

ANALYSE

La contribution de la statistique aux politiques du logement : quels axes d'amélioration ?

Quelles sont les connaissances nécessaires au pilotage des politiques du logement ? La récente crise immobilière a rappelé le besoin d'informations cohérentes en matière de suivi conjoncturel des marchés de l'immobilier et de la construction. Cet effort de connaissance pose notamment la question des rôles respectifs de la statistique publique et des acteurs privés, ainsi que des modalités de leur partenariat. Les tensions sur le marché du logement renvoient également à un désajustement structurel de l'offre et de la demande. Une meilleure connaissance des aspirations et des comportements des ménages pourrait permettre d'adapter la production de logements et de mieux orienter les dispositifs d'aide. Les évolutions sociodémographiques récentes, liées notamment au vieillissement, à la mobilité professionnelle et à la complexification des séquences conjugales et familiales, ont en effet des conséquences durables sur les manières d'habiter.

L'intervention de l'État dans le domaine du logement est fondée à plusieurs titres. Si le logement constitue un bien économique qui fait l'objet de transactions sur le marché immobilier, il n'en reste pas moins un bien spécifique : à forte charge symbolique, garant de l'intégrité physique des individus, le logement produit en effet de fortes externalités positives ou négatives, en matière par exemple de réussite scolaire des enfants ou de la ségrégation socio-spatiale¹. En outre, des défaillances de marché sont avérées et visibles dans les cas de bulles spéculatives. Mais **l'action de la puissance publique, pour être légitime, doit être éclairée par un solide système d'information statistique.**

L'objet de cette note est de mettre en perspective la contribution de la statistique, publique et privée, au pilotage des politiques du logement, tant en matière d'offre que de demande². La première partie revient sur **le triple rôle de l'appareil statistique en matière de logement, entre effort de connaissance, fluidification du marché et évaluation des dispositifs de politique publique.** Les méthodes d'estimation de la demande potentielle de logements, héritées de la planification, sont ensuite envisagées afin de mettre en avant leurs marges d'amélioration. Par ailleurs, la production d'une connaissance à la fois publique et privée du marché de l'immobilier n'empêche pas des lacunes et des incertitudes sur l'évolution des prix ; elle souligne les besoins de nouvelles formes de coopération. Enfin, alors que la contrainte budgétaire des ménages constitue un horizon indépassable, la progression du taux d'effort et la réticence des Français à l'endettement rappellent la complexité des choix résidentiels et la prudence avec laquelle la puissance publique doit manier les données macroéconomiques.

À quoi sert la statistique du logement ?

La connaissance statistique des aspirations et des comportements des ménages d'une part, et du fonctionnement du marché de la construction et de l'immobilier d'autre part, est utile à plusieurs niveaux. Elle permet de :

- **répondre à des besoins de connaissance, liés ou non à la demande sociale.** Elle renseigne par exemple sur l'état du parc de logements, son niveau de confort, etc. Elle peut aussi répondre à des

¹ Sur l'impact socioéconomique de la situation résidentielle (« effet quartier ») voir notamment E. Maurin, *Le ghetto français, enquête sur le séparatisme social*, Paris, Le Seuil, 2004.

² Nous remercions Mathilde Lemoine, membre du Conseil d'analyse économique et directrice des études économiques et de la stratégie des marchés de HSBC France, d'avoir initialement porté à l'attention du Centre d'analyse stratégique les enjeux associés au système d'information en matière de logement.

questions conjoncturelles en lien avec la demande sociale. À titre d'illustration, l'évolution de la réglementation thermique dans le bâtiment interroge le surcoût à l'achat que les ménages sont prêts à consentir pour l'acquisition de logements à haute performance énergétique ;

- **améliorer le fonctionnement du marché.** En Allemagne, on observe que la transparence de l'information a des effets régulateurs sur le niveau des loyers, les collectivités étant tenues de publier les loyers pour toutes les catégories de logements. Les marchés du logement fonctionnant comme des micromarchés locaux, la géolocalisation de l'information apparaît aussi déterminante ;
- **aider au pilotage des politiques du logement.** En amont, l'évaluation quantitative et qualitative (taille, localisation, statut d'occupation, etc.) de la demande globale de logements facilite un meilleur calibrage de l'offre. En aval, elle sert à évaluer les dispositifs de politique publique, afin d'en corriger les éventuels effets pervers, comme dans le cas des dispositifs d'aide à l'investissement locatif ou encore de l'application de la loi DALO, qui suppose une connaissance fine du parc locatif social et des logements vacants. Enfin, s'y ajoutent de **nouveaux enjeux de mise en cohérence des différents objectifs poursuivis par les politiques publiques du logement.**

La connaissance de l'offre et celle de la demande sont à mener de concert. Pour la conduite d'une politique publique qui a pour objectif d'apporter à chacun un logement adapté à ses besoins, **la connaissance de la demande de logements est en effet déterminante.** L'évaluation du niveau global de la demande, et donc du nombre de logements à construire pour la satisfaire, permet tout d'abord d'**éviter les désajustements du parc de logements à long terme**, comme ceux liés à la sous-évaluation de la demande au cours des années 1980 et 1990. Mais il est aussi nécessaire de disposer d'éléments sur les caractéristiques des logements à construire, afin de prévenir les pénuries ou les excédents d'offre sur certains territoires ou sur certains segments du marché. Enfin, l'offre de logements doit être abordable pour les catégories de ménages auxquelles elle est destinée. Cette évaluation plus détaillée de la demande **implique de s'intéresser aux mécanismes qui président aux choix résidentiels des ménages.** Doivent entrer en ligne de compte les aspirations des ménages et la contrainte financière à laquelle ils sont soumis, mesurée notamment par le taux d'effort en matière de logement. Le premier objet de cette note est donc de dresser un état des lieux des données disponibles sur ces différents aspects, en montrant que la compréhension des processus de décision et d'arbitrage des ménages pourrait être complétée et affinée. La difficulté majeure réside toutefois dans **la faible prise en compte de ces données par les outils de pilotage des politiques publiques.**

L'élaboration d'une politique du logement nécessite également **un suivi rapproché de l'offre**, à savoir du marché immobilier et de la construction. À court terme, l'offre de logements étant très peu élastique, l'ajustement se fait d'abord par les prix (prix à l'achat, loyer et charge) ; l'information statistique apparaît ainsi déterminante pour fluidifier le fonctionnement du marché. À long terme, l'ajustement s'effectue par les quantités, c'est-à-dire par une variation de l'offre de logements ; le suivi des données sur l'évolution de la taille des ménages, l'immigration ou les migrations internes d'une part, et l'évaluation du parc de logements existant, du stock de logements vacants et des mises en chantier d'autre part, doivent permettre de mieux calibrer l'offre. Enfin, l'identification des **cycles conjoncturels** s'appuie sur les séries longues de prix de l'immobilier tandis que le suivi des **modalités de financement du logement** nécessite des statistiques de crédit développées. Dès lors, trois questions se posent dans l'évaluation de la pertinence du dispositif statistique d'observation du marché :

- l'**exhaustivité** : l'ensemble des variables (prix, stock, flux de construction, etc.) permettant de connaître les mécanismes de marché sont-elles suivies de manière satisfaisante ?
- l'**accessibilité** : les données disponibles (base PERVAL, données des conservations des hypothèques, etc.) sont-elles facilement accessibles aux pouvoirs publics et aux acteurs du marché ? Ne se trouve-t-on pas dans certains cas face à des problèmes de données éparées, de ruptures de séries, de secret statistique ?
- le **bon usage** : les pouvoirs publics utilisent-ils de façon appropriée les données disponibles pour conduire et rendre compte de leur action ?

Enfin, et au-delà du diagnostic des possibles lacunes de l'appareil statistique actuel, il s'agit bien d'**interroger le rôle de l'État en matière de production statistique** : quels doivent être le rôle et le périmètre du service public de la statistique du logement et de la construction ? Par exemple, quel serait l'intérêt pour l'État de produire **des statistiques de marché plus réactives** telles que le suivi mensuel de l'indice des prix des logements anciens, en dépit des difficultés méthodologiques que leur collecte soulève ? Une solution évoquée par certains serait de renforcer la coopération entre la puissance publique et les acteurs privés du marché de l'immobilier afin de favoriser l'homogénéisation, la transparence et l'exhaustivité de l'information statistique. Alors qu'un Observatoire national des marchés de l'immobilier (ONMI) a été créé en 1993 afin de mutualiser l'information et de répondre aux critiques qui ont suivi la crise

immobilière, faut-il le refonder en un nouvel observatoire plus exhaustif, basé sur un partenariat public/privé, ou évoluer vers de nouvelles modalités de coordination (labellisation des indices produits par les acteurs privés, etc.) ? De tels partenariats ne vont pas sans soulever des problèmes techniques d'envergure, liés par exemple à l'harmonisation nécessaire des systèmes d'information, des nomenclatures et des méthodes d'échantillonnage.

L'ancienne Délégation pour la planification du Sénat avait souhaité dès septembre 2007 mettre en exergue des **pistes d'amélioration de la mesure des prix immobiliers** (rapprochement des indices INSEE-Notaires et des indices FNAIM ; élaboration d'un indice des prix du logement neuf ; mise en œuvre du suivi du foncier au niveau local). Sur saisine ministérielle, le Conseil national de l'information statistique a constitué en septembre 2009 un groupe de travail sur une partie de ces questions, présidé par Bernard Vorms. Un rapport sera rendu courant février 2010 proposant d'améliorer la qualité statistique et le suivi conjoncturel des secteurs de l'immobilier et de la construction.

L'estimation de la demande potentielle de logements : l'héritage de la planification et ses limites

Il existe en France des scénarios de référence, basés sur des projections macroéconomiques, permettant d'estimer les besoins en nouveaux logements. La méthode, conçue dans les années 1960 par le Commissariat général du Plan, servait alors à la planification de la construction. Aujourd'hui, ces estimations réalisées par l'INSEE et les services statistiques du ministère du Logement restent très utilisées dans le débat public où elles servent notamment à évaluer le besoin annuel en nouveaux logements et le retard cumulé en matière de construction. **Classiquement, l'estimation des besoins en nouveaux logements repose sur l'analyse du parc de logements existant d'une part, et sur l'évolution attendue du nombre de ménages d'autre part.** Mais, au regard de la sensibilité du modèle aux hypothèses, les autorités de la statistique publique appellent à une certaine prudence dans l'utilisation de ces estimations, soulignant qu'il **s'agit davantage de « projections » destinées à réduire l'incertitude pour le décideur public que de « prévisions » chiffrées pour la construction**³. Ces dernières années, c'est notamment l'évaluation du solde migratoire qui en a fragilisé les résultats. Les projections avaient ainsi sous-estimé l'impact de l'immigration d'au moins 50 000 arrivées par an dans les années 1980 et 1990⁴. Or, une variation de 50 000 de l'hypothèse migratoire se répercute à hauteur de 20 000 environ sur la demande potentielle. Une autre limite de l'exercice tient à son caractère démographique et tendanciel. S'il essaie de s'ajuster au maximum aux évolutions sociodémographiques, **il ne prend pas en compte les facteurs économiques tels que l'évolution des revenus des ménages, des taux d'intérêt ou des prix des logements**, supposant implicitement qu'ils évoluent dans le prolongement des tendances passées. Or, **à partir de 2000, le prix des logements s'est éloigné fortement des tendances observées sur longue période.**

Par ailleurs, les caractéristiques de la demande et sa localisation restent mal appréhendées. Or, d'une part, ce sont les seules données qui permettraient d'étudier précisément les externalités générées par le choix du lieu de résidence⁵. D'autre part, l'égalité comptable au niveau global ne suffit pas à garantir l'adéquation entre l'offre et la demande de logements : le logement n'étant pas un bien homogène, un ménage qui cherche un cinq pièces près de Nantes ne peut être satisfait par un trois pièces à Laval. Il est donc utile, afin d'éviter des pénuries ou des excès d'offre localisés sur des segments de marché, de tenir compte de la localisation et de la qualité des logements. La projection effectuée par l'INSEE et le ministère du Logement, établie au niveau national avant d'être déclinée au niveau régional, présente à cet égard certaines limites. À cet échelon, ce sont en effet les flux migratoires, très volatils, qui contribuent le plus fortement à la dynamique démographique. **La projection régionale est donc entachée d'une incertitude plus grande que la projection nationale.** En outre, il n'existe aucune projection au niveau des bassins de

³ Les projections démographiques que l'INSEE réalise sur la base des résultats du recensement de la population prolongent les évolutions constatées depuis la fin des années 1990 : maintien d'une fécondité élevée, poursuite tendancielle de l'allongement de l'espérance de vie et solde migratoire de 100 000 unités par an (niveau le plus élevé depuis les années 2000). Des scénarios permettent, à partir d'hypothèses sur les comportements de cohabitation, d'évaluer l'impact des évolutions sociodémographiques sur le nombre futur de ménages et la composition de ces derniers. L'INSEE a ainsi présenté en 2006 (Jacquot, 2006) deux scénarios dans lesquels le nombre de personnes par ménage continuerait, principalement sous l'effet du vieillissement de la population, à se réduire de 2,31 à un chiffre compris entre 2,04 et 2,08 à l'horizon 2030. Le modèle est enfin ajusté de deux paramètres – la construction nécessaire pour satisfaire la demande de résidences secondaires et la construction souhaitable afin de renouveler le parc existant tout en tenant compte de la vacance – estimés respectivement à environ 30 000 et à 55 000 logements par an. Compte tenu de ces hypothèses, le modèle permet d'établir, par exemple, que le besoin annuel en nouveaux logements entre 2010 et 2014 serait compris entre 304 000 logements dans un scénario bas et 423 000 dans un scénario haut (Jacquot, 2007). Cette fourchette relativement large témoigne de la sensibilité du modèle aux hypothèses.

⁴ Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public, 2009.

⁵ Pour des raisons de confidentialité, l'accès aux données localisées est souvent limité. La suppression des informations sur la localisation géographique constitue en effet un moyen simple de garantir l'anonymat.

vie, alors que ce sont des échelons pertinents pour définir les besoins en nouveaux logements ; la loi impose d'ailleurs aux intercommunalités de déterminer des objectifs chiffrés en matière de construction de logements sociaux dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH). **En ce qui concerne les autres caractéristiques des logements, les projections existantes ne fournissent aucun élément.** Ainsi, le modèle ne permet pas aux décideurs publics nationaux et locaux d'envoyer des signaux au marché sur le type de constructions à réaliser et de déterminer en conséquence les incitations financières ou juridiques⁶.

Enfin, **si des études enregistrent régulièrement les aspirations des ménages en matière de logement, rares sont celles qui rendent compte de la façon dont les ménages les convertissent en choix résidentiels effectifs.**

Ainsi, l'INSEE constate à travers ses Enquêtes logement successives la **progression de l'aspiration des ménages à devenir propriétaires** : 32 % des locataires candidats au déménagement souhaitaient le devenir en 1996 et 41 % en 2002. L'INSEE, à la suite de l'INED, observe par ailleurs depuis 1947 **une préférence marquée en faveur de la maison individuelle**, qui répond à un désir d'espace et d'autonomie. Les données disponibles montrent également l'importance du cadre de vie, mesuré de façon indirecte dans les Enquêtes logement à travers l'appréciation de leurs conditions de logement par les ménages. L'environnement immédiat apparaît en effet déterminant dans les appréciations portées sur le logement, soit qu'il soit dégradé (insécurité, pollution, bruit), soit qu'il contribue à améliorer les conditions de vie des ménages. Dans 15 % des cas, le sentiment d'inconfort (ou de confort) du logement est sans lien avec le niveau de confort réel du logement au regard des normes établies par l'INSEE. En revanche, **l'influence de certains facteurs environnementaux comme la réputation du quartier, la présence d'équipements scolaires ou de loisirs reste mal mesurée.** Or, ce sont sans aucun doute des éléments déterminants dans les stratégies résidentielles des ménages et le degré de satisfaction qu'ils retirent de leur logement. Pour autant, la connaissance des aspirations des ménages ne suffit pas à rendre compte de leurs choix. Ces derniers étant financièrement contraints, ils impliquent en effet souvent des arbitrages. Un ménage aspire à un grand logement et à une localisation centrale, mais s'il doit choisir entre les deux, quelle sera sa priorité ? **Les grands paramètres de la décision (statut d'occupation, prix du logement, taille, proximité de l'emploi, de la famille, etc.) sont connus ; la façon dont les différents types de ménages les hiérarchisent et procèdent à leur arbitrage est, elle, moins claire.** Seuls certains travaux permettent d'établir des hypothèses à ce sujet. Comme le note un rapport du Centre d'analyse stratégique, on peut donner des interprétations contradictoires de la forte croissance démographique des espaces périurbains dans les dernières décennies⁷ : présentée comme un « processus positif lié à une demande sociale d'espace, de propriété, d'acquisition d'une maison individuelle et de proximité de la nature »⁸, elle apparaît de plus en plus comme le fruit d'un choix contraint du fait de l'explosion des prix du logement et du coût du foncier dans les grandes agglomérations, telles que Paris ou Toulouse⁹. Ainsi, malgré un certain desserrement de l'emploi, les distances domicile-travail se sont davantage accrues ces dernières années pour les ménages franciliens les plus modestes¹⁰. L'éloignement de la ville centre pourrait ainsi constituer une stratégie résidentielle face à la forte hausse des prix du foncier et du logement depuis 2000, incitant les ouvriers et les employés à s'installer en zone périurbaine ou rurale où le foncier est plus abordable. Au contraire, les cadres resteraient davantage à proximité des centres, attirés notamment par les ressources culturelles offertes par la ville (écoles, théâtres, etc.). Mais d'autres logiques ont été observées dans des aires urbaines de plus petite taille, sur le modèle américain : là, les ménages relativement aisés choisiraient davantage d'habiter dans des communes de banlieue ou dans des communes périurbaines proches, où prévaut la logique de l'entre-soi¹¹. Enfin, la décision d'installation dans un espace périurbain engendre des coûts cachés, difficiles à évaluer au moment du choix : coûts de transport croissants avec l'âge des enfants, augmentation tendancielle du trafic ou hausse du prix de l'essence, accès difficile aux services situés en centre-ville, etc. L'analyse des choix doit tenir compte de la difficulté des ménages, en situation de « rationalité limitée », à en appréhender tous les enjeux, surtout s'il s'agit de primo-accédants.

La compréhension des choix d'installation des ménages se heurte ainsi à plusieurs difficultés. **Les préférences des ménages ne sont pas stables dans le temps ; la mobilité professionnelle, la progression des divorces et des séparations, le vieillissement de la population complexifient ainsi les trajectoires résidentielles et leur compréhension.**

Des lacunes et des incertitudes sur l'évolution des prix du marché de l'immobilier

L'élaboration d'une politique du logement nécessitant un suivi rapproché du marché immobilier et de la construction, l'appareil statistique doit aussi contribuer à **la connaissance du marché et des mécanismes de formation des prix.** En effet, les acteurs publics et privés fournissent un certain nombre de données relatives aux prix des logements (neufs et anciens), aux stocks et aux flux de construction (parc privé et social), mais de nombreuses lacunes ont été identifiées. **En outre, il n'est pas rare que les pouvoirs publics mais aussi les collectivités locales ou encore les ménages rencontrent des difficultés d'accès et d'appropriation de ces données.**

En fait, les débats autour des indices de prix sont récurrents en matière immobilière. En contexte de crise économique, ils prennent une acuité particulière : les prix de l'immobilier, qui motivent en grande

⁶ L'équipe de la « RGPP Ville et logement » n'a ainsi pu que constater que « les zones les plus tendues de l'Île-de-France et de PACA étaient également celles où l'on a construit proportionnellement le moins » entre 2005 et 2007 (CAE, 2008).

⁷ Centre d'analyse stratégique, *France 2025*, rapport, 2009.

⁸ J. Donzelot, « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, 1999 ; M.-C. Jaillet, « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes », *Esprit*, 2004.

⁹ L. Rougé, *Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain. Les "captifs" du périurbain ?*, thèse, université Toulouse Le Mirail - Toulouse II, 2005.

¹⁰ M. Berger et J. Brun, *Mobilités résidentielles, navettes et recomposition des systèmes résidentiels en région parisienne*, PUCA, 2006.

¹¹ J. Cavailhès, « Le prix des attributs du logement », *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.

partie les décisions des ménages et des investisseurs, chutent-ils ou se redressent-ils ? La confusion autour de ce débat, observée notamment dans la presse généraliste qui pouvait afficher la même semaine des tendances divergentes d'évolution des prix, est entretenue par **la complexité et la longueur de la chaîne de production des données en matière de logement et de construction**. D'une part, il existe de nombreux producteurs de données complémentaires et parfois concurrents, qu'ils soient publics (INSEE, SOeS), parapublics (ANIL) ou privés (FNAIM, CLAMEUR, etc.) ; leur méthodologie et leur période de référence sont souvent différentes. D'autre part, l'exploitation et la publication des données donnent lieu à diverses appropriations par la presse et les ménages. Tout l'enjeu est donc de préciser la nature et le statut des données mobilisées.

La pluralité des données du marché immobilier

Concernant les indices de prix, deux indices coexistent dans le **secteur de l'ancien**, l'un public (l'indice INSEE-Notaires), l'autre privé (l'indice FNAIM). Le décalage temporel de l'indice officiel (trimestriel) par rapport à l'indice FNAIM (mensuel) fait que ce dernier est le plus utilisé par le marché pour le suivi de la conjoncture alors que sa méthodologie semble moins robuste. En effet, plus de la moitié des transactions immobilières s'effectue directement de particulier à particulier. Ainsi, les évolutions des deux séries sont parfois contradictoires, comme en 2008. Par ailleurs, les statistiques publiques des **prix entre les logements neufs et anciens** sont difficilement comparables : le suivi des prix des logements anciens s'appuie sur l'indice INSEE-Notaires, publié en base 100 au 4^e trimestre 2000 mais ne permet pas d'observation officielle du prix au mètre carré. Au contraire, l'évolution du prix des logements neufs est suivie par l'Enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN) pilotée par le MEEDDM, qui fournit des prix au mètre carré, mais seulement pour les appartements – les maisons individuelles sont suivies à l'aide d'un prix moyen par maison. Enfin, les séries officielles disponibles offrent trop peu de recul historique pour permettre d'étudier les cycles immobiliers de manière rigoureuse.

Concernant le suivi conjoncturel des loyers du parc locatif social et privé, la connaissance des loyers pratiqués par les bailleurs publics et privés est soumise à de fortes incertitudes. **Dans le parc privé**, deux indices de loyers coexistent : la base CLAMEUR, d'initiative privée, permet de connaître le niveau des loyers relatifs aux nouveaux baux de location et de relocation de l'année n-1; la mise à jour de l'information est semestrielle mais sa couverture statistique est imparfaite. L'enquête Loyers et Charges de l'INSEE, trimestrielle, concerne tous les baux ayant cours à la date de l'enquête, qu'ils soient nouveaux ou anciens ; elle limite les possibilités d'exploitation pour une analyse conjoncturelle fine. **Concernant le secteur HLM**, l'Enquête sur le parc locatif social (EPLS) actuelle permet d'observer les niveaux moyens des loyers HLM mais pas leur dispersion au niveau national ou local ; par ailleurs, l'échantillon de l'enquête Loyers et Charges de l'INSEE est trop faible pour permettre la production d'informations significatives concernant les loyers sociaux payés par les ménages. Toutefois, l'INSEE devrait procéder prochainement à la collecte des loyers directement auprès des bailleurs sociaux.

Deux bases permettent de connaître **le stock de logements au niveau local et national** : le Recensement général de la population et le fichier Filocom (Fichier des LOgements par COMmunes en France métropolitaine) constitué par le rapprochement du fichier de la taxe d'habitation, du fichier foncier concernant les propriétés bâties soumises à la taxe d'habitation, du fichier des propriétaires et du fichier de l'impôt sur le revenu. Ces bases permettent de connaître les principales caractéristiques du parc de logements (surface habitable, année d'achèvement, etc.). Leur exploitation permet aussi d'appréhender les modes d'occupation et plus particulièrement le taux de vacance des logements à différents niveaux géographiques. Toutefois, l'accès à ces informations est coûteux pour les collectivités.

Concernant les flux de construction, l'application Sitadel (Système d'information et de traitement automatisé des données élémentaires sur les logements et les locaux) gérée par le MEEDDM fournit principalement des données mensuelles sur les autorisations de construire et les mises en chantier, et permet donc de connaître le flux de logements neufs au niveau communal. Toutefois, le passage à Sitadel 2 pour intégrer les nouvelles variables des formulaires mis en place lors de la réforme du droit des sols en octobre 2007 a entraîné une rupture de série et, temporairement, un défaut d'alimentation de la base. Par ailleurs, l'ECLN couvre la commercialisation de logements neufs par les promoteurs ; mais, ne concernant que les programmes de plus de 5 logements, elle exclut la construction de maisons individuelles à l'unité (individuel diffus), ces dernières restant repérées malgré tout par Sitadel 2. Enfin, il manque des statistiques sur le nombre de logements sociaux construits et leur localisation fine par région, qui pourrait par exemple être utiles aux préfets dans l'application de la loi DALO. À noter que la refonte de l'Enquête annuelle sur le parc locatif social (EPLS) du SOeS en 2010, avec la mise en place d'un répertoire exhaustif des bailleurs sociaux, doit permettre d'améliorer la connaissance du parc HLM et de sa géolocalisation.

Concernant le **marché du foncier**, le SOeS publie chaque année les résultats de l'Enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) qui fournit des informations sur les terrains destinés à la construction d'une maison individuelle (notamment un indice des prix) au niveau national et local (le canton). Toutefois, la connaissance des mécanismes de formation de l'offre foncière reste très imparfaite. On ne dispose pas, par exemple, de visibilité sur le foncier disponible. Or, le marché foncier a un impact grandissant sur le marché immobilier. L'évolution de l'accès aux données des conservations des hypothèques et leur numérisation pourraient constituer une avancée en la matière.

Enfin, pour suivre les modalités de **financement du logement**, les statistiques de crédits paraissent trop peu développées. Le débat est ainsi alimenté par des données non exhaustives, non officielles ou non comparables entre elles ou dans le temps (durée des prêts, nombre de crédits accordés, décomposition selon l'âge/ revenu des ménages, nombre de demandes de dossiers de prêts déposés, etc.).

Ainsi, il semble possible à ce stade d'identifier un certain nombre de marges de progression qui touchent le suivi des **prix** comme celui des **quantités**. Celles-ci font, en effet, peser des incertitudes sur les analyses qui concernent le marché de l'ancien, le marché du neuf, le secteur de la location (libre et sociale) et le marché du foncier.

Un effort de pédagogie est nécessaire. En ce sens, les producteurs de données pourraient jouer un double rôle en faisant davantage preuve de transparence sur leur méthodologie d'une part, et en favorisant la diffusion et l'accès aux données auprès des différents acteurs, spécialistes ou profanes, d'autre part. Par exemple, alors que les collectivités locales mobilisent différents types de données statistiques pour le pilotage des politiques locales de l'habitat, un effort particulier pourrait être réalisé afin de **faciliter l'appropriation et l'exploitation, à moindre coût, des données produites au niveau central** (enquêtes INSEE, fichier Filocom, etc.). **La presse généraliste et spécialisée occupe aussi un rôle central dans la diffusion de l'information statistique.** La mention systématique du champ de l'étude, de la date de

référence et de la méthodologie, autoriserait par exemple des comparaisons pertinentes entre différentes séries ou indicateurs. Les ménages, au bout de la chaîne de production des statistiques, utilisent en effet régulièrement ces indices (prix, loyer, taux de crédit, etc.) pour procéder à des arbitrages financiers.

La contrainte budgétaire des ménages comme horizon indépassable

En tant que bien économique, le logement a une valeur d'échange et son accès n'est, en général, pas gratuit. Il constitue ainsi une dépense de consommation pour la plupart des ménages et représente le premier poste budgétaire devant les transports ou l'alimentation. Toutefois, **le lien entre le revenu des ménages et le coût du logement, principalement appréhendé à travers la notion de taux d'effort, n'est stable ni dans le temps ni dans l'espace social** ; sa méthodologie est aussi régulièrement mise en débat.

On définit le **taux d'effort brut** des ménages comme le rapport entre la dépense en logement d'un ménage, ou charge financière, et son revenu. Cet indicateur mesure le poids de la dépense liée à l'occupation du logement sur le budget du ménage. Le **taux d'effort net** est calculé en défalquant le montant des aides au logement de la charge financière brute. L'écart entre le taux d'effort brut et le taux d'effort net mesure ainsi l'impact des aides au logement en termes de solvabilisation des ménages. La principale source permettant de calculer le taux d'effort est l'Enquête Logement de l'INSEE, mais elle présente l'inconvénient de n'être réalisée qu'une fois tous les quatre ou cinq ans (les dernières enquêtes ont été réalisées en 2002 et en 2006). Le fichier des caisses d'allocations familiales fournit des informations beaucoup plus rapprochées, mais seulement sur les bénéficiaires d'aides au logement, et sert donc principalement à mesurer l'impact de ces dispositifs. Ces sources permettent en outre de croiser le taux d'effort avec de nombreuses variables telles que l'âge, la composition familiale, les revenus, la localisation du logement, le statut d'occupation ou encore le type de parc locatif (privé ou social). Elles fournissent ainsi des informations très utiles au pilotage des politiques publiques.

Selon un rapport du Conseil d'État¹², « **les taux d'effort calculés à partir des loyers plafonds et des charges plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL sont aujourd'hui déconnectés de la réalité. L'État aurait tout intérêt à renoncer à ces fictions budgétaires et à se raccorder aux réalités** ». Il semble que ce constat procède d'une certaine confusion, alimentée par la pluralité des sources disponibles. La statistique publique évalue les taux d'efforts réels à partir des charges de logement réellement supportées par les ménages, telles qu'elles apparaissent dans l'enquête logement de l'INSEE ou dans le fichier des allocataires des CAF. Cependant, l'indicateur de performance associé aux aides au logement dans le projet annuel de performance (PAP) annexé chaque année aux projets de lois de finances est évalué à partir de cas-types théoriques, pour lesquels les loyers et les charges retenus sont les loyers et les charges-plafonds du barème des aides au logement. Il est certain que cette présentation ne contribue pas à éclairer le débat public, notamment au Parlement à qui les PAP sont principalement destinés.

De plus, la mesure de taux d'efforts moyens ne permet pas **de rendre compte de la dispersion des taux d'effort individuels, ni d'appréhender les situations extrêmes**¹³. Par exemple, la majorité des ménages pris en compte pour le calcul du taux d'effort moyen sont en effet locataires depuis plusieurs années et leurs loyers sont encadrés, au contraire des nouveaux locataires qui sont soumis à des hausses importantes. Par ailleurs, l'hétérogénéité des préférences en matière de consommation de logement, liée notamment à la structure des ménages (familles avec enfants, personnes seules, etc.), rend délicate la comparaison des taux d'effort. Des difficultés existent aussi sur **l'évaluation des charges liées à l'énergie** dont l'augmentation, modérée jusqu'en 2004, s'est accélérée à partir de 2005. Les efforts non monétaires des ménages (autoconstruction, travaux d'entretien et d'aménagement) ne sont, eux, pas intégrés dans les analyses alors que des enquêtes permettraient de les évaluer. C'est pourquoi certains acteurs, notamment les bailleurs sociaux, préfèrent raisonner en termes de « reste à vivre », évaluant ainsi les ressources financières réelles dont disposent les ménages après acquittement du loyer, des charges, etc.

Enfin, d'autres débats à caractère plus technique existent comme **dans le cas des propriétaires**. Faut-il se fonder sur le taux d'effort apparent, qui ne prend en compte que les revenus effectivement perçus, ou considérer les loyers fictifs que se versent les propriétaires à eux-mêmes, comme cela est fait pour la comptabilité nationale, afin de mieux évaluer l'enrichissement progressif apporté par la constitution d'un patrimoine ?

Malgré ces limites méthodologiques, l'examen du taux d'effort des ménages et de son évolution dans le temps est riche d'enseignements. Ainsi, dans les années 1975, les Français consacraient en moyenne 25 % de leur revenu monétaire à leur logement, contre 30 % dans les années 2000. Si l'amélioration des conditions de logement a contribué à cette augmentation, c'est la forte hausse des prix qui, à partir des années 2000, explique **le poids croissant du logement dans le budget des ménages**. Par ailleurs, on observe de fortes disparités en fonction du statut d'occupation, les taux d'efforts nets moyens s'échelonnant entre 8 % du revenu pour les propriétaires et 19 % pour les locataires en 2002. Le parc

¹² Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public, 2009.

¹³ Fondation abbé Pierre, *L'état du mal logement en France*, rapport annuel 2008.

social joue en ce sens un rôle d'amortisseur : en 2006, le taux d'effort net moyen des ménages des deux premiers déciles de niveau de vie atteint 30 % dans le secteur libre, secteur où les prix ont le plus fortement augmenté ; dans le parc social, il est de 17 %.

Les études soulignent aussi la **très forte dépendance aux aides au logement des ménages locataires à bas revenus**. En 2002, les aides au logement couvraient plus de la moitié (53 %) des loyers des ménages du 1^{er} décile de revenu, 37 % du deuxième décile et près du quart pour le troisième décile¹⁴. Cet impact ciblé des aides au logement, qui tient à leur caractère dégressif en fonction du revenu, ne permet cependant pas d'annuler les inégalités devant le logement : le taux d'effort des ménages décroît quand le niveau de revenu augmente. Les évolutions récentes ont accru ces inégalités : si les ménages modestes¹⁵ – plus souvent locataires que les autres – ont connu l'augmentation la plus forte du taux d'effort, de 22 % en 1988 à 30 % en 2006, leur charge financière nette a crû encore plus vite que leur charge financière brute entre 2002 et 2006¹⁶ en raison de la revalorisation limitée du barème des aides au cours de cette période de forte hausse des prix.

Les approches par âge montrent par ailleurs que le logement pèse plus lourdement dans le budget des jeunes ménages : le taux d'effort net moyen s'établit ainsi en 2006 à 18,5 % pour les ménages¹⁷ âgés de 25 à 29 ans, contre 8,6 % pour les ménages âgés de 45 à 59 ans – un écart qui s'est creusé entre 2002 et 2006. Plus souvent locataires que leurs parents, les jeunes entrent aussi plus tardivement dans la vie active et perçoivent d'éventuels héritages à des âges plus avancés. Ils sont donc particulièrement sensibles à l'évolution des prix immobiliers.

Ainsi, **la prise en compte du taux d'effort des ménages et de son évolution différentielle selon les catégories sociales et les âges permet de nourrir la réflexion en termes d'équité, générationnelle et sociale**. La comparaison des taux d'effort net et brut permet quant à elle de mesurer l'impact des aides et l'efficacité du système de redistribution socio-fiscal en matière de logement.

Tableau 1. Taux d'effort nets des aides selon le revenu pour les locataires du parc privé

Décile de revenus par unité de consommation (1)	Taux d'effort (2) net des aides moyen (en %)		Évolution (en %)
	2002	2006	2002-2006
Revenu < 1 ^{er} décile	35,9	39,1	9,1
Revenu entre le 1 ^{er} et le 2 ^{ème} déciles	25,9	26,8	3,6
Revenu entre le 2 ^{ème} et le 3 ^{ème} déciles	24,2	27,6	13,9
Revenu entre le 3 ^{ème} et le 4 ^{ème} déciles	23,7	26,6	12,1
Revenu entre le 4 ^{ème} et le 5 ^{ème} déciles	23,0	24,6	6,9
Revenu entre le 5 ^{ème} et le 6 ^{ème} déciles	22,9	23,8	4,1
Revenu entre le 6 ^{ème} et le 7 ^{ème} déciles	21,5	22,3	3,5
Revenu entre le 7 ^{ème} et le 8 ^{ème} déciles	20,1	19,4	- 3,4
Revenu entre le 8 ^{ème} et le 9 ^{ème} déciles	19,4	19,5	0,4
Revenu > 9 ^{ème} décile	14,1	15,3	8,3
Ensemble	20,6	22,4	8,7
Rapport 1^{er} décile / 9^{ème} décile	2,54	2,56	

(1) Le revenu inclut les revenus d'activité professionnelle salariée ou non salariée, les revenus de remplacements (indemnités maladie et chômage), les retraites et pré-retraites, les prestations sociales et familiales, et les revenus du patrimoine financier. Les déciles sont calculés sur l'ensemble de la population.

(2) Le taux d'effort rapporte la somme des montants de loyer et de charges locatives (y compris les dépenses en chauffage), payés par l'ensemble des locataires à la somme des revenus perçus par ces ménages.

Note : La définition des ménages des 1^{er} et 9^{ème} déciles peut être très sensible à des erreurs de mesure sur les revenus. Ainsi, certains chercheurs préfèrent raisonner par vingtile de revenu.

Lecture : Dans le parc privé, pour les 10 % de ménages aux revenus les plus faibles, le taux d'effort net des aides moyen est de 39,1 % en 2006.

Champ : France métropolitaine.

Source : INSEE, *Enquêtes Logement*.

La connaissance du taux d'effort des ménages et des contraintes budgétaires qui leur incombent est très éclairante pour le pilotage des politiques publiques ; **elle n'a toutefois aucun caractère prédictif dans la mesure où le comportement des ménages en matière immobilière reste soumis à des logiques extra économiques**, comme le montrent plusieurs études récentes.

¹⁴ Centre d'analyse stratégique, « Hétérogénéité des ménages face au coût du logement », *La Note de veille*, n°38, 2006.

¹⁵ Ménages des deux premiers déciles.

¹⁶ G. Fack, « L'évolution des inégalités entre ménages face aux dépenses de logement (1988 – 2006) », *Informations sociales*, n° 155, CNAF, 2009.

¹⁷ Tous ménages confondus, y compris les propriétaires sans charge de remboursement.

Le réseau des ADIL a ainsi procédé à l'automne 2009 à un sondage¹⁸ auprès de ses visiteurs afin de mieux connaître la culture économique et financière des ménages candidats à l'accession à la propriété. Quelles connaissances ont-ils des mécanismes financiers, en particulier des mécanismes de crédit ? Quel jugement portent-ils sur l'endettement pour l'accession à la propriété ? Plusieurs constats ressortent de cette étude et soulignent les difficultés d'appropriation des données financières par les ménages :

- les emprunteurs ont **une connaissance très imparfaite des mécanismes de crédit**. Par exemple, de nombreux ménages souhaiteraient rembourser progressivement leur prêt à taux zéro plutôt que de le rembourser en une seule fois au terme des 20 ans, contrairement aux avantages financiers que procure ce type d'aide. Plus généralement, ce sont les montages financiers à destination des ménages modestes qui sont les plus complexes du fait de la multiplicité des dispositifs d'aides alors que ces derniers sont les moins acculturés aux mécanismes financiers ;
- près des deux tiers des candidats à l'accession sont **méfiant vis-à-vis de l'endettement** ; ils voudraient rembourser par anticipation leur emprunt s'ils en avaient les moyens, alors qu'une gestion active de l'endettement pourrait leur être plus favorable ;
- les ménages interrogés ont aussi **une conception patrimoniale de la propriété**. Celle-ci suppose l'absence de dettes alors même que juridiquement, l'accédant est propriétaire de son logement dès la signature du contrat.

D'autres études¹⁹ soulignent que **le comportement résidentiel des ménages répond aussi à des logiques sociales, professionnelles et familiales complexes** qui sortent du cadre économique *stricto sensu*. Ainsi, loin d'agir selon le modèle de la rationalité économique pure et parfaite, les ménages procèderaient à une série d'arbitrages en fonction de leurs capacités financières mais aussi d'un système de préférences sans rapport direct avec la connaissance qu'ils ont du fonctionnement des marchés de l'immobilier et du crédit. En ce sens, l'information sur les prix reste centrale mais pas déterminante pour comprendre leurs comportements. C'est pourquoi – le logement « constituant une composante fondamentale de la qualité de la vie » – la Commission pour la mesure de la performance économique et du progrès social présidée par Joseph Stiglitz recommande de **considérer avec autant d'attention les dimensions objectives et subjectives du bien-être**²⁰.

* * *

Cet état des lieux de l'appareil statistique public et privé fait apparaître un certain nombre d'axes de progrès dans la connaissance de la demande et de l'offre : amélioration de la dimension locale des projections ; intégration d'éléments sur les caractéristiques des logements nécessaires, notamment la taille et le prix au regard des ressources des ménages ; compréhension des mécanismes des choix résidentiels et du recours à l'endettement. Les méthodes envisageables pour y parvenir ne peuvent être ici qu'esquissées. **Une analyse microéconomique plus poussée des choix résidentiels des ménages pourrait par exemple enrichir le modèle macroéconomique de prévision de la demande**. Une autre piste, avancée par le Conseil d'État²¹, serait de **consolider les données remontant des bassins d'habitat et de leurs observatoires du logement plutôt que de décliner localement des données nationales**. Cependant, et au regard des garanties de qualité statistique (exhaustivité ou représentativité, homogénéité), ceci impliquerait un travail technique d'envergure à des fins d'harmonisation des systèmes locaux d'informations (nomenclatures, définitions, méthodes de collecte) pour rendre comparables des données produites par des organismes différents.

En outre, si les dispositifs fiscaux ont une capacité d'orientation des investissements très significative, la majeure partie de la construction dans notre pays est d'initiative privée (et non publique) et répond à des mécanismes de marché. De manière plus générale et au regard des modèles de prise de décision, il s'agit de ne pas postuler un lien mécanique ou une causalité stricte entre qualité des indicateurs et qualité des politiques publiques du logement d'une part, et satisfaction de la demande potentielle d'autre part.

> Catherine Collombet et Anne Lambert, Département Questions sociales

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
www.strategie.gouv.fr

Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général

Rédactrice en chef de la note de veille :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International

¹⁸ Si 2 478 questionnaires ont été remplis, le sondage n'a pas vocation à être représentatif. Voir « Les enjeux de l'accession à la propriété aux yeux des ménages. Une enquête des ADIL », document diffusé lors de l'Assemblée générale de l'ANIL, le 2 décembre 2009.

¹⁹ C. Bonvalet et A. Gotman (dir.), *Le logement une affaire de famille*, Paris, L'Harmattan, 1993.

²⁰ J. Stiglitz, A. Sen et J.-P. Fitoussi, rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, 2009 : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000427/index.shtml>

²¹ Conseil d'État, *Droit au logement, droit du logement*, rapport public, 2009.