés ayant deux enfants. Mais cette situation est relativement moins fréquente et, surtout, moins assurée de sa durabilité : les incertitudes pesant sur l'emploi, le mariage et la cohabitation des enfants réduisant notablement la pérennité de ce modèle traditionnel.

Le rapport sur « la fluidité du logement neuf et du logement existant » aborde, sous un autre biais, ce même problème [8]. Il constate d'abord qu'il existe un cloisonnement entre les marchés du neuf et de l'ancien qui, fait important, résulte des mécanismes de financement. Ceci conduit les nouveaux accédants à acquérir des logements neufs, plus coûteux mais plus aidés, et donc de condition d'acquisition plus aisée. Dès lors, l'ancien ne peut jouer le rôle favorable à l'accession à la propriété des ménages à ressources modestes qui devrait aller de pair avec la décote de prix dont il est l'objet. Parallèlement, ce cloisonnement réduit les transactions immobilières, ce qui constitue un frein à la mobilité résidentielle des ménages et induit une difficulté à vendre le logement existant qui rejaillit sur le niveau de demande solvable d'acquisition du neuf.

En d'autres termes, le souci de satisfaire un besoin quantitatif et lié aux formes de la famille traditionnelle a conduit à mettre en place un système de financement trop étroitement adapté. Il est à l'origine du développement périurbain et de la maison individuelle, mais aussi à la moindre occupation du centre des villes. Aujourd'hui, face à la demande des nouveaux ménages, ce qui était une procédure de solvabilisation simple et globalement adéquate devient pervers.

Au total, l'analyse démographique met en rapport la population et le logement insistant sur les aspects quantitatif et qualitatif du rapprochement. Selon elle, le problème quantitatif du logement hérité de l'après-guerre est sans doute résolu et, de ce point de vue, la très forte croissance des années 1960 (jusqu'en 1973) doit être analysée comme un rattrapage. Paradoxalement, celui-ci a culminé en une période où changent nettement les demandes, à la fois de manière quantitative et qualitative. De manière quantitative d'abord, puisque le nombre de naissances a fortement chuté depuis 1960, et plus encore de manière qualitative, car les ménages sont actuellement de formes multiples et instables et s'adaptent donc mal à un logement qui, par son prix, son emplacement ou sa surface correspond à un modèle social qui n'est pas le leur.

Thèse 4 : Logement et patrimoine

La thèse consiste à mettre l'accent sur l'intérêt tout relatif (pour ne pas dire le désintérêt profond) qu'il y a, sinon à acquérir un logement pour l'utiliser soi-même, tout au moins à l'acquérir pour le louer. En d'autres termes, le logement actif de jouissance paraît de faible intérêt et le logement actif de placement semble à déconseiller.

De fait, le logement occupe une part considérable dans le patrimoine des ménages français, puisqu'il représente en moyenne le tiers de leur richesse nette. Autour de ce chiffre moyen, des variations sont notables, allant de 54 % pour l'ouvrier à moins de 14 % pour l'agriculteur exploitant. Il n'en demeure pas moins que, pour la majorité de la population, le patrimoine logement constitue l'essentiel de son patrimoine d'ensemble. En cela d'ailleurs, le choix français est assez singulier. L'effort d'accession est en outre une tendance lourde de la population française ; il correspond à un besoin de propriété qui s'affirme de façon d'autant plus intense qu'il est affectif. Ce même sentiment se retrouve, en creux, dans le classement des motivations d'être locataire, puisque 70 % des Français locataires attribuent cet état de fait à leur absence d'apport personnel.

Cependant, sous ces deux formes d'actif de jouissance ou de placement, on ne peut dire que le logement a été beaucoup favorisé au cours des années précédentes. En premier lieu, son coût d'usage a fortement augmenté puisque le prix des services relatifs au logement a crû à un rythme annuel supérieur à 11 % au cours de la dernière décennie. Ceci du fait du poste d'entretien, réparation d'appareils ménagers (près de 14 % de croissance moyenne annuelle) et, plus encore, du poste chauffage et éclairage qui progresse de plus de 17 % en moyenne.

En deuxième lieu, le taux de l'intérêt réel a fortement progressé, passant de 5 % dans les années 1975 à plus de 8 % au cours de la dernière période (tableau 4). Le temps n'est plus à l'endettement sans pleurs, où les ménages avaient manifesté une gestion particulièrement active de leur passif qui consistait à demander (et à obtenir) des prêts à taux d'intérêt négatif. S'il est clair que l'on ne peut pas affecter à l'ensemble des endettements des ménages les taux d'intérêt réel correspondant aux prêts conventionnés puisqu'aussi bien, grâce au plan d'épargne, ils bénéficient de prêts automatiques à des conditions avantageuses, il n'en demeure pas moins que c'est l'incidence marginale des conditions de financement des prêts complémentaires qui décide des conditions précises de la solvabilité de la demande. La hausse des taux d'intérêt réel a donc bien un effet négatif sur le logement.

En troisième lieu, les aides au logement ont baissé à due concurrence de l'effort d'investissement. *« Les prêts accordés représentaient, en 1973, 56 % de la FBCF logement. En 1983, ils égalaient 57 %. De même, en 1973, le pourcentage des acquisitions de logement faisant l'objet d'une aide sur la dépense totale consacrée aux logements nouveaux s'élevait à 34 %. Elle atteint, aujourd'hui, 36 %. Autrement dit, les aides représentent toujours une partie à peu près constante de la FBCF logement... Ce phénomène traduit justement ce que l'on pourrait appeler la participation mi-volontaire, mi-passive des pouvoirs publics à la régression du logement. Le poids relatif des aides aurait pu croître et rendre ainsi l'offre à des prix égaux à ce qu'ils devraient être pour que la demande devienne solvable. Il n'en a rien été »* [9].

Si le logement actif de jouissance se trouve ainsi déprécié vis-à-vis de ménages qui doivent faire l'effort de son acquisition, il en est plus encore de même lorsque le logement a le statut d'actif de placement. En effet, le coût d'acquisition du bien se met à augmenter en termes relatifs, sous l'effet direct du taux d'intérêt. Mais les difficultés ne s'arrêtent pas là : le traitement relatif de la fiscalité du logement détériore la situation et les procédures d'encadrement du loyer font progresser à moindre rythme son indice. Il ne croît guère que de 9,8 % en moyenne entre 1973 et 1983, tandis que l'indice des prix à l'habitation augmente de 12,2 %. Naît ainsi un écart de profitabilité de 2,4 % par an entre les deux taux, auquel viennent s'ajouter l'incertitude qui pèse dans la perception du loyer et les conséquences du coût des entretiens (en particulier lorsque changent les locataires). Rien de surprenant, dès lors, à ce que l'on estime que la rentabilité nette de l'acquisition d'un logement en vue de sa location est de l'ordre de 2 % l'an hors IGF.

Ajoutons que les perspectives de plus-value s'avèrent moins prometteuses qu'auparavant et, surtout, que les marchés financiers se montrent décidément beaucoup plus attractifs. En effet, tandis que la rentabilité moyenne brute de l'investissement immobilier à usage locatif s'établit entre 4 et 5 % de 1979 à 1984, le rendement brut moyen des obligations atteint 14 % et la rentabilité moyenne des placements en actions, intégrant rendement et plus-value, est de 20 % sur la période. Les calculs du CERC [10] détaillent cette évolution. Le logement de rapport, déficitaire en termes nets (après impôt) en 1970, rapporte moins de 2 % en 1970 pour toutes les tranches de revenu. En 1983, il s'avère faiblement rentable pour la tranche marginale de 20 %, négatif pour celle de 40 %, a fortiori pour celle de 60 %. En revanche, les actions, qui faisaient perdre à leur propriétaire de l'ordre de 10 % en 1970 et de l'ordre de 12 % en 1973 leur en font gagner plus de 50 en 1983, et cela, quelle que soit la tranche marginale d'imposition. Il est donc « naturel » que l'investisseur privé trouve plus de charme à un placement financier dont la pénibilité est réduite et qui lui rapporte entre 4 et 5 fois plus qu'un choix patrimonial qui s'exercerait dans le logement.

TABLEAU 4

Modalités du financement du logement

En %

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Prêts accordés/investissement en logement...	56,0	48,0	51,0	56,0	55,0	62,0	61,0	58,0	53,0	55,0	57,0
Nombre de logements aidés/nombre de logements commencés...	56,0	53,0	54,0	54,0	49,0	49,0	42,0	35,0	38,0	54,0	51,0
Prêts aidés/total crédits logement...	34,0	41,0	44,0	41,0	43,0	42,0	37,0	34,0	35,0	39,0	36,0
Taux d'intérêt...	12,5	13,5	13,8	15,3	15,0	14,8	15,8	16,5	19,3	18,0	17,5
Taux d'intérêt réel...	4,8	1,9	4,2	5,4	5,5	5,1	4,0	2,8	5,3	8,3	8,3

Source : INSEE - Calculs effectués pour le Conseil National de la Construction.

C'est bien, d'ailleurs, l'inflexion du logement non-aidé à usage de location qui représente actuellement moins de 5 000 logements contre 40 000 à 50 000 auparavant qui explique une large part de la détérioration spécifique de la construction au cours des toutes dernières années.

Thèse 5 : Logement, tensions et gestion de tensions

Cette démarche, qualifiée d'« *institutionnelle* » consiste à mettre l'accent sur les effets spécifiques du bien logement. Ils sont d'abord d'ordre structurant puis, nécessairement, concurrent, et conduisent à étudier les modes de gestion des tensions qui en découlent » [11].

Les effets structurants du bien logement se retrouvent dans l'organisation de la production et dans celle de la consommation. Dans l'organisation de la production d'abord, puisque le logement escorte le facteur travail, qui est lui-même strictement complémentaire de l'activité productive. La naissance, l'organisation et le développement des bassins de main-d'œuvre sont inséparables des efforts constructifs. Mais, cet effet structurant se retrouve également dans la consommation. Parce qu'il est, par excellence, le bien durable et coûteux du ménage, le logement joue un rôle prolongé dans son mode de consommation. Son poids représente pour le moins 5 % du budget du ménage et peut en atteindre le tiers : dès lors, le type même de logement habité influe sur les autres coefficients budgétaires. Il exerce, en outre, deux influences complémentaires : il modifie d'abord l'organisation spatiale de la consommation (implantation de la distribution), et agit, par effet de contagion, sur l'acquisition de l'ensemble des bien durables constitutifs du capital du ménage.

Dès lors, on peut considérer que le logement est un des principaux éléments de stabilisation de l'organisation économique. Cette dernière, en effet, ne nous paraît pas se définir comme un ensemble de marchés mais, de manière keynésienne, comme une dynamique fondée sur le système d'anticipations du producteur. Ce dernier, d'une part, doit dans la courte période, réaliser la production correspondante à la demande qu'il escompte. D'autre part, il rémunère les facteurs de production, et donc remet des signes monétaires qui confèrent un pouvoir d'achat indifférencié. Là se trouve, nous semble-t-il, la difficulté propre à toute économie monétaire : d'un côté des productions réelles spécifiques, réalisées selon une durée qui est celle du processus de production, d'un autre côté des avances monétaires, qui agissent sur les plans de dépenses du consommateur, avec des durées particulières. Dans ce contexte éminemment instable, la durabilité même du bien logement assure une permanence des flux d'emplois et de ressources. Mieux, sa complémentarité avérée avec la voiture, et non plus sa substituabilité, établit un pôle connu et déterminé.

Il paraît ainsi clair, en outre, que le logement a, depuis la deuxième guerre, contribué à modifier radicalement le système d'activité. On peut en effet considérer que, de manière générale, le siècle passé a fait reposer sa croissance sur l'évolution du secteur des biens de production : l'activité de consommation était secondaire et annexe. Il n'en est plus actuellement de même. Si le terme de « société de consommation » ne nous semble pas une appellation adéquate de la réalité actuelle, son émergence traduit un fait : le poids déterminant, dans la croissance, de la consommation de masse. La progression régulière et intense du produit national au cours de l'après-guerre dépend, selon nous, de la transformation profonde et interdépendante des systèmes de production et de consommation. Les biens de consommation sont de plus en plus industriels. Ce processus s'opère d'abord par contiguïté (l'industrie des transports s'intéresse à la voiture, qui devient son activité dominante ; l'industrie électrique se diversifie dans les appareils ménagers). Il se poursuit par des interventions frontales : la mécanisation pénètre dans la production du mobilier, dans celle des biens de consommation : industries agro-alimentaires et agriculture. La croissance de l'après-guerre se fonde ainsi sur l'extension du champ des marchandises par abaissement de leur coût et par l'organisation de leur remplacement.

Le logement occupe alors une place centrale. Il organise, en premier lieu, le débouché physique des biens durables. Les logements les plus récents sont devenus plus favorables à l'accroissement du capital des ménages : l'accueil d'un bien par l'habitat est la condition indispensable à la diminution de son coût et donc à l'extension de son marché. L'habitat assure ensuite la pérennité du débouché. Il détermine une série de biens solidaires : (cuisinière + machines à laver + réfrigérateur + four à micro-ondes par exemple), créant des filières de consommation. Parallèlement, il suscite diverses montées en gamme : le changement de local implique renouvellement et substitution, tout comme les effets de mode. Le logement est donc à la fois source d'homogénéisation et de différenciation de la consommation.

D'abord « déterminé » le logement est donc ensuite « déterminant ». D'un côté, en effet, son emplacement et ses caractéristiques reflètent les conditions générales de l'activité : la construction ne se réduit pas à l'évolution de la population ou à certains choix spécifiques, ce qui ne supprime d'ailleurs pas leurs influences. D'un autre côté, l'habitat exerce, en retour, des effets profonds sur les conditions de production et de commercialisation. Immobilité, durabilité et indivisibilité sont ainsi les trois caractéristiques fondamentales qui décrivent les effets structurants de ce bien particulier, mais elles ne sont pas neutres ou définitivement, ou simplement, polarisées : elles sont au contraire des « champs de force ». Dès lors, l'habi-

tat exerce des influences qui ne pourront être que d'ordre conflictuel.

La première conduit à un conflit de stock qui porte sur l'occupation du sol. Une opposition naît en effet, cristallisée dans les rapports ville/campagne, petit propriétaire/grand propriétaire ou décrite aujourd'hui sous le vocable général de « problème foncier » (voire d'impôt ou de « tribut »).

Une deuxième difficulté se dessine alors, qui conduit à un conflit dans le partage du produit. Donner la priorité au logement ou faciliter son extension revient à assurer une activité spécifique à cette branche, à l'évident détriment des autres. Ensuite, développer tel ou tel logement, contribue à organiser une certaine norme de consommation, donc un type particulier de développement de la demande de biens de consommation. Entre des biens concurrents, le logement impose une hiérarchie à la fois stricte et durable. Elle se présente actuellement autour de la complémentarité : habitat + équipements internes + voiture. La construction influe ainsi sur un premier partage du produit national entre investissements en bâtiments et autres emplois puis, au sein de la consommation, sur une seconde répartition entre loyers (réels ou fictifs) et biens durables vis-à-vis des autres biens et services.

Si l'on considère les modes de financement du logement, un troisième point de friction apparaît. Les auteurs américains [12] ont nettement mis l'accent sur l'opposition entre besoins de capitaux de l'industrie et du logement dans la reprise : elle fonde, pour eux, l'origine des « minor building cycles ». Il est de fait que ce secteur est extrêmement demandeur de capitaux pour réaliser les édifices et plus encore pour assurer la solvabilisation de la demande. Ceux-ci doivent être, en outre, de préférence, les plus stables (au moins statistiquement) et les moins coûteux, donc utiliser la « meilleure » épargne des ménages. Ce point d'antagonisme se double, pour le moins, de deux aspects annexes. Les ménages ont d'abord compris l'intérêt profond de la maison comme valeur refuge : elle permet à la fois d'user d'intérêts négatifs et de se prémunir sur une longue période de l'inflation. Elle est donc un usage privilégié de l'épargne des ménages, au détriment d'un financement direct (et boursier) de l'économie. Les études montrent ensuite que l'accession à la propriété, après la période de remboursement, n'incite pas la majorité des propriétaires à réaffecter « productivement » leur épargne. Ces derniers, au contraire, ne cessent d'améliorer, de rénover et d'équiper leur habitat. Le financement du logement, et plus encore celui de l'accession, entraîne donc la forme la plus longue de réappropriation de leur épargne par des ménages qui sont, en outre, les plus aisés.

Le logement suscite un quatrième type de conflit, le plus violent sans doute, qui concerne le partage de la valeur ajoutée. Le loyer est, en effet, un élément constitutif du « coût de production » du facteur travail. Il influe donc tendanciellement sur la répartition salaire/profit au sein de l'entreprise. Par ailleurs, le logement affecte la répartition intersectorielle des profits en favorisant (ou non) le secteur du BTP, puis certaines activités particulières de production des biens de consommation.

Cette énumération de points de conflits est le reflet des effets structurants du logement dans un système économique réel, c'est-à-dire nourri d'oppositions. Elle permet d'éviter les travers des théories qui relient de manière trop mécanique (et harmonieuse) besoins ou demande à logement. Rien n'est, ex-ante, acquis. Il n'en reste pas moins que cette liste, très globale, souffre d'une lacune. Elle conduit à un système indéterminé où le logement paraît à la fois l'élément le plus fragile et le plus influent. Cette contradiction, en réalité, n'est qu'apparente, elle traduit les enjeux du bien.

Il n'est donc pas surprenant que le « droit au logement » n'aille pas de soi, mais dépende au contraire de l'issue d'un rapport de force complexe. Celui-ci n'est d'ailleurs pas résolu au sens où une « solution » serait trouvée et appliquée, sans problème, à la difficulté. Ce rapport de force est au contraire « géré » car à tout moment, le volume construit résulte de l'organisation des tensions. Pour cela, trois moyens se présentent pour atténuer les difficultés. Le premier revient à faire pression, de façon permanente, sur la valeur des logements ; le deuxième consiste à organiser une diminution des tensions pour certains sous-ensembles d'agents et sur une longue période ; le troisième est temporaire et s'efforce d'atténuer les difficultés à des moments donnés.

Si l'on considère d'abord les pressions globales, il est clair que la manière générale et permanente de faire diminuer les tensions suscitées par le logement est de réduire le coût global de l'habitat. Quatre voies conjointes se présentent à ce stade.

Il s'agit d'abord de réduire le coût d'accès au sol en organisant la diminution du coût du m^2 (directement ou indirectement).

Il y a lieu ensuite de réduire le coût de la construction proprement dite, en industrialisant la construction, en développant des formes d'habitat plus légères, en organisant la sous-traitance, en suscitant des formes d'achèvement du logement par le ménage lui-même...

En troisième lieu, cette diminution des difficultés passe par une action sur le coût de financement du logement. Il faut d'abord stabiliser et transformer l'épargne pour ensuite organiser sa moindre rémunération : l'opération est assez bien réalisée en France, le système de plan d'épargne logement est, de ce point de vue, exemplaire, mais rencontre des difficultés notables aux Etats-Unis et au Royaume-Uni.

Il reste enfin à organiser le coût d'usage du logement : le loyer. Un tel moyen n'est pas utilisé aux Etats-Unis, où l'effort porte surtout sur l'abaissement du coût de la construction individuelle en accession. Il est important au Royaume-Uni où les municipalités demeurent les intervenants essentiels dans le marché locatif. Il a joué, et continue de jouer, un rôle déterminant en France où le secteur locatif est resté longtemps majoritaire et où la propriété locative était le fait d'une bourgeoisie de commerçants, de cadres et de professions libérales, mais non pas d'industriels. Cette importance et cette séparation sociale fondent tout l'enjeu du loyer en France : si la libération du loyer favorise directement le « groupe propriétaire », elle met indirectement en difficulté le « groupe industriel ». Mieux même, la politique des loyers au cours du siècle passé constitue, dans son développement, la marque la plus sûre de l'état des relations entre ces deux sous-ensembles. Le plus souvent, l'opposition est nette. Elle prend ses premières formes institutionnelles après la guerre de 1914 où naissent les « moratoires » : il est alors question, du fait des circonstances exceptionnelles liées à la guerre, d'accorder des délais de paiement puis des aménagements de tarifs aux locataires.

Mais, les années d'après-guerre ne connaissent pas de remises en cause authentiques d'une telle politique. Un double discours naît alors qui dit que, d'un côté, il faut poursuivre les processus d'aménagement du paiement du loyer tandis que, de l'autre, il faut hâter le retour à la normale. De ce moment-là, naît la dépréciation du capital immobilier privé qui fait que, pour les immeubles parisiens, on a pu calculer que leurs revenus nets passaient de 100 en 1914 à − 14 en 1947. La loi du 1er septembre 1948 continue dans cette même voie puisqu'elle libère les loyers des logements à bâtir, mais continue d'assujettir à une évolution très lente ceux des constructions antérieures. S'organise ainsi la dévalorisation particulièrement nette du parc constructif d'avant guerre qui, en 1985, concerne toujours près de 700 000 logements. A partir de cette période également, des mesures particulières sont prises pour déterminer l'évolution du loyer, en le sous-indexant à l'évolution des prix. Il n'est donc pas surprenant que l'indice spécifique du loyer soit régulièrement au-dessous de celui de la construction. Une telle pratique réduit objectivement la rentabilité du stock bâti et handicape également la construction à venir à usage de location.

A côté de ces dispositions qui visent à obtenir une baisse générale du prix total de l'habitat, il faut prendre la mesure de pressions spécifiques qui vont s'exercer sur lui. Si l'habitat de luxe peut s'émanciper des actions sur le coût tandis que, à l'opposite, l'habitat misérable se trouve au-dessous des normes d'intervention, une place notable doit être accordée à un habitat moyen. C'est celui du personnel d'exécution qualifié et de l'encadrement moyen qui représente le champ d'action privilégié de l'Etat. Tel est le cas de la France. Le Royaume-Uni a, en effet, surtout incité à l'accession à la propriété par un abaissement du prix d'un logement banalisé et par une politique incitative de financement : le locatif accueille par solde les catégories de revenus faibles. Les Etats-Unis ont opté pour leur part pour le développement d'une maison de coût réduit, installée sur un sol peu coûteux. Mais la situation française marque les insuffisances d'une action de ce type : le prix de la construction ne cesse de s'élever et plus encore, celui du sol d'où, dans ce pays, des politiques de régulation des loyers, escortées d'actions spécifiques destinées à des catégories intermédiaires. C'est toute la logique du logement social français.

Il faut d'abord reconnaître l'ampleur de cet effort : alors que les HBM (habitations à bon marché) n'ont guère concerné que 140 000 logements de 1894 à 1935, soit une moyenne annuelle de 3 400, il a été construit plus de 3 millions d'HLM depuis la guerre, soit un rythme qui dépasse trente fois le niveau antérieur. En deuxième lieu, cette action décisive de l'Etat dans l'habitat est différenciée, non pas seulement en fonction des agents financeurs (Caisse des dépôts, Comptoir des Entrepreneurs...), mais plus encore par le type de populations qu'abritent les HLM. Rien ne serait en effet plus inexact que de les assimiler à des logements minimaux : on sait que le revenu moyen du locataire HLM dépasse celui du locataire moyen et que près du quart des locataires HLM ont des ressources supérieures au plafond prévu. « *On ne peut pas dire que les ménages les plus mal logés et les plus modestes ont été les principaux bénéficiaires de l'aide publique* » [13].

Ces formes d'aide sont d'une double nature : aide à la pierre d'abord, procédure définitive qui consiste à subventionner le coût de production ; aide à la personne ensuite, modulable en fonction du revenu dans le temps de l'occupant. Alors que les années 1960 et 1970 ont été celles du rattrapage quantitatif et de l'aide à la pierre, la période présente est celle d'une aide plus modulable à la personne, à la suite du rapport Barre. Au total, les actions spécifiques qui visent à abaisser le coût du logement concernent une population centrale qui va de l'ouvrier qualifié au cadre moyen. Elles se montrent d'autant plus intenses que les actions globales interviennent relativement moins.

En troisième et dernier lieu, des pressions temporaires peuvent se présenter. En effet, toute période de reprise connaît une montée des tensions, qu'il s'agisse de partage du revenu, de partage du produit national ou de partage des fonds prêtables. D'un côté, l'activité elle-même requiert plus de biens, plus de profits, plus d'épargne et plus de crédits. D'un autre côté, les revenus réels s'élèvent et les anticipations se font plus favorables : ceci conduit les ménages à formuler une demande de logement supérieure. Deux voies se présentent

alors pour « gérer » cette difficulté : elles sont fonction de la durée de la reprise.

Si la phase d'expansion paraît durable et s'inscrit dans une fluctuation longue de la croissance, l'action majeure porte sur le coût. Il y a, d'une certaine manière, une « fragilisation » de l'acte constructif dans les périodes de forte expansion de l'activité. L'acte de bâtir se répand plus encore au moment où il est le plus hasardeux car fondé sur des systèmes de financement à la fois instables et coûteux, et sur des populations marginales plus difficilement solvables. Tel est le cas américain au siècle passé où les cycles de l'activité escortent, mais de manière amplifiée, ceux de la croissance et de l'accumulation.

Si la phase d'expansion est plus courte, l'action porte plus sur les quantités que sur les coûts de production. Par l'intermédiaire du renchérissement relatif de l'intérêt et de la réduction des fonds disponibles, elle réduit la solvabilisation du logement. Telle est la pratique américaine où, depuis la guerre, les fluctuations à court terme de la construction précèdent les fluctuations générales de l'activité et se montrent nettement plus intenses.

Il est donc possible de donner comme hypothèse générale d'analyse que le logement induit, de la part des instances dirigeantes, des modes spécifiques de gestion des difficultés qu'il suscite . Si, dans le cas américain, les actions portent largement sur le coût de la construction et, dans la période récente, sur les conditions de financement, la politique porte davantage, au Royaume-Uni sur le loyer tandis qu'en France elle réunit loyer et intervention d'Etat. Jusqu'à la fin des années 1970 en effet, le logement en France a bénéficié d'un statut spécifique dans son financement qui l'a mis à l'abri des fluctuations de l'activité. Mais, depuis l'inflexion de la croissance, ce paravent a, sinon disparu, du moins fortement perdu de son efficacité.

On peut donc estimer que la récession actuelle du logement en France vient de l'approfondissement des politiques générales de pression sur le coût du logement (coût de la construction et loyer), tandis que s'atténuent les aides spécifiques nées du financement protégé et organisé (recul des programmes HLM, tendance à une personnalisation des aides – donc à leur variabilité temporelle, tendance à une banalisation des crédits). En d'autres termes, la formule de « gestion » du logement en France perd de sa spécificité antérieure et se rapproche d'une forme anglo-saxonne : le « compromis » change (tableau 5).

Au total, les approches qui expliquent la situation actuelle sont multiples. S'agit-il de les opposer ? Non... et oui.

Non car il faut remarquer qu'elles sont très largement complémentaires et qu'en particulier les thèses micro-économiques peuvent se combiner aux autres.

Oui cependant, s'il s'agit de hiérarchiser les pouvoirs explicatifs. D'un côté, les thèses micro-économiques ont la faiblesse de mettre l'accent sur la demande, alors qu'en matière de logement l'offre et les institutions sont déterminantes. Les approches micro-économiques devraient ainsi expliquer pourquoi les systèmes financiers ont peu réagi, et moins encore les entreprises du secteur. D'un autre côté, les thèses macro-économiques sont par trop circonstancielles. Elles se préoccupent de l'actuelle crise française du logement, alors que le sujet véritable est plutôt l'absence de crise du logement en France au siècle passé et surtout depuis la guerre. C'est le « miracle » de la construction sans heurt en France de 1950 à 1975 qui mérite l'analyse : il livre la clé d'une inflexion qui n'est que la fin d'un « miracle », celle d'un compromis particulièrement efficace.

Notre préférence va donc à la thèse institutionnelle pour organiser l'explication centrale de la situation présente. Elle peut recevoir les autres, mais en leur conférant un rang secondaire. En d'autres termes, c'est un arsenal juridique et institutionnel, un ensemble de règles et de normes, de circuits de financement, de processus de valorisation et de dévalorisation qui a permis la croissance passée du logement français. Aujourd'hui il est dépassé : le compromis est rompu.

TABLEAU 5

Trois stratégies de logement

Actions de type		Etats-Unis	Royaume-Uni	France
I (permanentes)	Sol Coût construction Financement Loyer	■	■	■
II (spécifiques)			■ (locatif municipal)	■ (interventions d'Etat)
III (temporaires)	Cycle majeur Cycle mineur	(■) a	(■) a	●

■ - aspect majeur
a - disparaît après 1945.
Source : J.P. Betbèze, opus cité note [11] p. 246.

De l'intérieur d'abord, car les caractéristiques de la demande ont changé et donc les rapports d'offre et demande : des dysfonctionnements apparaissent, bien au-delà de l'assainissement du secteur. Mais le compromis se brise également de l'extérieur : des systèmes de placement nouveaux s'offrent, l'assise financière du financement canalisé s'effrite, les processus de valorisation-dévalorisation sont refusés. Rien de surprenant, dès lors, si les « difficultés du logement » demeurent... et s'il paraît intéressant (et problématique) de noter à quel point les perspectives des acteurs divergent et surtout répondent peu aux questions essentielles.

Elles divergent d'abord[1] sur les perspectives générales du marché (reprise, palier, fluctuations), les agencements des entreprises (de la sous-traitance totale à la suppression totale de la sous-traitance), les goûts de la clientèle (du kit sommaire au très achevé), ou sur les conditions de sa décision (très réfléchie ou impulsive). Les interviews fournissent ainsi un catalogue d'oppositions.

Surtout, un écart très net apparaît entre les perspectives démographiques, et plus encore sociologiques, et l'offre, qui reste très stéréotypée. Il ne semble certes pas que s'avance une nouvelle « demande centrale » mais au contraire une mosaïque de besoins et de désirs. Et il est notable que, pour y répondre, les solutions sont plus financières (location pour le rapport Niol, ancien pour le Rapport Treppoz) que techniques.

Tout se passe comme si les acteurs avaient bien conscience d'une rupture, mais pas de la rupture d'un compromis, c'est-à-dire (si cette thèse est vraie) que, dans l'attente d'une relance, ils n'explorent pas assez les variétés de la demande et leurs propres contradictions. Mais toujours si la thèse du compromis est vraie, une telle aide ne résoudra rien au fond. Après un mieux temporaire, les mêmes questions se reposeront.

1. Ces lignes reprennent très rapidement des points abordés dans les parties suivantes de notre rapport.

Références bibliographiques

[1] F. Choay. *L'urbanisme, utopie et réalité,* Edition du Seuil, Paris, 1965.

[2] J.J. Granelle et M. Pelège. *Construction, croissance et crise, réflexions pour une relance,* Editions du Moniteur, Paris, 1985.

[3] R. Lantner. *Théorie de la dominance économique,* Dunod, Paris, 1974.
J.P. Auray, G. Duru et M. Mougeot. *La stucture productive française,* Economica, Paris, 1977.
M. Kespi. Investissements en logements et cycle économique, Thèse de Sciences Economiques, Université de Paris I, 1979.
B.I.P.E, cité par J.J. Granelle et M. Pelège, opus cité page 33.

[4] J.J. Granelle et M. Pelège, opus cité pages 112 et 113.

[5] Conseil National de la Construction. Projet pour l'avenir de la construction, Fédération Nationale des Promoteurs Constructeurs, Paris, 1985.

[6] D. Blanchet et C. Bonvalet. Ménages, construction, logements, *Population et Sociétés,* n° 197, décembre 1985.

[7] Rapport de la Commission présidée par M. J. Niol sur *L'évolution des structures familiales et ses répercussions sur l'habitat,* Rapporteur C. Bonvalet, Conseil National de l'Habitat, juin 1985.

[8] Rapport de la Commission présidée par M. A. Treppoz sur *La fluidité du logement neuf et du logement existant,* Conseil National de l'Habitat, décembre 1984.

[9] Projet pour l'avenir de la construction, opus cité page 37.

[10] Les revenus des Français : la croissance et la crise (1960-1983), Quatrième rapport de synthèse, C.E.R.C., n° 77, 4e trimestre 1985.

[11] J.P. Betbèze. Les fluctuations cycliques dans le secteur du logement, Thèse complémentaire en Sciences Economiques, Paris IX Dauphine, 1980.

[12] A.C. Harberger. Discussion in Housing and Monetary Policy, Proceedings of the Monetary Conference, Federal Reserve Bank of Boston, 1970.

[13] F. Durif et O. Marchand. Les locataires des H.L.M. en 1973, *Economie et statistique,* n° 73, décembre 1975.