

ADÉQUATION ENTRE OFFRE ET BESOINS EN LOGEMENT

De quoi parlons-nous ?

Ce facteur critique fait référence au niveau d'adéquation entre la quantité et la qualité de l'offre de logements (disponibles sur le marché) et les attentes, ainsi que les besoins (aspiration ou nécessité) des ménages en termes de localisation, forme, taille, prix, aménités et services associés. Lorsqu'il se dégrade, à une échelle nationale ou locale, ce niveau d'adéquation est

potentiellement générateur de tensions sur le(s) marché(s) du (ou des) logement(s) recherché(s), et par effet induit, de dégradation de la qualité de vie des ménages concernés (sur- ou sous-occupation, mal-logement, impayés/difficultés financières...) et de blocage dans les parcours de vie ou résidentiels.



HISTORIQUE

L'évolution de ce niveau d'adéquation est historiquement liée à des facteurs de natures et d'échelles très diverses : guerres, crises économiques, évolutions démographiques et sociétales...

Ce que l'on appelle dans la période récente « crise du logement » a des caractéristiques et des causes bien différentes de celle des années d'après-guerre (reconstitution du parc, mise aux normes de confort...).

Souvent, ce sont des facteurs conjoncturels ou politiques de niveau national ou supranational qui viennent impacter localement les caractéristiques du stock ou le phénomène de chaîne (qui libère des logements dans l'existant par l'effet des déménagements successifs) générant l'essentiel de l'offre disponible pour la satisfaction des besoins (eux-mêmes générés par la structure et les dynamiques de la population d'un bassin de vie). Ces potentiels facteurs de grippe de la chaîne, isolés ou conjugués (comme actuellement) sont responsables de tensions plus ou moins fortes dans la capacité de l'offre à satisfaire les besoins.

Même si le prix n'en est pas le seul paramètre, cette inadéquation trouve souvent sa source dans le manque de logements abordables financièrement pour les ménages les plus modestes, générant difficultés d'entrée ou de maintien dans le logement, blocages des parcours résidentiels ou choix contraints. Pour ces ménages, l'inadéquation est quasi structurelle, les plus aisés parvenant en général à trouver le bien qui leur correspond.

Les tensions sur les marchés du logement ne datent pas de ces dernières années de remontée des taux d'intérêt et des coûts de production qui ont abouti au blocage actuel des marchés.

Sans remonter trop loin dans le temps (cf. pénuries d'après-guerre), on constate à partir des années 2000 une augmentation des prix des logements, neufs et anciens, plus rapide que celle des revenus des ménages, avec pour conséquence notamment un filtrage social de l'accession à la propriété qui s'accroît.

Ce phénomène a été généré par des conditions de crédit devenues très favorables (baisse des taux d'intérêt, allongement de la durée des prêts im-

mobiliers). Les ménages ont pu alors s'endetter beaucoup plus que par le passé, ce qui a généré une forte demande et une augmentation des prix.

En parallèle, sur la même période, une forte incitation à l'investissement locatif¹, à travers une succession de dispositifs fiscaux (Robien, Borloo, Besson, Duflot, Pinel...) qui ont amplement soutenu l'activité de la promotion immobilière (notamment dans l'agglomération toulousaine), a conduit à considérer l'immobilier, non plus selon sa valeur d'usage (se loger), mais surtout selon sa valeur d'investissement

patrimonial. Des capitaux importants ont alors convergé vers l'immobilier, provoquant un effet inflationniste sur les prix (cf. phénomène de financiarisation de l'immobilier, octroi de prêts hypothécaires aux investisseurs multipropriétaires par les banques, création de produits financiers tels que les parts de SCPI...).

Les revenus des acquéreurs et les prix ne sont donc plus corrélés (limite du niveau d'endettement). Le marché étant plus largement ouvert, la nature et la qualité des logements produits sont plus aisément eux aussi décorrélées des besoins des ménages locaux.

¹ Les objectifs des dispositifs de soutien à l'investissement locatifs oscillent depuis toujours entre le soutien à l'activité du bâtiment et le soutien au segment locatif en palliant le départ des investisseurs institutionnels (et en visant accessoirement un « choc de l'offre » censé garantir par les volumes de production générés des niveaux de loyers abordables).

SITUATION ACTUELLE



Par héritage de l'histoire, divers phénomènes ont influencé le développement urbain au fil du temps et notamment des politiques d'aménagement du territoire, les grandes villes se composent d'une majorité de logements collectifs, le plus souvent de petite taille, occupés de ce fait le plus souvent aussi par des ménages de petite taille (étudiants et autres personnes seules, couples sans enfant, familles monoparentales, etc.). Plus on s'éloigne des villes centres et des centres-villes, plus la part de grands logements augmente (3 logements sur 10 comptent 4 pièces ou plus à Toulouse contre 8/10 dans sa couronne périurbaine), ainsi que la part de maisons individuelles. En revanche, ces grands logements ne sont pas toujours occupés par de grands ménages, sous les effets conjugués de l'avancée en âge (départ des enfants, veuvage), de la moindre mobilité engendrée par ce vieillissement et de prix de marché élevés qui peuvent rendre ces logements inaccessibles aux ménages familiaux plus jeunes.

Cette répartition des logements héritée structure fortement et spatialement les parcours et choix résidentiels des ménages (l'offre disponible est majoritairement issue du stock de logements) et présente une forte inertie. Elle n'est que très peu ou que très progressivement influencée par les politiques nationales ou locales de l'habitat qui visent à diversifier ou à préserver la diversité de l'offre (dans toutes ses dimensions). Lorsque ces politiques sont mises en place, la production de logements neufs, qui pourrait venir diversifier ou répartir autrement le parc, ne représente qu'une part très faible (env. 1%) par rapport au stock global de logements. Les politiques de rénovation des logements vacants ou obsolètes (de surcroît pas forcément

situé là où est exprimée la demande) peinent à atteindre un niveau satisfaisant face aux besoins massifs du parc existant.

Les freins à la satisfaction des aspirations ou besoins de certains ménages, générés par cette répartition contrastée du parc de logements et son manque de diversité en certains points des territoires, sont renforcés par la contrainte que constituent les niveaux des prix trop élevés de location ou d'achat des logements pour des ménages de plus en plus nombreux. Qu'ils visent la location ou l'accession à la propriété, l'augmentation des prix dans le neuf et dans l'ancien (encore accentuée par le déficit de construction de ces dernières années et le blocage du marché actuel) entrave les mobilités - et notamment les projets d'accession à la propriété - d'une grande partie des ménages.

A ce constat de frein aux parcours des ménages ou de choix contraints, il faut également ajouter la persistance d'un nombre important de personnes en situation de mal-logement, voire sans-abri, qui renvoie à une incapacité chronique à mettre en place des solutions de logements ou d'hébergements sociales à très sociales, dans les villes, mais également dans les territoires moins urbains.

Enfin, les évolutions de la composition des « ménages » (familles monoparentales, gardes alternées des enfants, familles recomposées, colocations/cohabitations...) et celle de la relation au logement, plus marquée depuis la crise sanitaire et la généralisation du télétravail, questionnent la capacité des opérateurs à faire évoluer les standards du logement d'un point de vue formel et qualitatif (anciens et neufs) et à les adapter aux aspirations et modes de vie actuels.

QUALIFICATION DU FACTEUR



Tendance lourde

Tendance émergente

Signal faible

MATURITÉ DU FACTEUR



Naissant

Croissant

À maturité

Déclin

Disparition

MAÎTRISE DU FACTEUR PAR LES ACTEURS DU TERRITOIRE



Les acteurs du territoire peuvent agir sur ce lien entre l'offre de logements et les besoins ou aspirations des ménages. Toutes les collectivités possèdent en effet des leviers/outils afin de répondre à cet enjeu, au moins sur les autorisations de construire et sur certains segments de l'offre de logements. Les politiques ou la conjoncture (inter)nationales exercent cependant des effets majeurs sur la nature et le volume de la production ou sur les capacités de réhabilitation de l'ancien, tout autant que sur les aspirations ou capacités financières des ménages. Les politiques nationales du logement et d'aménagement du

territoire, les politiques sociales ou économiques exercent en effet une influence considérable sur ce lien que le niveau local, en l'état actuel de ses compétences, cherche à améliorer.

L'inertie générée par l'importance du stock de logements, au regard des moyens et leviers disponibles, est considérable et ralentit les effets de ces politiques. De même, certaines évolutions sociales et sociétales qui influencent plus ou moins fortement et rapidement les aspirations des ménages en matière de logement, échappent à la maîtrise des acteurs locaux et leur prise en compte ne peut se faire que sur des temps longs.

IMPACT DU FACTEUR SUR LE MODÈLE TERRITORIAL



Du fait de la structure et de la répartition du parc de logements, des volumes plus ou moins élevés de l'offre, ainsi que des prix d'achat ou de location de biens, les ménages ne disposent pas d'un libre choix par rapport à leurs besoins et aspirations. Et ce, d'autant plus que ce choix est également étroitement lié à leur lieu ou à la nature de leur travail. Cette situation influence très fortement le modèle territorial en jouant sur le bien-être et la répartition des populations,

les niveaux des équipements, infrastructures et les dynamiques économiques. La spécialisation de l'offre de logements entre territoires urbains, péri-urbains et ruraux, entre territoires attractifs aux marchés immobiliers tendus et territoires moins dynamiques offrant des prix plus abordables, génère une tension au détriment des équilibres socio-démographiques et de la cohésion territoriale.

IMPACT DU MODÈLE TERRITORIAL SUR LE FACTEUR



Le modèle territorial peut influencer ce facteur par des mesures favorisant une meilleure répartition de l'emploi, des équipements et services ou en facilitant (de manière transitoire ?) l'accès à ces aménités depuis les territoires les moins dotés, et donnant ainsi une attractivité aux logements plus disponibles et moins chers des agglomération moyennes de l'aire métropolitaine. Le modèle peut ainsi atténuer les tensions des marchés résultants d'une demande de logement trop concentrée, et par conséquent les effets d'une valorisation des biens très influencée par leur localisation (politique locale de l'habitat). Cependant, c'est en favorisant l'émergence, puis la massification et la généralisation de nouveaux « produits » de logement plus diversifiés et plus abordables ou de nouveaux modes de production et de valorisation des bâtis existants

- probablement régulés par la puissance publique - dont la logique repose sur la qualité et la valeur d'usage du logement (et non plus sur la valeur patrimoniale ou la localisation), qu'un modèle territorial pourrait véritablement et durablement impacter le facteur. Cette (r)évolution ne pourrait néanmoins se jouer à la seule échelle locale (sauf à titre expérimental ?) au risque d'une perte d'attractivité du territoire à l'échelle nationale si ce nouveau mode de production ou de valorisation n'était pas généralisé.

Le modèle territorial paraît avoir peu d'impact sur les aspirations des ménages liées aux représentations idéales de l'habitat lourdement ancrées (cf. incontournable maison individuelle avec jardin), sauf à contribuer par l'exemple à l'ouverture du champ des possibles pour faire évoluer ces représentations.

HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION



HYPOTHÈSE 1 : une adéquation entre l'offre de logements et les besoins des ménages est atteinte au prix d'une réforme profonde du modèle de la propriété foncière et de la gestion de l'accès au logement.

En 2070, la politique du logement a été entièrement et puissamment repensée et chaque ménage accède aisément à un logement confortable et fonctionnel répondant à ses besoins en taille et localisation.

En 2030, l'explosion de la « bombe sociale » tant annoncée et consécutive à des décennies de hausse des prix, d'accession à la propriété de plus en plus sélective, d'affaiblissement du parc social et d'accaparement des logements privés par une faible part d'investisseurs multipropriétaires, a marqué les limites d'un système de production figé sur des fondamentaux du siècle précédent. Le 7e Conseil National de la Refondation (CNR) du logement a fini par constater l'échec des juxtapositions de mesures nationales successives qui ont prévalu pendant le premier quart du XXIe siècle et celui des politiques locales de l'habitat à tenter d'en compenser des déséquilibres structurels entre offre et besoins.

A l'issue d'une longue phase de concertation et de débats menés par le 7e CNR sur les enjeux de société liés aux différentes options de médiation, un gouvernement technique de crise a décidé de sortir le logement des logiques de

marché et de toute spéculation, en instituant un service public du logement (proposition du CNR ayant emporté la plus large adhésion des acteurs de la sphère technique et des usagers lors du Référendum de 2032).

Le logement a été érigé en bien commun national. Les modalités de la propriété foncière ont été réformées. Les Offices Fonciers Solidaires ont été généralisés à l'ensemble du territoire et ont permis progressivement une maîtrise du foncier à vocation d'habitat par la puissance publique, y compris dans les zones périurbaines et rurales.

Des organismes de gestion paritaires (les ORL, organismes responsables du logement), ont été créés à l'échelle locale (aires métropolitaines ou région) afin de gérer le logement au plus près des besoins. Chaque logement est attribué selon les demandes des ménages (taille recherchée, localisation...) à l'issue d'un processus entièrement transparent, et au prix d'une redevance fixée par un barème dépendant uniquement de la taille du logement et les ressources des cohabitants.

HYPOTHÈSE 2 : un changement radical s'opère dans les mentalités. La location devient le statut d'occupation le plus recherché et le plus répandu : le marché est fluide et les niveaux de redevance sont bas.

En 2070, acheter son logement n'intéresse plus personne. Cette désaffection pour ce que l'on appelait encore au début du XXI^e siècle. « l'accession à la propriété », considérée comme un idéal, voire l'aboutissement du parcours résidentiel (autre notion obsolète), s'est opérée progressivement. Face à des modes de vie intégrant de plus en plus de mobilités géographiques et professionnelles (la durée dans un même emploi est de moins de 18 mois en moyenne depuis 2035), et face à des schémas familiaux et des parcours de vie également très divers appelant une adaptation rapide des cellules et lieux de vie, la propriété de son logement est devenue une contrainte. Peu adaptée aux modes de vie, elle est devenue marginale (2.9% des statuts d'occupation des Résidences Principales en 2070). La location est le mode d'occupation le plus courant. Dès lors, l'adéquation entre offre de logements et besoins des ménages est facilitée par l'important turn over des biens.

Vers 2050, la propriété même dissociée sous forme de bail réel solidaire, est apparue

contraignante, le logement prenant progressivement la valeur de bien de consommation courante. La location est devenue le régime dominant, sous forme de meublés de type « hôtelier », permettant ainsi de changer facilement de quartier, de ville, d'ambiance ou de décor, à son gré, sans frais exorbitants ni contraintes administratives.

La diversité de l'offre s'est accrue également, les bailleurs - essentiellement des institutionnels encadrés par l'Etat, depuis que les particuliers se sont désintéressés de l'investissement locatif - ne redoutant plus de mettre sur le marché des biens atypiques ou même de très grands logements (autrefois extrêmement rares ou inabordables) qui, très prisés par les colocataires et les familles recomposées, trouvent aisément preneurs. L'abondance de l'offre disponible garantit des niveaux de redevances accessibles au plus grand nombre, bien que des aides individualisées continuent d'être accordées sous conditions de ressources aux ménages les plus modestes.

HYPOTHÈSE 3 : la crise du logement est allée en s'aggravant. Le logement « en dur » est un bien inabordable pour la grande majorité des français. L'habitat léger est devenu la solution et le nomadisme, une obligation pour supporter les aléas du dérèglement climatique.

En 2070, le lien entre l'offre de logements et les besoins des ménages est perdu depuis bien longtemps. Les crises se sont succédé, faute de remise en question des fondements obsolètes des politiques du logement, et d'actions volontaristes et cohérentes de la part des autorités responsables. Les acteurs publics locaux ont compensé avec difficulté l'aggravation des dysfonctionnements à force d'actions couteuses jusqu'aux milieux des années 2035, mais ont dû abandonner pour soutenir d'autres secteurs (services publics, économie...). Sans remise en question des modèles (propriété et partage de la rente foncière notamment) et sans soutien financier, les filières du bâtiment et du logement se sont complètement écroulées.

Depuis, faute d'entretien et de renouvellement, le parc de logements s'est rapidement dégradé. Dans les villes grandes et moyennes (Toulouse, Montauban, Albi, Tarbes Auch...), l'auto-construction par recyclage et réemploi des matériaux du parc ancien et les squats

dans des immeubles devenus insalubres, ont principalement pourvu aux besoins d'abri d'une population en forte diminution, du fait de la perte d'attractivité des villes et d'épidémies répétées. Les ménages, adoptant un mode de vie nomade, changent de place lorsque leur construction de fortune ou leur squat s'écroule. En Ariège et dans les zones rurales les moins denses en constructions et en matériaux à recycler, les habitants se sont tournés rapidement vers des solutions d'habitat léger et mobile (caravanes, yourtes, tentes...), implantés sauvagement, selon leurs besoins et activités du moment.

Cet habitat léger rendant les occupants particulièrement vulnérables aux aléas climatiques, le nomadisme est une question de survie : pour faire face aux fortes chaleurs et aux orages dévastateurs de l'été occitan, des mouvements de migrations pendulaires saisonnières ont ainsi lieu vers les régions du nord ou vers les secteurs d'altitude aux climats plus tempérés.

Seuls les plus riches satisfont encore leurs besoins et envies de construction en dur, selon des normes garantissant santé et confort - en particulier climatique -, dans les secteurs résidentiels fermés et sécurisés, qui se sont constitués dans les régions de France encore

tempérées et épargnées par les aléas climatiques, souvent loin des zones anciennement urbanisées. En 2070, l'aire métropolitaine de Toulouse ne compte bien sûr aucune de ces implantations.



RESSOURCES

- Trois dispositifs de lutte contre la spéculation foncière - Faire de la place aux activités « peu rentables ». Métropolitiques. Manon Le Bon-Vuysteke, Lise-Adélaïde Thomas (2020).
- « 24 % des ménages détiennent 68 % des logements possédés par des particuliers », France, portrait social, Insee Références. André, Arnold, Meslin (2021).
- Les organismes de foncier solidaire face aux contraintes du marché. Métropolitiques. Hélène Morel (2023).
- Dans les métropoles françaises, un parc locatif capté par des « particuliers professionnalisés ». Métropolitiques. Nordine Kireche (2023).
- Les statuts résidentiels atypiques : deux propositions pour une offre nouvelle - Elargir l'offre de logements en acclimatant des statuts hybrides. Politique du logement. Bernard Bosvieux, Coloos (2024)
- Crise du logement, crise de l'accueil : Défis sociaux de l'habitat dans la France des années 2020. Habitat et Sociétés. Jean-Claude Driant , Camille Gardesse (2023).