

Dynamiques territoriales et politiques du logement



Jean-Claude Driant

EDITIONS
LE MONITEUR



COLLECTION
LOGEMENT

État des lieux des conditions de logement et des marchés en France

Avant d'engager l'observation des disparités territoriales dans la façon dont se pose la question du logement, il importe de poser quelques termes généraux d'un cadre national qui servira ensuite de référence pour lire les contextes locaux. Le logement étant un bien durable dont l'existence s'inscrit dans le temps long, la compréhension de son fonctionnement exige de cumuler une approche par les stocks avec une analyse des flux qui les traversent. Les stocks caractérisent les situations momentanées d'un parc occupé ou non ; les flux de construction, de transactions, de mobilités décrivent des mouvements d'offre et de demande au sein des marchés.

1.1 Stocks

Le stock de logement est le résultat, à une date donnée, de la sédimentation de siècles de production et de transformations. Il est à la fois l'une des matières premières de l'espace bâti et des paysages et celle de la structuration sociale de l'espace. C'est ce qui justifie l'utilisation d'un pluriel qui indique à la fois la diversité des regards que l'on peut porter sur le sujet et, comme nous le verrons plus loin, les contrastes territoriaux que les stocks reflètent. Ces stocks constituent aussi l'essentiel du champ des possibles et des contraintes pour la réalisation des projets résidentiels des ménages qui se concrétisent par les flux.

1.1.1 Un parc abondant dont la croissance continue et dont la structure évolue

Le stock de logements de la France était composé de 37,2 millions d'unités au recensement de 2021⁽¹⁾, ce qui correspond à un ratio de 551 logements pour 1 000 habitants. Ce ratio n'a pas cessé d'augmenter au cours des cinquante dernières années (tableau 1.1) ; il situe la France à un niveau élevé si on la compare à la plupart des autres pays européens : 497 logements pour 1 000 habitants en Allemagne, 440 aux Pays-Bas ou 417 en Italie par exemple⁽²⁾.

(1) Données INSEE France entière.

(2) Source : Eurostat. Les comparaisons sont à prendre à titre très indicatif du fait d'une harmonisation fragile des définitions, notamment entre résidences principales et secondaires.

Depuis la fin des années 1990, le parc total de logements a augmenté deux fois plus vite que la population du pays (+1,08 % par an contre 0,52 % pour la population). À l'échelle nationale, le stock de logements apparaît donc comme abondant et en croissance continue.

Tab. 1.1 Le parc de logements et son évolution (France entière)

	1968	1975	1982	1990
Population	50 798 112	53 764 064	55 569 542	58 040 659
Logements	18 524 980	21 391 907	24 090 048	26 699 958
Logements pour 1 000 habitants	364,7	397,9	433,5	460,0
	1999	2010	2015	2021
Population	60 149 901	64 612 939	66 190 280	67 408 052
Logements	29 305 055	33 313 844	35 182 117	37 155 918
Logements pour 1 000 habitants	487,2	515,6	531,5	551,2
Source : INSEE – Recensements.				

82 % de cet ensemble est composé de résidences principales, soit en 2021 30,5 millions d'unités (tableau 1.2). Le solde est composé de résidences secondaires pour 3,6 millions de logements, soit près d'un logement sur dix, et de trois millions de logements vacants.

Tab. 1.2 Structure du parc de logements et son évolution (France entière, 1999-2021)

	<i>1999</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2021</i>	Taux de croissance moyen annuel (%)	
					<i>1999-2021</i>	<i>2015-2021</i>
Résidences principales	24 339 299	27 786 425	29 011 926	30 528 367	1,04	0,85
Résidences secondaires et logements occasionnels	2 931 720	3 138 681	3 346 709	3 620 485	0,96	1,32
Logements vacants	2 034 036	2 388 738	2 823 483	3 007 067	1,79	1,06
Total	29 305 055	33 313 844	35 182 117	37 155 918	1,08	0,91
Source : INSEE – Recensements.						

Sur longue période, le nombre de résidences secondaires a augmenté à un rythme proche de celui de l'ensemble du parc, mais depuis les années 2010 leur croissance s'est nettement accélérée alors que celle des résidences principales marquait le pas. Quant aux logements vacants, ils ont connu une évolution inverse même s'ils continuent de croître un peu plus

vite que le parc total. Au total, ce sont donc 6,6 millions de logements, soit 18 % du stock, qui ne sont pas occupés de façon permanente. Ces évolutions globales reflètent toutefois de fortes variations territoriales dont nous verrons qu'elles constituent de nos jours une question majeure posée aux politiques locales.

COMMENTAIRE

Pour plus de précision

Définitions des catégories de logements et des ménages pour le recensement de l'INSEE

Une **résidence principale** est un logement occupé de façon habituelle et à titre principal par une ou plusieurs personnes qui constituent un ménage. Il y a ainsi égalité entre le nombre de résidences principales et le nombre de ménages.

Un **ménage** est donc constitué de l'ensemble des personnes qui vivent dans une résidence principale, quels que soient les liens familiaux ou non qui les unissent. Chaque ménage comporte une personne de référence qui est déterminée en tenant compte de l'activité, du fait d'avoir un conjoint, du fait d'avoir un enfant et de l'âge.⁽³⁾

Les **logements occasionnels** sont des logements utilisés occasionnellement pour des raisons professionnelles.

Les **résidences secondaires** sont des logements utilisés pour les week-ends, les loisirs ou les vacances, y compris les logements meublés loués (ou à louer) pour des séjours touristiques.

Les **logements vacants** sont les logements inoccupés proposés à la vente, à la location, attribués et en attente d'occupation, en attente de règlement de succession, conservés par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés, gardés vacants et sans affectation précise par le propriétaire.

RÉFÉRENCES

Deux sources majeures pour les statistiques sur le logement

Dans les pages qui suivent, nous mobilisons deux sources principales d'informations statistiques pour caractériser la situation de la France en matière de logement.

Le **recensement de la population** est une enquête à vocation exhaustive portant sur l'ensemble du territoire national. Le recensement repose sur une collecte d'information annuelle concernant successivement chaque année tous les territoires communaux au cours d'une période de cinq ans. Les communes de moins de 10 000 habitants réalisent une enquête de recensement portant sur toute la population, à raison d'une commune sur cinq chaque année. Les communes de 10 000 habitants ou plus, réalisent tous les ans une enquête par sondage auprès d'un échantillon d'adresses représentant 8 % de leurs logements.

En cumulant cinq enquêtes, l'ensemble des habitants des communes de moins de 10 000 habitants et 40 % environ de la population des communes de 10 000 habitants ou plus sont pris en compte. Les informations ainsi collectées sont ramenées à une même date pour toutes les communes afin d'assurer l'égalité de traitement entre elles. Cette date de référence est fixée au 1^{er} janvier de l'année médiane des cinq années d'enquête pour obtenir une meilleure robustesse des données.

Chaque année, les résultats du recensement sont produits à partir des cinq enquêtes annuelles les plus récentes : abandon des informations issues de l'enquête la plus ancienne et prise en compte de l'enquête nouvelle.⁽⁴⁾

Le recensement présente donc l'avantage de couvrir l'ensemble du territoire et de permettre la lecture des évolutions par périodes quinquennales (à l'exception de l'année 2020 perturbée par la crise sanitaire, d'où, pour le recensement de 2021, une série rétrospective décalée à 2010 et 2015). En revanche, le nombre de variables descriptives est limité et le caractère déclaratif des réponses collectées auprès des ménages réduit la portée de certaines variables (par exemple le nombre de logements sociaux est nettement sous-estimé).

(3) Cf. définition complète de la personne de référence du ménage par l'INSEE : <https://www.insee.fr>, rubrique Définitions, « Personne de référence du ménage – exploitation complémentaire (recensement de la population)/ Personne de référence du ménage ».

(4) Cf. Site Internet de l'INSEE, « Documentation complémentaire sur le recensement », <https://www.insee.fr>.

L'enquête nationale logement (ou « enquête logement ») est menée avec une périodicité variable depuis les années 1950. C'est une enquête sur un échantillon représentatif à l'échelle nationale de l'ordre de 25 000 à 35 000 ménages selon les millésimes. Très détaillée, cette enquête a l'avantage de fournir des informations très riches sur les conditions de logement des ménages. En revanche, elle ne permet pas de mener des analyses territorialisées, sauf pour l'Île-de-France pour laquelle l'échantillon permet pour certains millésimes des analyses à l'échelle départementale.

Les derniers millésimes disponibles de l'enquête portent sur 1992, 1996, 2002, 2006, 2013 et 2020-21. Toutes ont été menées par l'INSEE, sauf celle de 2020-21 qui l'a été par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère en charge du logement. Une nouvelle enquête a été menée par l'INSEE en 2024. Ses premiers résultats seront diffusés en 2026.

Seules les enquêtes logement de 2006 et 2013 ont considéré les départements d'outre-mer. Les données analysées ici ne traitent donc que de la France métropolitaine.

Pour les quelques comparaisons européennes, nous utilisons les données d'Eurostat.

1.1.2 Une France de propriétaires

Selon le recensement de 2021, un peu moins de 58 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale et 40 % en sont locataires, dont plus du tiers d'un logement HLM (tableau 1.3).

Le taux de propriétaires occupants stagne entre 56 et 58 % depuis le début des années 2000, mais il avait augmenté de façon continue au cours des décennies précédentes, passant de 45 % en 1973 à 56 % en 2002. La majorité des ménages français est donc propriétaire, d'autant que si, comme le font les statistiques européennes, on ne comptabilise pas le nombre de ménages, mais la population totale des personnes qui les composent, le taux de propriétaires occupants atteint, en 2021, 61 % de la population.

Tab. 1.3 Statuts d'occupation au recensement de 2021 (France entière)

Statut d'occupation	Nombre	% du nombre de ménages	% de la population totale
Propriétaires occupants	17 563 939	57,5 %	60,5 %
Locataires d'un logement HLM loué vide	4 473 189	14,7 %	15,6 %
Autres locataires	7 823 008	25,6 %	21,9 %
Logé gratuitement	668 231	2,2 %	2,0 %
Ensemble	30 528 367	100,0 %	100,0 %
Source : INSEE – Recensements.			

Avec un tel pourcentage de propriétaires, la France se situe dans une position intermédiaire en Europe (le taux global au sein de l'Union européenne est de 69 %), assez loin derrière des pays d'Europe de l'Est (la Roumanie, la Hongrie, la Croatie, la Bulgarie, la Slovaquie, les pays baltes dépassent les 80 %, voire 90 % de propriétaires) ou du Sud (l'Italie, l'Espagne et le Portugal atteignent 75 %), mais devant l'Allemagne (48 %), la Suisse (43 %) ou l'Autriche (54 %). Hors de l'Union, mentionnons le Royaume-Uni et les États-Unis qui se situent

respectivement à 65 et 66 % ou encore le Japon à 55 %. Dans ces conditions, on peine à argumenter, comme l'ont fait certains discours politiques, sur un « retard français » en la matière.

L'enquête logement⁽⁵⁾ permet de différencier, pour la France métropolitaine, deux catégories de propriétaires : ceux qui ont un crédit en cours (les « accédants à la propriété ») et ceux qui n'en ont pas, soit qu'ils ont fini de le rembourser, soit qu'ils n'y ont pas eu recours (les « propriétaires non-accédants »). Elle montre (fig. 1.1) que la majorité des propriétaires (62 % en 2021) relèvent de la seconde catégorie, mais que leur nombre tend à baisser légèrement en fin de période, alors que celui des accédants est reparti à la hausse. Une part importante de l'explication de cette évolution au cours des années 2010 est due à la conjonction du vieillissement et des décès d'une partie des propriétaires non-accédants et du rallongement de la durée des prêts, rendu possible jusqu'en 2021 par le très bas niveau des taux d'intérêt. On ne devient pas plus souvent propriétaire, mais on s'endette plus longtemps. Toujours est-il qu'en 2021, 10,5 millions de ménages étaient propriétaires de leur résidence principale sans autres dépenses que les charges d'énergie et d'entretien. Un tel constat relativise la problématique du coût élevé des logements pour plus du tiers des ménages. Sans surprise, ces ménages à faible effort financier ont des caractéristiques très particulières : 55 % de leurs personnes de référence ont 65 ans ou plus et 57 % sont retraités alors que ces caractéristiques ne concernent respectivement que 4 % et 5 % des accédants à la propriété. Ces différences ne sont pas neutres en matière de territoire.

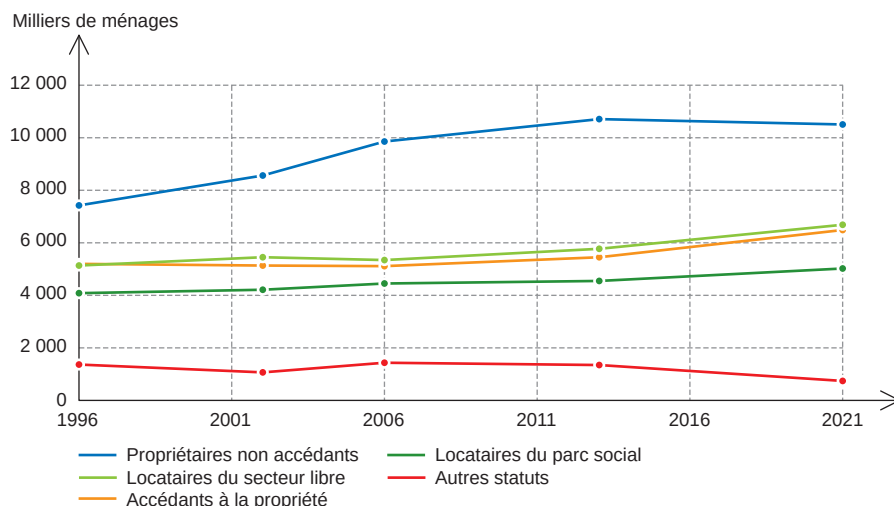


Fig. 1.1 Évolution des statuts d'occupation (France métropolitaine 1996-2021)

Sources : Enquêtes logement (INSEE et SDES pour 2021).

En effet, même en se contentant des types d'agréations territoriales sommaires rendus possibles avec l'enquête logement, on constate d'importants écarts en fonction de la distinction entre le rural et l'urbain et selon les tranches de tailles d'unités urbaines (tableau 1.4).

(5) Les définitions des statuts d'occupation et les modalités de collecte des données de l'enquête logement diffèrent de celles du recensement, notamment pour les locataires du parc social dont le nombre est nettement sous-estimé par le recensement.

Tab. 1.4 Statuts d'occupation des ménages selon les tranches d'unités urbaines en 2021 (France métropolitaine)

Statut d'occupation	Communes rurales	Unités urbaines de moins de 20 000 habitants	Unités urbaines de 20 000 à 100 000 habitants	Unités urbaines de plus de 100 000 habitants	Unité urbaine de Paris	Ensemble
<i>Propriétaires non-accédants</i>	48,4 %	41,8 %	33,8 %	29,7 %	25,6 %	35,6 %
<i>Accédants à la propriété</i>	29,7 %	24,6 %	19,1 %	18,9 %	18,8 %	22,1 %
Ensemble des propriétaires	78,1 %	66,4 %	52,8 %	48,6 %	44,4 %	57,6 %
<i>Locataires du parc social</i>	5,2 %	10,6 %	21,3 %	20,5 %	28,7 %	17,1 %
<i>Locataires du parc privé</i>	14,5 %	20,8 %	23,5 %	28,4 %	23,4 %	22,7 %
Ensemble des locataires	19,7 %	31,4 %	44,8 %	48,9 %	52,1 %	39,8 %
Autres statuts	2,2 %	2,2 %	2,4 %	2,5 %	3,4 %	2,5 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : SDES – Enquête logement 2021.

Plus les villes sont grandes, plus le taux de propriétaires baisse : il dépasse les trois quarts dans les communes rurales et atteint les deux tiers dans les petites villes, mais il n'est plus que de 44 % dans l'agglomération de Paris où la majorité des ménages est donc locataire. De telles différences caractérisent des situations résidentielles contrastées sur lesquelles nous reviendrons de façon détaillée dans les prochains chapitres.

1.1.3 Petits appartements des locataires, grandes maisons des propriétaires

La propriété en France est intimement liée à la maison individuelle. Celle-ci représente, en métropole, 55 % du parc total de logements et 56 % de celui des résidences principales. Il atteint 79 % pour les propriétaires et même 81 % chez les non-accédants (tableau 1.5). Ces taux de maisons individuelles baissent au fur et à mesure que l'on va vers de grandes villes. Partant de 83 % dans les communes rurales, il n'est plus que de 39 % dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et de 22 % dans celle de Paris.

Tab. 1.5 Types de logements selon les statuts d'occupation des ménages en 2021
(France métropolitaine)

Statut d'occupation	Maisons individuelles	Appartements en immeubles collectifs	Total
Propriétaires non-accédants	80,5 %	19,5 %	100,0 %
Accédants à la propriété	75,7 %	24,3 %	100,0 %
Ensemble des propriétaires	78,6 %	21,4 %	100,0 %
Locataires du parc social	18,1 %	81,9 %	100,0 %
Locataires du parc privé	29,9 %	70,1 %	100,0 %
Ensemble des locataires	24,8 %	75,2 %	100,0 %
Autres statuts	47,1 %	52,9 %	100,0 %
Ensemble	56,4 %	43,6 %	100,0 %
Source : SDES – Enquête logement 2021.			

Le statut d'occupation et la position dans le parcours résidentiel qu'il suppose exerce aussi une influence sur la taille des logements occupés par les ménages (fig. 1.2). C'est ainsi par exemple que si les petits logements d'une et deux pièces ne représentent que 18 % du total, ils sont presque majoritaires pour les locataires du parc privé (44 %) dont beaucoup sont jeunes et en début de vie résidentielle autonome. Le parc locatif social a pour sa part une composition très spécifique avec une nette dominante de logements de trois et quatre pièces qui constituent les deux tiers du stock. Quant aux propriétaires, plus avancés dans la vie,

vivant plus souvent en famille, en maison individuelle et dans des localisations moins coûteuses, ils vivent majoritairement dans des grands logements de cinq pièces et plus.



Fig. 1.2 Nombre de pièces des logements selon le statut d'occupation des ménages en 2021 (France métropolitaine)

Source : Enquête logement 2021 – SDES.

1.1.4 Prégnance d'un parc ancien et de performances énergétiques modestes

Un peu plus de 28 % des résidences principales sont antérieures à 1949 (fig. 1.3) et donc, pour l'essentiel, à la Deuxième Guerre mondiale. C'est particulièrement le cas dans les communes rurales et dans l'unité urbaine de Paris pour des raisons évidemment différentes. À l'inverse, c'est dans les villes petites et moyennes que le parc produit depuis le début du siècle est le plus abondant.

Cette ancienneté entraîne des conséquences sur les performances énergétiques du parc. Selon les analyses menées par le Service des données et des études (SDES) du ministère en charge du logement en 2022⁽⁶⁾, seuls 5 % des logements du parc de résidences principales seraient peu énergivores et classés en étiquettes A et B du diagnostic de performance énergétique (DPE) alors qu'à l'autre extrémité 17 % des logements du parc (soit 5,2 millions) pourraient être qualifiés de « passoires énergétiques » du fait de leur classement en étiquettes F ou G. Les maisons individuelles sont nettement plus concernées (19,6 %) que les appartements (14,5 %).

Le diagnostic est encore plus sévère si l'on considère les résidences secondaires et les logements vacants. Près du tiers (32 %) des premières et plus du quart (27 %) des seconds sont

(6) Observatoire national de la rénovation énergétique, *Le parc de logements par classe de performance énergétique au 1^{er} janvier 2022*, 2022, <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>.

classées F ou G. Au total, cette étude estime que 7,2 millions de logements, soit 19,5 % du total, sont des passoires énergétiques. Ce sont évidemment les logements les plus anciens qui sont le plus concernés.

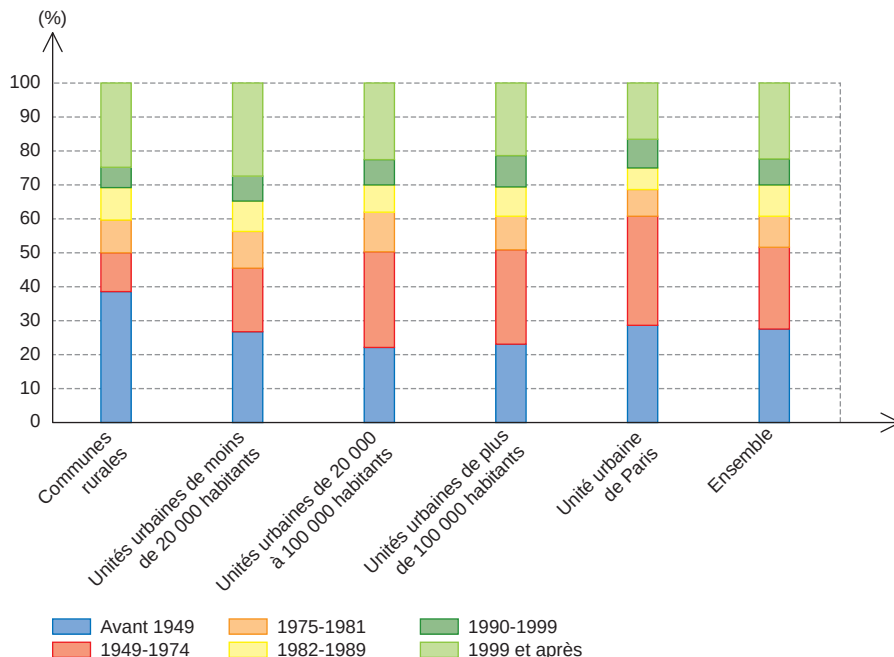


Fig. 1.3 Ancienneté du parc de résidences principales selon leur localisation en 2021 (France métropolitaine)

Source : Enquête logement 2021 – SDES.

COMMENTAIRE

Pour plus de précision

Le diagnostic de performance énergétique (DPE)

Le DPE, créé en 2006 et réformé en 2021 est un outil d'estimation de la consommation d'énergie d'un logement ou d'un bâtiment et d'évaluation de son impact écologique.

Élaboré par un diagnostiqueur certifié, il est obligatoire pour tous les logements neufs et doit être annexé à tous les contrats de vente de logements existants et à tous les nouveaux baux.

Son contenu est normé par l'arrêté du 31 mars 2021. Son élément le plus fréquemment utilisé et dont l'affichage est obligatoire est l'« étiquette énergie » qui intègre deux volets : celui de la consommation énergétique et celui des émissions de gaz à effet de serre. L'étiquette va de la lettre A (les logements les plus performants) à la lettre G.

Le vocabulaire courant parle de « passoire énergétique » ou « thermique » pour les logements classés F ou G.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, les logements classés G ne peuvent plus être proposés à la location. Les logements classés F ne le pourront plus à partir du 1^{er} janvier 2028 et ceux classés E à partir du 1^{er} janvier 2034.

1.2 Flux

Ce stock de logements évolue chaque année dans sa configuration globale, dans les caractéristiques de sa propriété et dans celles de son occupation. C'est le résultat des trois grandes catégories de flux qui le traversent et que l'on peut apparenter aux différents mécanismes de marché : l'accroissement du parc, les transactions dans l'existant et les mobilités résidentielles des ménages. Ces flux interagissent les uns avec les autres, mais sont de natures et de quantités très différentes, ce qui justifie de les considérer séparément, même s'ils font système.

RÉFÉRENCES

Les sources sur les flux

Outre le recensement de 2021 et l'enquête logement (notamment pour les mobilités résidentielles), les sources mobilisées ici sont de deux natures différentes.

Pour la **construction neuve**, la source officielle est la base de données « Sit@del2 » élaborée et suivie par le SDES. Elle repose sur la remontée d'informations issues des permis de construire de logements. Elle comporte deux grandes séries : celle des logements « autorisés » et celle des logements « commencés ». C'est cette dernière que nous utilisons. Les données sont disponibles en ligne sous des formes diverses allant jusqu'à la liste exhaustive des permis : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/la-construction-neuve?rubrique=53>

Pour le **marché des transactions**, leur nombre et l'évolution des prix, nous utilisons les données recueillies et traitées au sein de l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable (IGEDD) par Jacques Friggit. – <https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr> –. Depuis le début des années 2000, l'INSEE produit, en partenariat avec le notariat, un indice des prix immobiliers dit « Indice Notaires-INSEE ».

L'indice des loyers représenté dans la fig. 1.7 est l'indice des loyers d'habitation publié annuellement par l'INSEE, notamment pour l'intégrer dans l'indice des prix à la consommation.

1.2.1 Accroissement du parc de logements : construction neuve et variations du stock

Entre 2010 et 2021, selon le recensement, le parc de logements a augmenté de 3,842 millions d'unités, soit un taux de croissance moyen annuel de 1 %. Dans le même temps, le nombre de logements neufs achevés⁽⁷⁾ avoisinait les 4,6 millions d'unités. L'écart de près de 760 000 logements s'explique par les différents mécanismes de transformation de l'existant par démolition, changements d'usage, division et fusions. Au cours de la période considérée, on peut en déduire qu'à peu près 16 % de la construction neuve ont été absorbés par le besoin de remplacement de logements ayant disparu et que 84 % ont fait croître le parc.

Le rythme global de la construction neuve a connu d'importantes variations au cours des quarante dernières années (fig. 1.4), pour une moyenne de 362 000 logements par an, mais avec de très basses eaux au cours des années 1990 et, après des sommets entre 2004 et 2007, de fortes variations liées aux grands événements conjoncturels : chutes de la production au moment de la crise financière de 2008, puis au moment de la crise de la dette en 2014-2015, en 2020 avec la crise sanitaire et en 2022 avec les premiers signes de la crise immobilière générée par l'inflation et la hausse des taux d'intérêt.

(7) Il s'agit là d'une approximation compte tenu du fait que les statistiques disponibles et utilisées ici portent sur les logements mis en chantier (« commencés »). Par convention, pour obtenir les logements achevés, nous considérons un décalage de deux ans et totalisons donc les mises en chantier entre 2008 et 2019. Source : Sit@del2.

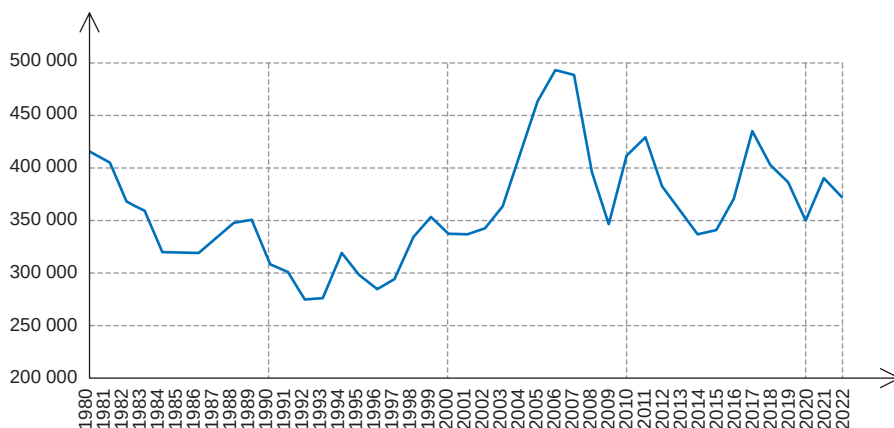


Fig. 1.4 Nombre total de logements commencés (1980-2022)

Source : SDES, Sit@del2.

1.2.2 Des disparités régionales majeures

Ces données agrégées à l'échelle nationale ne rendent toutefois pas bien compte de la diversité des dynamiques locales (fig. 1.5). L'utilisation des contours des régions antérieures à la réforme de 2015 permet d'en faire une lecture plus fine qu'avec les périmètres regroupés actuels. Elle montre que, sur longue durée et rapportée à la population des régions, les rythmes de construction ont pu varier du simple au triple pour les cas extrêmes, et quasiment du simple au double entre des régions densément peuplées et très tendues comme l'Île-de-France ou Provence Côte d'Azur où la construction est restée à un niveau bas, autour de 4 logements par an pour 1 000 habitants, et d'autres, beaucoup plus dynamiques en la matière, telles que la Bretagne, les Pays de la Loire, la Franche-Comté, le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, l'Aquitaine et Rhône-Alpes, régions où se trouvent la plupart des autres grandes métropoles du territoire. Nous y reviendrons. Le cas préoccupant de l'Île-de-France justifiera des développements spécifiques plus loin dans cette partie.

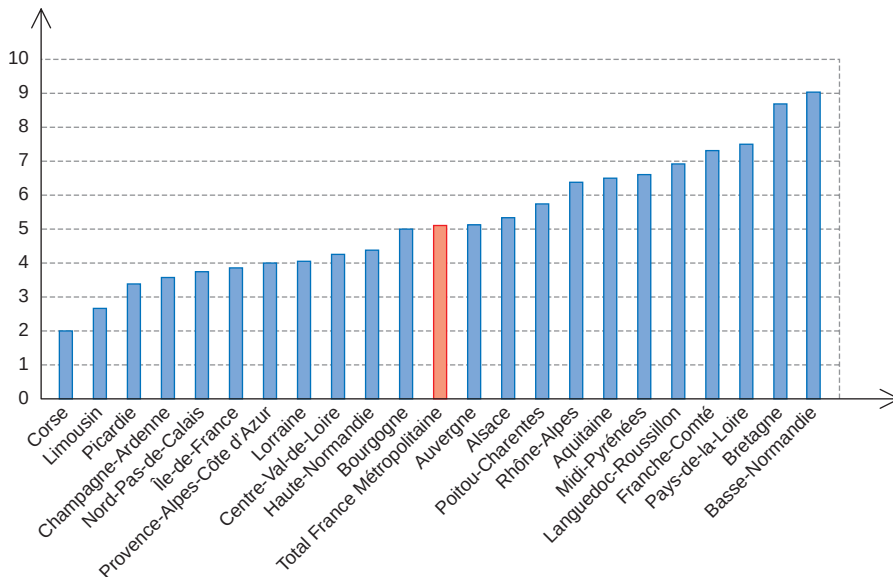


Fig. 1.5 Mises en chantier de logements neufs en moyenne annuelle entre 1996 et 2022 pour 1 000 habitants en 2023 selon les anciennes régions

Source : SDES, Sit@del2, INSEE – Recensement.

1.2.3 Soubresauts du marché des transactions

Chaque année, un nombre important de logements dits « anciens » sont échangés sur le marché. Ce terme désigne en réalité le statut fiscal de ces transactions enregistrées chez les notaires et donnant lieu au paiement de droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Il s'agit de ce fait de toutes les ventes de logements non neufs, quelle que soit leur ancienneté réelle.

Depuis 2000, il s'est ainsi échangé en moyenne 843 000 logements par an, soit un peu plus de 2,2 % du stock actuel et 2,2 fois le nombre moyen des mises en chantier de la période 2000-2022 (390 000 unités).

Comme pour la construction neuve, mais avec des variations différentes, ce volume moyen de transactions masque d'importantes variations au cours de la période considérée (fig. 1.6). Jusqu'à la crise financière de 2008, le volume des ventes se situait sur un plateau autour de 800 000 unités, bien supérieur aux chiffres des décennies précédentes : 587 000 ventes en moyenne au cours des années 1990 (2,0 % du parc de 1999), 444 000 au cours des années 1980 (1,7 % du parc de 1990), ce qui marque une accélération bien plus rapide que celle du stock de logements. Le marché a ensuite subi les chocs des deux premières crises du siècle : celle de 2008-2009 qui a fait chuter les échanges de 25 %, avant une relance vigoureuse, puis une rechute plus modérée en 2013-2014, avant de s'engager dans une pente ascendante historiquement forte pour culminer en 2021 à près de 1,2 million de transactions. Même les années de la crise sanitaire ne semblent pas avoir eu d'impact significatif sur l'activité.

La crise immobilière générée par le retour de l'inflation et la hausse des taux d'intérêt a mis un coup d'arrêt brutal à cet épisode euphorique avec une baisse du nombre de transactions de 33 % entre 2021 et 2024, faisant revenir le marché à proximité de son niveau moyen de la décennie précédente. Les prochaines années diront s'il s'agit d'une baisse temporaire ou d'une forme de normalisation au niveau de ce plateau après quelques années historiquement exceptionnelles.

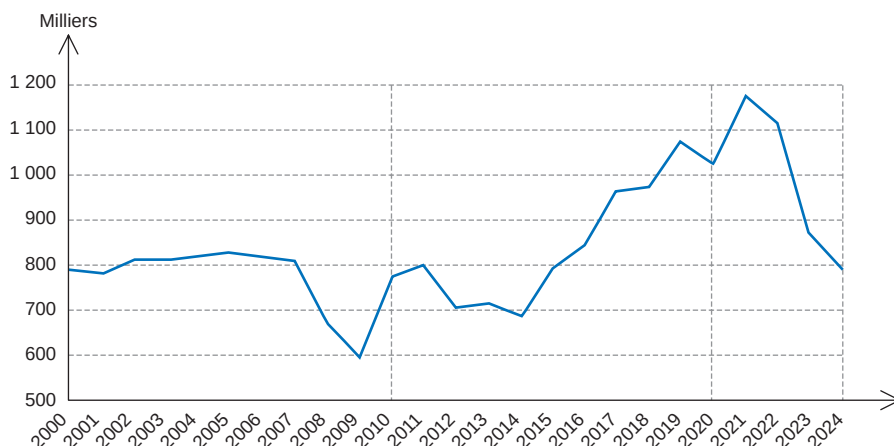


Fig. 1.6 Nombre de ventes de logements anciens cumulés sur 12 mois à décembre

Source : IGEDD.

1.2.4 Des prix en hausse constante

L'autre caractéristique majeure des vingt-cinq dernières années est la hausse continue des prix de l'immobilier ancien (fig. 1.7). À partir du retournement de la courbe en 1998, cette évolution se déroule en deux périodes. La première, jusqu'à la crise financière de 2008, montre plus qu'un doublement des prix sur l'ensemble du territoire national depuis l'an 2000, alors que dans le même temps, l'indice des prix à la consommation n'avait augmenté que de 16 %. La seconde période, après la légère secousse de la crise, montre une nette reprise des prix parisiens, qui auront triplé en 25 ans, et une courbe nationale plus plate masquant de très fortes disparités entre des métropoles telles que Lyon, Bordeaux ou Nantes, où la courbe ascendante a vite repris, et de nombreuses villes moins attractives où les prix se sont stabilisés.

Ces évolutions historiquement inédites trouvent une part importante de leur origine dans l'évolution des conditions du crédit au cours de la période. Baisse des taux et allongement de la durée des prêts ont solvabilisé les acquéreurs, leur permettant, à effort financier mensuel équivalent, de financer des prix plus élevés. Le marché s'est adapté à cette donne nouvelle permettant de vendre des logements toujours plus chers. Trois registres de conséquences peuvent en être tirés.

Le premier est l'enrichissement continu des ménages propriétaires dont la valeur des patrimoines n'a pas cessé de croître au cours de la période, leur permettant de réaliser sans difficultés leurs projets d'achat et de revente. Un tel enrichissement entraîne également

des conséquences fiscales majeures. C'est ainsi, par exemple, que les recettes des droits de mutation sont passées de 4 milliards d'euros en 2000 à près de 17 milliards en 2022 avant la crise immobilière⁽⁸⁾. La solvabilisation des acquéreurs a dopé parallèlement les prix du neuf, contribuant ainsi, par le mécanisme classique du compte à rebours⁽⁹⁾, à la hausse des valeurs foncières. La baisse des prix amorcée en 2023 sous l'effet de la crise reste modeste, surtout si on la met en relation avec celle du volume des ventes. La probable stabilisation de ces dernières laisse penser que la tendance serait plutôt au maintien des prix au niveau de ce plateau élevé.

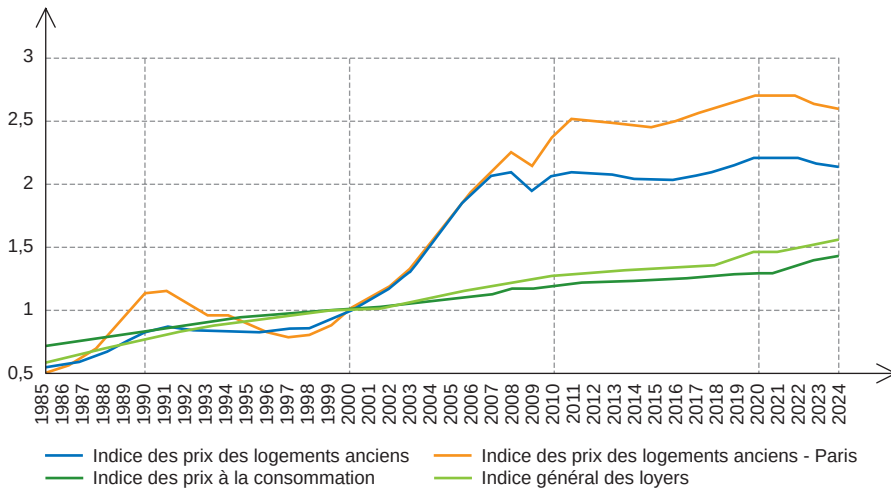


Fig. 1.7 Évolution des prix immobiliers en France de 1985 à 2024 (Base 1:2000)

Sources : IGEDD et INSEE.

Ces mécanismes, vertueux en première lecture (tout le monde s'enrichit, même les pouvoirs publics), entraînent aussi des conséquences néfastes pour une part de plus en plus importante des ménages. C'est le deuxième registre de conséquences de la hausse des prix. Le dynamisme du marché masque sa sélectivité croissante.

Alors que les ménages les plus aisés, souvent déjà propriétaires, profitent de leur enrichissement, et parfois des aides publiques, pour adapter leurs conditions de logements, faire des investissements locatifs ou acquérir des résidences secondaires ; les plus modestes, puis une partie des classes moyennes, locataires, se trouvent évincés du marché. Dès le milieu des années 2000, puis de plus en plus sévèrement ensuite, se sont ainsi développés des mécanismes inégalitaires liés aux situations en matière de logement que l'on peut résumer par un clivage croissant entre des propriétaires enrichis et un nombre croissant de locataires bloqués. Outre la frustration qu'ont pu connaître ces ménages qui, quelques années plus tôt, auraient pu mettre en œuvre leurs projets, ce déficit de sorties du parc social réduit le volume

(8) Source : Compte du logement.

(9) Le mécanisme du compte à rebours des promoteurs immobiliers part de l'idée que ce sont les prix de vente des logements neufs qui sont fixés en premier pour se caler sur la solvabilité des acquéreurs visés. Les coûts de construction étant connus, ce sont les coûts d'acquisition du foncier qui constituent la variable d'ajustement. C'est ainsi que plus les prix de vente sont élevés, plus les promoteurs peuvent surenchérir sur l'acquisition des terrains.

de l'offre disponible contribuant ainsi à l'allongement des listes d'attente et à l'accroissement du mal-logement.

Enfin, cette montée des inégalités liées au logement se décline de façon de plus en plus contrastée dans le territoire national. C'est le troisième registre des conséquences de la hausse des prix et de sa périodisation, nous y reviendrons dans les chapitres suivants.

1.2.5 Des mobilités résidentielles en baisse

Le terme de mobilité résidentielle regroupe tous les mouvements qui font qu'un ménage emménage nouvellement dans un logement, qu'il s'agisse de ce que l'INSEE appelle des « ménages permanents mobiles », c'est-à-dire des ménages qui déménagent d'un logement à un autre ou de « nouveaux ménages » ou « décohabitants » qui emménagent sans libérer un logement derrière eux. Ces derniers peuvent être aussi bien des jeunes quittant le foyer familial que, par exemple, des personnes issues de la séparation d'un couple. Selon l'enquête logement, environ un emménagement sur quatre est le fait d'un nouveau ménage et trois sur quatre d'un ménage permanent.

La mobilité résidentielle est, de loin, le flux principal qui traverse le secteur du logement. Avec près de 2 millions d'emménagements chaque année, elle pèse plus du double des transactions et plus de cinq fois plus que la construction neuve. Plus de 8 emménagements sur 10 se font dans un logement existant ; certains sont consécutifs à un achat, mais la majorité se font dans l'un des secteurs locatifs.

Ces mouvements dans le système permettent de caractériser l'ensemble de la demande satisfaite (tous les ménages qui ont trouvé une solution pour se loger à un moment donné) et sont les principaux faits générateurs de l'offre disponible lorsque les ménages quittent un logement pour en occuper un autre, auxquels il faut ajouter les ménages qui disparaissent lorsque leur dernier membre décède ou que plusieurs ménages permanents se regroupent, notamment par la formation de couples ou de recompositions familiales.

L'approche statistique des mobilités résidentielles est malheureusement assez sommaire avec les sources disponibles librement. Elle est plus détaillée avec l'enquête logement, mais à l'heure où nous rédigeons cet ouvrage, les derniers résultats disponibles sur le sujet sont ceux de 2013⁽¹⁰⁾. En indiquant l'ancienneté d'emménagement, le recensement permet toutefois une approche sommaire (tableaux 1.6 et 1.7) qui montre un recul global des mobilités : la proportion de ménages présents depuis moins de deux ans baisse alors que celle de ceux ayant emménagé entre deux et quatre ans avant l'enquête croît.

(10) Voir : J.-C. Driant, P. Madec, « Mobilité résidentielle, tensiomètre des crises du logement ? » dans J.-C. Driant, P. Madec (dir.), *Les Crises du logement*, La vie des idées, PUF, 2018, p. 29-41.

Tab. 1.6 Ancienneté d’emménagement des ménages en 2010 et 2021 (France entière)

		Ménages emménagés depuis				
		<i>Moins de 2 ans</i>	<i>Entre 2 et 4 ans</i>	<i>Entre 5 et 9 ans</i>	<i>Depuis 10 ans ou plus</i>	<i>Total</i>
2010	<i>Ensemble</i>	3 673 778	5 547 969	4 936 314	13 628 363	27 786 425
	<i>%</i>	13,2 %	20,0 %	17,8 %	49,0 %	100,0 %
2021	<i>Ensemble</i>	3 867 426	6 322 573	5 248 223	15 090 145	30 528 367
	<i>%</i>	12,7 %	20,7 %	17,2 %	49,4 %	100,0 %
Source : INSEE – Recensements.						

La répartition des durées moyennes de séjour dans les logements par statuts d’occupation (tableau 1.7) montre d’importants clivages entre des propriétaires très stables (20 ans de présence en moyenne) et des locataires beaucoup plus mobiles. Elle montre aussi un écart considérable entre les deux grands domaines locatifs : les locataires HLM restent en moyenne deux fois plus longtemps dans leur logement (12 ans) que ceux du secteur privé (6 ans). De plus, cet écart semble croître puisque la durée moyenne de séjour des premiers s’est allongée d’une demi-année entre 2010 et 2021 alors que celle des secondes a légèrement décro.

Tab. 1.7 Ancienneté moyenne d’emménagement des ménages selon les statuts d’occupation (France entière) – En années

	Propriétaires	Ensemble des locataires	<i>Dont : autres locataires</i>	<i>Dont : locataires HLM</i>	Logés gratuitement	Ensemble des ménages
2010	19,6	8,3	6,2	11,7	13,0	14,9
2021	20,3	8,3	6,1	12,2	12,7	15,3
Source : INSEE – Recensements.						

Ces constats de recul de la mobilité résidentielle, déjà analysés par nos soins pour les débuts du siècle comme indices d’accroissement des difficultés des ménages modestes à adapter leurs conditions de logement⁽¹¹⁾ semblent donc se poursuivre jusqu’aux années 2020.

(11) *Op. cit.*

1.2.6 Plus de 4 millions de personnes mal-logées

Le 4 février 2025, comme chaque année à proximité du 1^{er} février, la Fondation Abbé Pierre, devenue la Fondation pour le logement des défavorisés, présentait son trentième rapport sur l'état du mal-logement en France. Comme chaque année, la journée et la diffusion du rapport ont donné lieu à d'abondantes reprises dans les médias en mettant l'accent sur la persistance de situations de logement inacceptables dans un pays riche comme la France et sur l'incapacité récurrente des politiques publiques à les résorber.

Le terme de mal-logement est une création de la Fondation dans ses premiers documents d'alerte au milieu des années 1990. Son caractère normatif, voire manichéen par opposition à être « bien logé », conduit généralement les instances statistiques officielles à en récuser l'usage, lui préférant l'observation des « situations marginales de logement »⁽¹²⁾ pour mettre en relief la difficulté d'une approche complète des mauvaises conditions d'habitat. C'est pourtant, vu depuis la perspective de l'action publique, un questionnement fondamental reposant sur l'impératif de connaître et de chiffrer les situations qu'il faudrait résorber, sans pour autant stigmatiser les personnes concernées⁽¹³⁾. La Fondation pour le logement des défavorisés s'y attelle avec rigueur depuis trente ans malgré les difficultés que notre appareil statistique éprouve pour qualifier et quantifier des situations heureusement marginales, parfois aux portes de la légalité et souvent hors des nomenclatures classiques du secteur.

Partant de ces difficultés, la Fondation mobilise en toute transparence (l'appareil de notes méthodologiques explicatives est plus volumineux que les tableaux eux-mêmes) un ensemble de sources assez disparate, tant en termes de couverture que de millésimes, en s'attachant à éviter au maximum les doubles comptes. Pour qualifier le mal-logement des personnes logées, l'enquête logement est la source principale.

Dans son rapport de 2025⁽¹⁴⁾, la Fondation comptabilisait 4,173 millions de personnes mal-logées, dont un peu plus de 1,1 million étaient privées de logement personnel, soit sans domicile, soit en chambres d'hôtel ou en habitation de fortune (475 000 personnes), soit hébergées de façon contrainte chez des tiers (643 000 personnes). Les autres, près de 3 millions de personnes constituant plus d'1 million de ménages, certes logées, l'étaient dans de très mauvaises conditions, en fort surpeuplement ou en privation grave de confort.

À ces chiffres déjà dramatiques, mais qui ne concernent qu'un peu plus de 6 % de la population du pays, s'ajoutent, selon la Fondation, 12,3 millions de personnes « en situation de fragilité » du fait notamment d'un effort financier excessif, d'une difficulté à se chauffer ou d'un surpeuplement modéré. L'ensemble regroupe, sans double-comptes, 15 millions de personnes et plus de 6 millions de ménages, soit plus d'un habitant sur cinq. Cette conception extensive du mal-logement contribue à montrer l'ampleur d'un problème qui n'est pas que marginal.

(12) M. Marpsat, *Les Situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques*, Document de travail n° F2009/03, INSEE, 2019.

(13) Un questionnement de même nature avait guidé les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) en 2017-2018 : ONPES, *Mal-logement, mal-logés*, 2018, <https://www.vie-publique.fr>

(14) Pour le détail des données dont nous ne donnons ici que quelques modalités principales : Fondation pour le logement des défavorisés, « Présentation du rapport d'état du mal-logement en France », 2025, <https://www.reml2025.fr>.

1.2.7 Conclusion

Les éléments très généraux énoncés dans ce chapitre dressent un premier bilan paradoxal de la situation du logement en France.

D'un côté, ils montrent un ensemble de facteurs favorables. Sur le plan quantitatif, tant en matière de stock abondant que de rythme élevé de construction, la France se situe parmi les pays les mieux dotés d'Europe. Les taux élevés de propriétaires occupants et de maisons individuelles de taille confortable vont dans le sens de l'aspiration majoritaire des ménages.

Toutefois, d'un autre côté, plusieurs éléments inquiètent. Au-delà des chiffres toujours alarmants, mais heureusement minoritaires, des situations graves de mal-logement, la hausse constante des prix continue d'évincer du marché une part croissante des ménages, ce qui se reflète notamment dans la baisse de la mobilité résidentielle des plus modestes. Ce sont ces inquiétudes qui justifient que le terme de « crise du logement » persiste dans le vocabulaire français, même si, comme nous l'avons vu, le caractère structurel des difficultés qu'il recouvre nous conduit à lui préférer celui de « problème du logement ». Mais ces analyses restent trop simplistes pour décrire justement ce problème dans la mesure où le facteur territorial vient en accroître considérablement la complexité et la diversité.

Dynamiques territoriales et politiques du logement

Fragilisé par une succession d'épisodes traumatiques et marqué par vingt années de hausse ininterrompue des prix du logement, le secteur de l'immobilier résidentiel se trouve aujourd'hui confronté à une difficulté structurelle majeure ; celle-ci ne peut être comprise qu'en tenant compte du lien étroit entre les biens vendus ou loués et la diversité des réalités territoriales dans lesquelles ils prennent place.

La question du logement relève en effet, en grande partie, des dynamiques territoriales. Cet ouvrage, abondamment illustré de graphiques et de cartes, présente dans une première partie un panorama statistique, que les logements appartiennent au parc privé ou social, en les analysant selon les territoires : production, mode d'occupation, niveaux de prix, etc.

La deuxième partie décrit les enjeux sociétaux liés au logement, dont le droit au logement, le rôle de l'État dans la définition des politiques du logement, l'utilisation des aides de l'État ainsi que les orientations et organismes dévolus aux territoires.

Enfin, la dernière partie retrace l'historique de la décentralisation des politiques du logement et s'attarde sur leur mise en œuvre dans différents territoires ; elle présente des solutions concrètes à travers l'étude de plusieurs cas pratiques.

Les maîtres d'ouvrage, collectivités, bailleurs sociaux ou encore étudiants, y trouveront un outil précieux pour appréhender les enjeux sociaux, économiques et environnementaux du logement ainsi que comprendre combien il est essentiel d'ancrer ces réflexions dans les réalités territoriales afin de concevoir et déployer des politiques publiques à la hauteur de ces défis.

Jean-Claude Driant est professeur émérite à l'école d'urbanisme de Paris et chercheur au Lab'Urba de l'université Paris-Est Créteil Val-de-Marne (UPEC).

Sommaire

// Partie 1 : Le logement au cœur des inégalités territoriales

// Partie 2 : Enjeux et moyens des politiques du logement :
la prégnance du cadre national

// Partie 3 : Vers les politiques locales de l'habitat



COLLECTION
LOGEMENT

Collection dirigée
par Michel Platzer

ISBN 978-2-281-14842-8



9 782281 148428

EDITIONS

LE MONITEUR